

**A Qualidade do Serviço Público:
O Caso da Loja do Cidadão**

Cláudia Sofia Magalhães de Carvalho

Orientadores: Prof. Doutor Carlos Melo de Brito
Professor Doutor José António Sarsfield Cabral

**Tese submetida para obtenção do grau de
Doutor em Ciências Empresariais**

Dezembro de 2008

Ao meu Pai, em homenagem póstuma, e minha Mãe,
Pelo seu amor e formação que me proporcionaram.

Aos meus filhos,
Por todo o seu carinho e compreensão durante a
elaboração deste trabalho.

Nota biográfica

Cláudia Carvalho nasce em 1968, no Porto. Estuda na Faculdade de Economia do Porto entre 1986 e 1991, ano em que conclui a licenciatura em Economia. Nesse mesmo ano inicia a colaboração com a Arthur Andersen, como auditora. Passado um ano, aceita o convite do Banco Espírito Santo para ingressar no seu Departamento de Operações Especiais de Crédito e, simultaneamente, da Universidade Portucalense, onde inicia a sua actividade como docente na disciplina de Macroeconomia. Inscreve-se no Mestrado em Economia na Faculdade de Economia do Porto, defendendo em 1998 a dissertação intitulada “O Marketing dos Serviços Públicos – O Caso da STCP S.A.”, sob orientação do Professor Doutor Carlos Melo Brito. Entretanto, a sua actividade de docência reorienta-se para a área da Gestão, leccionando desde então, na Universidade Portucalense, diversas disciplinas de licenciatura de Gestão como Organização de Empresas, Planeamento Empresarial, Marketing Internacional, Análise de Mercados, Gestão de Projectos, Gestão da Qualidade e Planeamento Estratégico do Sector Público. Lecciona ainda em dois cursos de pós-graduação desta Universidade – Pós-graduação em Gestão e Administração Hospitalar e Pós-graduação em Gestão e Administração dos Estabelecimentos de Ensino, tendo vindo igualmente a colaborar em diversos seminários. Integra ainda o corpo docente do Mestrado em Economia e Gestão das Cidades, da Faculdade de Economia do Porto. Tem uma breve colaboração com a Universidade Fernando Pessoa no ano lectivo de 1994/1995, onde é responsável pelas disciplinas de Gestão Financeira Internacional e Política Monetária e Financeira. Em 2001 é convidada pela Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho para leccionar a disciplina de Economia, situação que teve que suspender para se candidatar a bolsa do PRODEP, condição que obtém no biénio 2004/2005. Durante a sua colaboração na Universidade Portucalense tem também exercido funções não académicas, nomeadamente no Conselho Pedagógico (1999/2002), como Secretária de Departamento (1º semestre 2006/2007) e na promoção de diversos eventos académicos. Em 2001 ingressa no Doutoramento em Ciências Empresariais da Faculdade de Economia do Porto, tendo a partir de então participado em diversas conferências académicas, tanto nacionais como internacionais, onde tem apresentado comunicações no âmbito da investigação desenvolvida.

Agradecimentos

A realização deste trabalho de investigação não teria sido possível sem o contributo de diversas pessoas, às quais desejo expressar o meu profundo reconhecimento e gratidão. Não podendo nomear todos os apoios e incentivos que recebi ao longo deste período, deixo aqui alguns agradecimentos àqueles que me acompanharam de uma forma especial e que me ajudaram a concluir esta tese:

Aos meus estimados orientadores, Professores Doutores Carlos Melo Brito e José António Sarsfield Cabral, desde logo por terem aceite o desafio de orientar esta tese, e pela sua exigência, críticas e sugestões que melhoraram de forma incalculável o resultado final, assim como pela simpatia e amizade demonstrada, em especial nos momentos mais difíceis deste percurso.

A todos os investigadores e colegas que enriqueceram este trabalho com comentários construtivos em diversos seminários e conferências, em particular à Professora Doutora Mino Farhangmehr, ao Professor Michael Barzelay e ao Professor Colin Talbot.

Ao Professor Doutor Luís Valadares Tavares, ao Dr. José Orvalho, ao Dr. João Coelho e em especial ao Dr. Carlos Mamede, por me terem aberto portas para que esta investigação fosse possível, como facilitadores essenciais dos restantes contactos.

Aos responsáveis pelas Unidades de Gestão das Lojas do Cidadão onde foi realizado o trabalho de campo – Eng.º José Manuel Costa, Dr. Vítor Carvalho, Dr.^a Maria do Céu Ramos, Dr.^a Paula Murta, Dr.^a Judite Luz, Dr. Paulo Mendes e Dr. Armando Leite – pelas várias entrevistas e horas de conversa que me ajudaram a compreender a realidade das Lojas, assim como a obter tantos dados essenciais para este estudo, e ainda pela disponibilidade prestada e pela simpatia com que sempre me receberam.

À D. Marta Badarra e a todos os demais colaboradores das seis Lojas do Cidadão, coordenadores, funcionários de balcão e pessoal administrativo, que aceitaram

participar nesta investigação, pelo tempo que me dedicaram e pelos dados que me permitiram recolher.

Às minhas amigas Cristina Oliveira, Hermínia Silva e Helena Nobre, pelo seu apoio nos momentos mais difíceis deste percurso.

Ao Rui, por todo o seu inestimável apoio e palavras de conforto.

À minha família, em especial à minha Mãe, ao Pedro e à Sílvia, pelo encorajamento com que me abraçaram ao longo destes anos.

E finalmente, de uma forma muito especial, aos meus queridos filhos, Joana e Francisco, pelo tempo e dedicação de que tantas vezes os privei neste período, e pelo amor e carinho com que sempre me alegraram.

Resumo

Num contexto de constrangimento orçamental e crescentes exigências por parte da sociedade, um dos principais desafios que se coloca à Administração Pública prende-se com a criação de valor para os cidadãos e empresas. Neste quadro, a melhoria da qualidade dos serviços públicos surge como uma prioridade dos governos dos países mais desenvolvidos, situação a que Portugal não é alheio. Considerando que o serviço público envolve três partes – a própria entidade pública, o cidadão/cliente e a sociedade –, esta investigação pretende analisar a sua qualidade numa perspectiva integrada e relacional. Mais especificamente, procura compreender como se desenvolve o processo de interacção no serviço público, como se forma a percepção da qualidade pelo cidadão/cliente e qual o impacto da qualidade do serviço público no valor para a sociedade. Para isso, construiu-se um modelo de análise multidimensional, onde as expectativas e percepções do cidadão/cliente, as emoções e uma zona de tolerância são elementos centrais, considerando que a qualidade de um serviço público resulta não só da qualidade percebida pelo utente mas também do seu valor para a sociedade. Foi utilizada a metodologia do estudo de caso, tendo-se optado pela distribuição concentrada de serviços públicos da Loja do Cidadão. A análise foi efectuada através de uma abordagem essencialmente qualitativa baseada numa adaptação da Técnica do Incidente Crítico. Assim, este estudo permitiu compreender o relacionamento que se desenvolve entre o cidadão e a entidade pública num contexto caracterizado por uma cultura organizacional que se pretende inovadora e que é fortemente influenciado pelas condicionantes da sociedade em que se insere. Por outro lado, a investigação clarificou as especificidades da formação das percepções do cidadão relativamente ao serviço público, explorando o papel das expectativas e de cada uma das determinantes da qualidade, reconhecendo a existência de uma zona de tolerância e analisando o efeito das emoções. Adicionalmente, a análise do valor do serviço público para a sociedade tornou clara a pertinência do modelo de distribuição física concentrada dos serviços públicos numa lógica de complementaridade em relação aos demais canais de distribuição. Permitiu também compreender o seu papel catalisador na própria modernização administrativa, bem como os efeitos directos e indirectos para as empresas e para a própria imagem do País.

Abstract

A major challenge faced by the Public Administration has to do with the creation of value for both citizens and firms, mainly because of the increasing budgetary constraints and challenging demands from the society. In this context, the quality of public services has become a key issue for the governments of the most developed countries such as Portugal. Considering that the provision of a public service involves three main parts – the public agency, the citizen/client and the society – this investigation aims at understanding how public service quality is created. In more detail, it attempts to identify how the interaction process develops, how citizen/client's perceptions are formed and what is the impact of the public service for the society. A multidimensional model has been developed, where citizen/client's expectations and perceptions, emotions and a zone of tolerance are central elements, considering that public service quality results both from the quality perceived by the user and from the value to society. Given the nature of the research problem, investigation followed a case-study methodology. It has been selected the case-study of Citizen Shops within a mainly qualitative approach based on an adaptation of the Critical Incident Technique. In terms of conclusions, this study sheds light on the type of relationship that occurs between the citizen and the public agency in an environment featured by an innovative organizational culture in the context of Public Administration, strongly influenced by the societal circumstances. The research also clarifies the specificities of citizens' perceptions formation in relation to public service, exploring the role of expectations and each quality determinant, recognising the existence of a zone of tolerance and analysing the effect of emotions. Additionally, the analysis of the value to society makes clear the importance of the one-stop-shopping approach to public services delivery, as a complement to other distribution channels, putting in evidence its catalytic role in the administrative modernisation, as well as the direct and indirect effects to firms and to the country image of Portugal.

Índice:

Capítulo 1 – Introdução	1
PARTE I – Revisão da Literatura e Modelo de Análise	
Capítulo 2 – Qualidade dos Serviços	10
2.1. Introdução	10
2.2. Conceitos de Qualidade	10
2.3. Modelos de Qualidade dos Serviços	13
2.4. Satisfação do Cliente	26
2.4.1. Satisfação e Qualidade	27
2.4.2. Modelos de Avaliação da Satisfação	30
2.4.3. O Papel das Emoções	35
2.4.4. Satisfação e Insatisfação	37
2.4.5. Zona de Tolerância	40
2.4.6. Gestão da Insatisfação	43
2.4.7. O Período de Contacto	46
2.5. Conclusão	48
Capítulo 3 – Avaliação da Qualidade nos Serviços Públicos	50
3.1. Introdução	50
3.2. Evolução da Gestão Pública	50
3.3. Especificidades dos Serviços Públicos	55
3.4. Gestão da Qualidade em Serviços Públicos	57
3.5. Avaliação do Desempenho em Serviços Públicos	65
3.6. Avaliação dos Serviços Públicos pelo Cidadão	71
3.6.1. O Serviço Público como um “Pseudo-relacionamento”	71
3.6.2. Cidadão ou Cliente?	74
3.6.3. Envolvimento e Auscultação do Cidadão	80
3.6.4. Confiança do Cidadão	85
3.6.5. Expectativas e Emoções na Formação da Satisfação do Cidadão	89
3.6.6. Valor do Serviço Público	91

3.7. Avaliação do Serviço Público pela Sociedade	92
3.7.1. Teoria dos Grupos de Interesse	93
3.7.2. Perdas para a Sociedade	96
3.7.3. Prestação de Contas em Serviços Públicos	98
3.8. Conclusão	100
Capítulo 4 – Questões de Investigação e Modelo de Análise	103
4.1. Introdução	103
4.2. Revisão das Lacunas das Abordagens Teóricas	103
4.3. Questões de Investigação	106
4.4. Modelo de Análise	107
PARTE II – Estudo Empírico	
Capítulo 5 – Metodologia	112
5.1. Introdução	112
5.2. Determinantes	112
5.2.1. Enquadramento Teórico	112
5.2.2. Objectivos e Questões de Investigação	118
5.2.3. Constrangimentos	119
5.3. Estratégia de Pesquisa	120
5.3.1. Unidade de Análise	120
5.3.2. Selecção do Caso	121
5.3.3. Técnica do Incidente Crítico	123
5.4. Operacionalização da Metodologia	134
5.4.1. Acesso aos Dados	134
5.4.2. Recolha dos Dados	135
5.4.3. Análise dos Dados	150
5.5. Conclusão	155
Capítulo 6 – O Caso da Loja do Cidadão	156
6.1. Introdução	156
6.2. Caracterização da Loja do Cidadão	156

6.3. Novas Tendências da Evolução das Lojas do Cidadão.....	162
6.4. Outras Formas de Distribuição Concentrada dos Serviços Públicos.....	165
6.5. Conclusão	172
Capítulo 7 – Análise dos Resultados	174
7.1. Introdução	174
7.2. A Interacção na Prestação do Serviço Público	174
7.2.1. Cidadão/Cliente	175
7.2.2. Entidade Pública	185
7.2.3. Sociedade	190
7.2.4. Relacionamentos	194
7.2.5. Síntese	205
7.3. Qualidade Percebida pelo Cidadão/Cliente	207
7.3.1. Expectativas	208
7.3.2. Percepções	217
7.3.3. Zona de Tolerância	252
7.3.4. Emoções	254
7.3.5. Síntese	259
7.4. O Impacto do Valor para a Sociedade	261
7.4.1. <i>Stakeholders</i>	262
7.4.2. Perdas para a Sociedade	266
7.4.3. Responsabilização	269
7.4.4. Síntese	271
7.5. Síntese da Análise	273
Capítulo 8 – Conclusão	284
8.1. Síntese das Conclusões	284
8.1.1. O Processo de Interacção no Serviço Público	284
8.1.2. Percepção da Qualidade do Serviço Público pelo Cidadão/Cliente ..	288
8.1.3. Valor para a Sociedade	291
8.2. Principais Contributos	294
8.2.1. Contributos Teóricos	294

8.2.2. Contributos Metodológicos	298
8.2.3. Contributos para a Gestão	301
8.3. Limitações do Estudo e Pistas para Investigação Futura	304
Referências Bibliográficas	307
Anexos	357
Anexo 1 – Guião das entrevistas aos gerentes	358
Anexo 2 – Guião das entrevistas aos coordenadores e pessoal de <i>front line</i>	363
Anexo 3 – Guião dos <i>focus groups</i>	366
Anexo 4 – Questionário aos utentes	370
Anexo 5 – Árvore de categorias e categorias independentes (QSR NVivo 2.0) .	376

Índice de Figuras:

Figura 4.1. – Modelo de análise	108
Figura 5.1 – Unidade de análise	121
Figura 5.2 – Distribuição dos questionários por Loja	144
Figura 5.3 – Caracterização da amostra por faixa etária	145
Figura 5.4 – Caracterização da amostra por sexo	145
Figura 5.5 – Caracterização dos questionários – Recolha dos dados por dias da semana	147
Figura 5.6 – Caracterização dos questionários – Recolha dos dados por período do dia	148
Figura 6.1 – Organigrama da Unidade de Gestão	162
Figura 7.1 – O processo de interação no serviço público	175
Figura 7.2 – Proporção dos utentes inquiridos por entidade	176
Figura 7.3 – Motivos das deslocações à Loja apontadas pelos utentes inquiridos	182
Figura 7.4 – Grau de fidelização dos utentes das Lojas	196
Figura 7.5 – Uteses que resolvem todos os assuntos relativos a serviços públicos na Loja	196
Figura 7.6 – Evolução do número de serviços da Loja utilizados pelos inquiridos	197
Figura 7.7 – Evolução do total das reclamações das Lojas de Portugal Continental no período 1999/2008.....	202
Figura 7.8 – Evolução do total dos louvores das Lojas de Portugal Continental no período 1999/2008.....	202
Figura 7.9 – Evolução do total das sugestões das Lojas de Portugal Continental no período 1999/2008.....	203
Figura 7.10 – Percepção da qualidade do serviço público pelo cidadão/cliente ..	208
Figura 7.11 – Distribuição das expectativas dos utentes por Loja	209
Figura 7.12 – Dimensões da formação das expectativas do cidadão/cliente	210
Figura 7.13 – Nível de satisfação dos utentes das Lojas	218
Figura 7.14 – Distribuição do nível de satisfação dos utentes por Loja	219
Figura 7.15 – Evolução da satisfação dos utentes relativamente à Loja	219

Figura 7.16 – Análise importância/desempenho	221
Figura 7.17 – Capacidade de resolução dos assuntos pela Loja	232
Figura 7.18 – Imagem dos utentes relativamente à Loja do Cidadão	249
Figura 7.19 – Imagem dos utentes relativamente às diferentes Lojas	250
Figura 7.20 – Impacto da qualidade do serviço público no valor para a sociedade	261
Figura 7.21 – Efeitos do modelo da Loja sobre a Administração Pública	263
Figura 7.22 – Formação da qualidade do serviço público	273
Figura 8.1. – Síntese das conclusões relativas ao processo de interação no serviço público	287
Figura 8.2. – Síntese das conclusões relativas à percepção da qualidade do serviço público pelo cidadão/cliente	292
Figura 8.3. – Síntese das conclusões relativas ao impacto da qualidade do serviço público no valor para a sociedade	295

Índice de Quadros:

Quadro 5.1 – Categorias e entidades dos entrevistados	140
Quadro 5.2 – Caracterização dos <i>focus groups</i>	143
Quadro 5.3 – Distribuição dos questionários por Loja	144
Quadro 5.4 – Caracterização dos questionários – Recolha dos dados por dias da semana	147
Quadro 5.5 – Caracterização dos questionários – Recolha dos dados por período do dia	147
Quadro 5.6 – Estrutura de codificação dos documentos	153
Quadro 6.1. – Entidades de acolhimento dos CFE's	167
Quadro 7.1 – Descrição da categoria Serviço Público/Cidadão-Cliente	177
Quadro 7.2 – Evidências das fontes de heterogeneidade dos utentes das Lojas ...	179
Quadro 7.3 – Evidências da concentração dos serviços como principal motivação dos utentes das Lojas	181
Quadro 7.4 – Evidências do papel da Unidade de Gestão do ponto de vista interno	187
Quadro 7.5 – Evidências do papel da Unidade de Gestão do ponto de vista dos utentes	187
Quadro 7.6 – Relacionamento entre as entidades presentes nas Lojas e os serviços centrais – evidências de problemas ao nível da intermediação	191
Quadro 7.7 – Relacionamento entre as entidades presentes nas Lojas e os serviços centrais – evidências das limitações decorrentes das TIC's	192
Quadro 7.8 – Relacionamento entre as entidades presentes nas Lojas e os serviços centrais – evidências da existência de rivalidade	192
Quadro 7.9 – Excertos das entrevistas e <i>focus groups</i> relativamente ao grau de fidelização dos utentes das Lojas.....	197
Quadro 7.10 – Percentagem de reclamações das seis Lojas em relação ao total das reclamações no triénio 2006/2008.....	201
Quadro 7.11 – Percentagem de louvores das seis Lojas em relação ao total dos louvores no triénio 2006/2008.....	202
Quadro 7.12 – Percentagem de sugestões das seis Lojas em relação ao total das	

sugestões no triénio 2006/2008.....	203
Quadro 7.13 – Desagregação da categoria (2 1) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Expectativas	211
Quadro 7.14 – Excertos da categoria “(2 1 1) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Expectativas/Passa-Palavra”	212
Quadro 7.15 – Excertos da categoria (2 1 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Expectativas/Experiências Anteriores	213
Quadro 7.16 – Excertos da categoria (2 1 3) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Expectativas/Posicionamento Sugerido.....	215
Quadro 7.17 – Excertos da categoria (2 1 4) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Expectativas/Necessidades Pessoais	217
Quadro 7.18 – Itens da análise importância/desempenho	220
Quadro 7.19 – Excertos da categoria “(2 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções”	222
Quadro 7.20 – Frequência e percentagem de incidentes por Loja	223
Quadro 7.21 – Frequência dos incidentes por tipo e dimensão	224
Quadro 7.22 – Excertos das entrevistas relativos à categoria (2 2 1 1) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Tangíveis/Positivo	225
Quadro 7.23 – Excertos das entrevistas relativos à categoria (2 2 1 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Tangíveis/Negativo	227
Quadro 7.24 – Dados relativos aos elementos tangíveis negativos obtidos directamente dos utentes através dos <i>focus groups</i> e dos incidentes recolhidos nos questionários	227
Quadro 7.25 – Excertos das entrevistas relativos à categoria (2 2 2 1) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Confiança/Positiva	229
Quadro 7.26 – Exemplos de incidentes relativos a percepções negativas da dimensão “confiança”	230
Quadro 7.27 – Excertos das entrevistas relativos à categoria (2 2 2 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Confiança/Negativa	231
Quadro 7.28 – Excertos das entrevistas relativos à categoria (2 2 3 1) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Capacidade de Resposta/Positiva	233

Quadro 7.29 – Excertos dos <i>focus groups</i> relativos à categoria (2 2 3 1) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Capacidade de Resposta/Positiva	233
Quadro 7.30 – Exemplos de incidentes relativos a percepções positivas da dimensão “capacidade de resposta”	234
Quadro 7.31 – Excertos das entrevistas relativos à categoria (2 2 3 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Capacidade de Resposta/Negativa (tempo de espera)	235
Quadro 7.32 – Excertos das entrevistas relativos à categoria (2 2 3 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Capacidade de Resposta/Negativa (encerramentos antecipados)	237
Quadro 7.33 – Excertos das entrevistas relativos à categoria (2 2 3 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Capacidade de Resposta/Negativa (dependência do <i>back-office</i>)	238
Quadro 7.34 – Excertos das entrevistas relativos à categoria (2 2 3 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Capacidade de Resposta/Negativa (exiguidade de valências/heterogeneidade)	238
Quadro 7.35 – Excertos das entrevistas relativos à categoria (2 2 3 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Capacidade de Resposta/Negativa (descoordenação)	239
Quadro 7.36 – Excertos dos <i>focus groups</i> relativos à categoria (2 2 3 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Capacidade de Resposta/Negativa	240
Quadro 7.37 – Exemplos de incidentes relativos a percepções negativas da dimensão “capacidade de resposta”	241
Quadro 7.38 – Excertos das entrevistas relativos à categoria (2 2 4 1) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Segurança - Garantia/Positiva ...	242
Quadro 7.39 – Exemplos de incidentes relativos a percepções positivas da dimensão “segurança - garantia”	243
Quadro 7.40 – Excertos das entrevistas relativos à categoria (2 2 4 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Segurança - Garantia/Negativa ..	244
Quadro 7.41 – Exemplos de incidentes relativos a percepções negativas da	

dimensão “segurança - garantia”.....	244
Quadro 7.42 – Excertos dos <i>focus groups</i> relativos à categoria (2 2 4 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Segurança - Garantia/Negativa ..	245
Quadro 7.43 – Excertos das entrevistas relativos à categoria (2 2 5 1) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Empatia/Positiva	246
Quadro 7.44 – Excertos dos <i>focus groups</i> relativos à categoria (2 2 5 1) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Empatia/Positiva.....	247
Quadro 7.45 – Exemplos de incidentes relativos a percepções positivas da dimensão “empatia”	247
Quadro 7.46 – Excertos das entrevistas relativos à categoria (2 2 5 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Empatia/Negativa	248
Quadro 7.47 – Excertos dos <i>focus groups</i> relativos à categoria (2 2 5 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Empatia/Negativa	248
Quadro 7.48 – Exemplos de incidentes relativos a percepções negativas da dimensão “empatia”	249
Quadro 7.49 – Excertos dos <i>focus groups</i> (FG – Utentes (3))	251
Quadro 7.50 – Excertos das entrevistas relativos à categoria (2 3) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Zona de Tolerância	252
Quadro 7.51 – Excertos dos <i>focus groups</i> com utentes relativos à categoria (2 3) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Zona de Tolerância	253
Quadro 7.52 – Excertos das entrevistas relativos à categoria (2 3) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Zona de Tolerância	253
Quadro 7.53 – Excertos das entrevistas relativos à categoria (2 4 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Emoções/Negativas (à chegada)	255
Quadro 7.54 – Excertos das entrevistas relativos à categoria (2 4 1) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Emoções/Positivas	255
Quadro 7.55 – Excertos das entrevistas relativos à categoria (2 4 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Emoções/Negativas (durante a interacção)	257
Quadro 7.56 – Excertos dos <i>focus groups</i> relativos à categoria (2 4 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Emoções/Negativas	258
Quadro 7.57 – Exemplos de incidentes relativos a percepções negativas da categoria (2 4 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Emoções/Negativas	259

Quadro 7.58 – Desagregação da categoria (3) /Valor para a Sociedade	262
Quadro 7.59 – Evidências de carência de recursos	268
Quadro 7.60 – Áreas estruturais de melhoria do modelo de atendimento das Lojas	270
Quadro 7.61 – Síntese das conclusões relativas à primeira Questão de Investigação	274
Quadro 7.62 – Síntese das conclusões relativas à segunda Questão de Investigação	278
Quadro 7.63 – Síntese das conclusões relativas à terceira Questão de Investigação	282

Índice de Siglas:

ACSI – *American Customer Satisfaction Index*

ADSE – Direcção-Geral da Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública

AEP – Associação Empresarial de Portugal

AIDA - Associação Industrial do Distrito de Aveiro

AIM – Associação Industrial do Minho

AIP – Associação Industrial Portuguesa

AIRV – Associação Empresarial da Região de Viseu

AMA – Agência para a Modernização Administrativa

CEC – Conselho Empresarial do Centro

CFE – Centro de Formalidades das Empresas

CGA – Caixa Geral de Aposentações

CGD – Caixa Geral de Depósitos

CIT – *Critical Incident Technique*

DGAJ – Direcção-Geral da Administração da Justiça

DGCI – Direcção-Geral dos Impostos

DGRN – Direcção-Geral dos Registos e do Notariado

DGV – Direcção-Geral de Viação

ECSI – *European Customer Satisfaction Index*

EDP – Electricidade de Portugal

IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional

IGLC – Instituto para a Gestão das Lojas do Cidadão

NERA – Associação Empresarial da Região do Algarve

NERLEI – Associação Empresarial da Região de Leiria

NPM – *New Public Management*

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PAC – Posto de Atendimento ao Cidadão

PAM – Posto de Atendimento Múltiplo

PIB – Produto Interno Bruto

RNPC – Registo Nacional de Pessoas Colectivas

SCSI – *Swedish Customer Satisfaction Index*

SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

SS – Segurança Social

TIC's – Tecnologias da Informação e Comunicação

TQM – *Total Quality Management*

UE – União Europeia

UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento

CAPÍTULO 1 – Introdução

Tradicionalmente, nos países da OCDE o desempenho da Administração Pública resultava da transcrição das políticas em leis e regulamentos, assegurando-se o respeito destas regras, o que era geralmente considerado mais relevante do que as próprias questões de eficiência. Porém, mais recentemente, as Administrações Públicas das economias ocidentais têm vindo a ser crescentemente solicitadas pela sociedade para dar resposta às novas necessidades dos agentes económicos, cidadãos e empresas, e às pressões para maior eficiência. Os Estados contemporâneos são, assim, confrontados com uma multiplicidade complexa de exigências que lhes têm levantado obstáculos à sua capacidade governativa e mesmo à legitimidade do seu poder.

Historicamente, nas sociedades de capitalismo avançado têm-se constatado profundas transformações no poder do Estado, em termos de funções, arranjos institucionais, base social, soberania, autonomia e legitimidade política (Gómez, 2000). Assim, no pós Segunda Guerra Mundial floresceu na Europa o modelo burocrático da concepção do Estado, com forte tónica na eficiência técnica (Giddens, 2000). Neste contexto, no início dos anos 80 muitos países, independentemente dos seus sistemas políticos e administrativos, encetaram uma reforma do sector público em muitos pontos similar. No Reino Unido surge a corrente da Nova Gestão Pública (*New Public Management*, abreviadamente NPM), baseada no racionalismo económico e na defesa da aplicação das práticas de gestão privada à Administração Pública (cf. Pollitt, 1993, 1995; Hughes, 1998; Beckett, 2000; Jaconelli e Sheffield, 2000). No início da década de 90 a reforma da Administração Pública nos Estados Unidos assentou na “Reinvenção do Governo” (Osborne e Gaebler, 1992) que, apesar do conjunto de termos e princípios orientadores comuns (Toonen e Raadschelders, 1997), era uma corrente mais moderada que a anterior (Moe, 1994). Mais recentemente, surgem novas preocupações acerca do funcionamento do Estado, nomeadamente em termos das questões relacionadas com a ética, onde abundam fortes críticas às correntes mais liberais de gestão pública baseadas na NPM (cf. Moe, 1994; Goodsell, 1993; Cohn, 1997; Johnston e Callender, 1997; Dixon *et al.*, 1998; Köning, 1999; Pollitt e Bouckaert, 2000; Haque, 2001), colocando

maior tónica nas questões relativas à cidadania, confiança pública, transparência e diálogo democrático (Bovaird e Loffler, 2002a).

Assim, a dimensão e organização do Estado moderno e o seu relacionamento com a sociedade têm vindo a ser temas centrais do debate político e académico. Face aos novos desafios, a sua actuação tem estado no cerne de contínuas reflexões e reformulações, com vista a encontrar alternativas de gestão adequadamente articuladas com a actuação social e o exercício da cidadania. O crescimento da Administração Pública do Estado-Providência, como garantia do bem-estar social, originou inúmeros fenómenos de ineficiência. As tendências de desintervenção do Estado na sociedade levam-no a retirar-se da maioria das funções tradicionalmente atribuídas ao Estado-Social, e a dedicar-se a um conjunto cada vez menor de tarefas, na sua maioria actividades de gestão, de controlo e de incentivo (Estorninho, 1996). Pode-se mesmo assumir que se trata de uma mudança de paradigma entre o Estado «positivo» (intervencionista) e o Estado «regulador», gradualmente abandonando a função de produtor de bens e serviços, e passando a regular de forma neutral os mecanismos de mercado, intervindo essencialmente em situações de falhas de mercado ao nível das infraestruturas e serviço públicos (Majone, 1997). No entanto, para além de regular as disfunções do mercado, o Estado mantém ainda importantes responsabilidades no desenvolvimento social, por forma a garantir a equidade (Royo, 1999).

Em suma, considera-se que o Estado não é um fim em si mesmo. É antes um meio para promover o desenvolvimento da sociedade, assegurando boas condições de vida e de desenvolvimento aos cidadãos dentro dessa mesma sociedade, assumindo cada vez mais exclusivamente funções de regulação, certificação e controlo da qualidade. Neste sentido, a clarificação do papel do Estado na sociedade parece ser o pilar de toda a reforma da gestão pública (Carapeto e Fonseca, 2006).

Muito embora não se possa falar de homogeneidade das actividades e das abordagens de reforma do sector público (cf. Hesse e Benz, 1990; Wright, 1994; Benz, 1995; Hood, 1996; Peters, 1996), a investigação nesta área é, de facto, largamente dominada pelas preocupações e problemas que advêm das reformas anglo-saxónicas. No meio académico muitos falam numa mudança de paradigma global da gestão pública, com

vista a melhorias na gestão e reforma dos programas públicos: descentralização, orientação para o desempenho e qualidade, foco no cliente, ênfase na melhoria da distribuição do serviço público e capacidade de resposta, primazia da iniciativa privada sempre que possível, nomeadamente através da desregulamentação e privatização. Um elemento relativamente novo na reforma é a atenção dada à melhoria da participação do cidadão na gestão pública e do seu relacionamento com a Administração. Finalmente, a coordenação entre as entidades públicas é também um dos temas mais recentes da gestão pública (cf. Bovaird, 2001). Neste contexto, e no sentido de aproximar os serviços públicos e o cidadão, diversos países optaram por concentrar a distribuição dos serviços públicos numa lógica de *one-stop-shopping*.

Por outro lado, a introdução a partir da década de 80 de assinaláveis melhorias das tecnologias da informação e comunicação (TIC's), que garantem o estabelecimento de redes globais de produção e uma verdadeira revolução da comunicação, revelou-se um importante catalisador da reforma. Esta evolução das TIC's, por vezes confundida com um objectivo central da reforma administrativa, tem sido utilizada para aprofundar e ampliar os esforços da reforma, tendo possibilitado a transformação dos procedimentos de trabalho, com assinaláveis ganhos de eficiência, sendo que alguns investigadores falam mesmo num efeito mais global sobre a alteração do formato da estrutura organizacional. É que, se por um lado a utilização dos sistemas de informação levou a que as organizações passassem a estar mais facilmente sujeitas ao controlo central, por outro lado, para além de proporcionar aos governos maiores e melhores recursos de informação, permitiu, ainda, desenvolver estruturas públicas organizacionais mais horizontais. Porém, têm-se levantado alguns constrangimentos neste panorama. Desde logo, dado que na Europa Ocidental a reforma da gestão pública tem ocorrido dentro do mesmo quadro político-administrativo mantendo-se grosso modo as bases do sistema, uma parte significativa das reformas ao nível das TIC's foram propostas e implantadas apenas numa parte dos sistemas administrativos. Por outro lado, a falta de capacidade de criar e gerir novos programas de TIC's ainda coloca muitos entraves à sua utilização, que muitas vezes deixa de ser encarada como facilitadora da reforma e modernização e passa a ser um problema a ultrapassar (Toonen e Raadschelders, 1997).

Neste contexto, e muito embora as Administrações Públicas sejam estruturas antigas, constatou-se nos países da Europa Ocidental uma generalizada e contínua adaptação às condições modernas, nomeadamente as impostas pela própria União Europeia, verificando-se mesmo uma certa convergência entre as Administrações nacionais. Porém, se bem que no cenário internacional têm sido apontadas grandes semelhanças nos termos da reforma administrativa, a convergência na prática e nos resultados é muito menos provável (Pollitt, 2001), desde logo devido a situações de partida e trajectórias distintas (cf. Castels e McKinlay, 1979; Hesse e Benz, 1990; Toonen, 1993, 1995). Assim, as especificidades dos diferentes enquadramentos administrativo-legais destacam-se como uma das principais causas desta diversidade.

Todas estas questões são actualmente muito pertinentes para Portugal. Ao longo da década passada Portugal passou por desequilíbrios e ineficiências no sector público que limitaram o seu desempenho económico (OCDE, 2003). Apesar da despesa pública total de Portugal como proporção do PIB ser inferior à média da União Europeia, o rápido e descontrolado crescimento da sua despesa primária corrente a um nível agora superior à média da OCDE e UE é preocupante porque põe em risco a sustentabilidade fiscal a longo prazo. Para além das recomendações para melhorar a eficiência e eficácia da despesa pública em Portugal, este relatório aponta, ainda, para a importância da prestação de serviços públicos de forma eficiente, bem como a necessidade de melhorar a distribuição dos serviços públicos através de soluções orientadas para o mercado. Mais precisamente, destaca-se a necessidade de encorajar a concorrência, aumentando a escolha do utente, tanto em termos das entidades que prestam serviços públicos, quer entre estas e organizações privadas, contribuindo, assim, para aumentar a eficiência da despesa pública e a capacidade de resposta aos utentes.

No relatório “Portugal 2010: Acelerar o Crescimento da Produtividade”¹, coordenado pelo Ministério da Economia, a McKinsey Global Institute analisou nove sectores de actividade, de acordo com o critério da cobertura significativa da economia (contribuíam para cerca de metade do emprego e do PIB nacionais, e, nos cinco anos anteriores, para mais de 65% do crescimento da produtividade). Foram encontradas seis

¹ www.portugal.gov.pt

barreiras principais que justificam o diferencial de produtividade relativamente à média dos países europeus mais produtivos (Portugal tinha à data cerca de metade da média europeia de produtividade). Uma das barreiras encontradas foi precisamente a prestação de serviços públicos, cujas insuficiências justificavam cerca de 22% do diferencial não estrutural de produtividade (ou seja, aquele que pode ser eliminado através de políticas económicas correctas), com impactos significativos no sector privado, nomeadamente ao nível da educação e infra-estruturas. O relatório sugere como vias possíveis para ultrapassar esta barreira algumas das iniciativas de reforma da prestação pública que se têm vindo a desenvolver no Reino Unido e em Itália: implantação de indicadores e objectivos de desempenho, melhoria da estrutura organizativa da Administração Pública e análise das oportunidades de privatização e participação do sector privado. No mesmo sentido, o relatório “Economic Survey of Portugal 2004” (OCDE, 2004, p. 5) sugere que, para que o ambiente no nosso país seja propício ao negócio, é necessário tomar medidas de fundo sobre os procedimentos administrativos, o licenciamento, a falta de transparência e as obrigações fiscais, que são em geral percebidos como elementos desincentivadores. De acordo com este relatório, a implantação destas medidas deve ser acelerada, pois uma eficácia acrescida da Administração Pública seria um factor-chave para a eficácia das reformas noutras áreas, contribuindo também para a eficácia-custo e o controlo da despesa pública.

Neste enquadramento, torna-se clara a importância da questão avaliação dos serviços públicos, que se tem tornado um tema recorrente na prática e literatura da gestão pública. Na verdade, movimentos para formalizar objectivos e sistemas de avaliação não são novidade. Já em 1949 a Comissão Hoover recomendava nos EUA a orçamentação baseada nos resultados ou no desempenho, e nas décadas de 50 e 60 muitos dos países da OCDE começaram a usar indicadores e objectivos de desempenho para avaliar as entidades públicas. No entanto, muitos destes sistemas falharam por serem demasiado rígidos para levar em consideração a incerteza e imprevisibilidade e ainda porque não foram capazes de reconhecer as limitações dos sistemas formais em influenciar os comportamentos das pessoas (OCDE, 2004). Desta forma, a avaliação do desempenho perdeu ênfase no final dos anos 70 e início dos anos 80, mas reviveu nos últimos 20 anos para avaliar o impacto das políticas públicas na sociedade face às

crescentes preocupações com o *value for money* resultantes dos constrangimentos orçamentais.

Com efeito, foram variados os objectivos que levaram os governos a dar nova ênfase à avaliação e à gestão do desempenho: aumentar a eficiência, aumentar a transparência e a prestação de contas (*accountability*), dar resposta às exigências acrescidas dos cidadãos por serviços de maior qualidade e para fazer face aos constrangimentos orçamentais, sendo portanto necessário obter cada vez melhores resultados dos fundos disponíveis. A Austrália e Nova Zelândia foram os pioneiros na década de 80 na gestão do desempenho, seguindo-se nos anos 90 o Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Holanda, Suécia, Reino Unido e Estados Unidos.

É certo que os objectivos de desempenho não são um fim em si mesmo e que só serão úteis se, efectivamente, resultarem num acréscimo de desempenho. Por outro lado, demasiado foco no desempenho pode retirar atenção de outros valores essenciais do governo, tais como a equidade. Então, a abordagem não deve ser meramente quantitativa, e o critério principal para aferir do seu mérito deve ser o seu contributo efectivo para o desenvolvimento sustentável do país.

O cidadão/cliente, sendo o destinatário directo dos serviços prestados, é um importante elemento na avaliação dos serviços públicos. Ultrapassada a etapa em que a mensagem era “*burocracy needs to work for you so keep away*” (Vigoda-Gadot, 2001, p. 7), a qualidade percebida pelo cidadão passa a assumir extrema importância na gestão pública. O cidadão avalia as actividades da Administração de diversas formas, mas o verdadeiro teste ao seu desempenho é a medida em que ele obtém benefícios da prestação pública. No fundo, os cidadãos julgam o Governo, e a Administração Pública em especial, não pelas intenções mas sim pelos resultados. Desta forma, as tentativas de melhorar o desempenho da Administração focam cada vez mais os processos de gestão baseados nos resultados (*outputs*) e não tanto nos recursos (*inputs*), sendo cada vez mais relevantes os impactos na sociedade (*outcomes*). Também o relatório sobre Melhores Práticas em Avaliação de 1999 da OCDE recomendava que essa avaliação fosse efectuada por parte da procura e não pela oferta.

Em todo o caso, é largamente reconhecido que as administrações públicas estão cada vez mais preocupadas com a gestão da qualidade dos serviços prestados (cf. Pollitt e Bouckaert, 2000; Rocha 2001; Doherty e Horne, 2002; Talbot *et al.*, 2005; Carapeto e Fonseca, 2006). Como resultado da largamente reconhecida complexidade do conceito de qualidade, existe um debate aceso acerca da definição de qualidade do serviço em contexto público (cf. Mintzberg, 1986; Walsh, 1991; Swiss, 1992; Radin e Coffee, 1993; Hazlett e Hill, 2000). Por outro lado, o facto dos serviços públicos serem antes de mais serviços, levanta a possibilidade de os estudar à luz da literatura de marketing de serviços.

Esta investigação tem como objectivo contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos. Neste sentido, o problema central da pesquisa é:

- De que depende a qualidade de um serviço público?

Procurar-se-á dar resposta a este problema estudando o caso da Loja do Cidadão. O interesse deste caso manifesta-se a diversos níveis. Desde logo, o facto de se tratar de um canal de distribuição do serviço público com crescente importância no quotidiano das populações dos centros urbanos, mas ainda pouco estudado, apesar da diversidade e interesse do material disponível para análise. Por outro lado, por se inserir claramente na tendência atrás referida de concentração de serviços públicos em modelos de distribuição do tipo *one-stop-shopping*. Em terceiro lugar, por constituir um caso inovador e intermédio entre a Administração Pública tradicional e a Administração Electrónica. Finalmente, pela diversidade dos serviços prestados e a complexidade organizacional, dado o conjunto significativo de capacidades mobilizadas.

Assim, dado o problema central da pesquisa, procura-se responder às seguintes questões de investigação no contexto da Loja do Cidadão:

- Como se desenvolve o processo de interacção no serviço público?
- Como se desenvolve a percepção da qualidade do serviço público pelo cidadão/cliente?
- Qual o impacto da qualidade do serviço público no valor para a sociedade?

A resposta a estas três questões levou a que se fizesse uma revisão da literatura abordando dois grandes temas: a qualidade dos serviços em geral e a avaliação dos serviços públicos em particular. Este quadro conceptual, seguido do desenvolvimento do modelo de análise, constitui a primeira parte da tese. A segunda parte é dedicada ao estudo empírico, apresentando-se a metodologia, o estudo de caso, a análise de resultados e as conclusões.

Concretamente, a tese estrutura-se em oito capítulos, incluindo esta Introdução. Os dois capítulos seguintes de revisão teórica têm como objectivo sintetizar e analisar algumas temáticas e conceitos considerados relevantes para a questão da qualidade em serviços públicos. Assim, o Capítulo 2 apresenta uma breve síntese dos principais modelos e conceitos de qualidade dos serviços e satisfação dos clientes. O capítulo seguinte enquadra estas questões no contexto da Administração Pública, iniciando-se com uma análise das suas especificidades, síntese dos debates essenciais em torno da evolução mais recente nas Administrações das economias modernas, e, mais especificamente, da avaliação dos serviços públicos a dois níveis – pelo cidadão e pela sociedade. A Parte I encerra-se com a elaboração das questões de investigação e modelo de análise.

O primeiro capítulo da segunda parte apresenta o enquadramento teórico, justifica e descreve a metodologia de investigação usada na tese. Mais especificamente, justifica a pertinência da adopção do estudo de caso, expõe as dificuldades e limitações do trabalho de campo e descreve a estratégia de pesquisa e a operacionalização da metodologia, nomeadamente a definição da unidade de análise e o processo de recolha e análise dos dados. No Capítulo 6 descreve-se e analisa-se o caso explorado na tese (Loja do Cidadão) de acordo com o modelo de análise. O capítulo seguinte apresenta a análise dos resultados, tendo como objectivo responder às questões de investigação. A tese conclui-se com a apresentação das conclusões, uma reflexão acerca dos principais contributos e limitações subjacentes e ainda com algumas sugestões para futuras investigações.

PARTE I – Revisão da Literatura e Modelo de Análise

CAPÍTULO 2 – Qualidade dos Serviços

2.1. Introdução

Sendo a qualidade dos serviços o tema central desta tese, afigura-se desde logo essencial ter presente os principais desenvolvimentos da investigação nesta área. Assim, este capítulo inicia-se com uma breve síntese da evolução do conceito de qualidade, em termos gerais e no contexto específico dos serviços (Secção 2.2.). De seguida, apresenta-se uma revisão da literatura dos principais modelos de qualidade dos serviços (Secção 2.3.) e da satisfação (Secção 2.4.). O capítulo encerra-se com uma secção dedicada à conclusão (Secção 2.5.).

2.2. Conceitos de Qualidade

A gestão da qualidade surgiu ligada aos produtos, com um grande desenvolvimento conceptual e metodológico a partir dos anos 60, tendo sido reconhecida como uma ferramenta estratégica não só para aumentar a eficiência operacional, mas também para melhorar o desempenho global da organização. Ou seja, a importância de definir e medir a qualidade é inegável: não se pode gerir o que não se pode medir.

Desde então, surgiram várias definições de qualidade: conformidade com os requisitos (Crosby, 1984), adequação ao uso (Juran, 1988), satisfação do cliente (Eiglier e Langeard, 1987), zero defeitos, no sentido de fazer bem à primeira (Parasuraman, Zeithaml e Berry, 1985), ou exceder as expectativas (Zeithaml *et al.*, 1990). A abordagem holística da qualidade proposta por Deming (1982), que deu origem à filosofia da Gestão da Qualidade Total, resulta do reconhecimento de que as melhorias da qualidade e da gestão levam a um aumento da produtividade, a qual, por sua vez, permite um decréscimo dos preços e um aumento da quota de mercado e, portanto, um potencial crescimento futuro da empresa. São conceitos claramente complementares, que assentam em filosofias que destacam a necessidade de melhoria contínua da qualidade, a importância da gestão participativa e o empenho da direcção. Segundo

Holbrook (1994) existem diferentes conceptualizações de qualidade: no marketing e na economia, em que a qualidade é geralmente entendida como dependente do nível de atributos do produto (cf. Hauser e Shugan, 1983); na gestão das operações, em que é definida como tendo duas dimensões principais – adequação ao uso e fiabilidade (cf. Garvin, 1988; Juran, 1988) e na literatura do marketing dos serviços, onde a qualidade é vista como uma avaliação global (cf. Parasuraman *et al.*, 1985).

A qualidade dos serviços tornou-se elemento central da investigação nos anos 80 (cf. Parasuraman *et al.*, 1985), sendo vários os factores que levaram a esta tendência. Por um lado, a crescente competitividade entre as organizações, num contexto de rápidas mudanças e crescente incerteza, num mercado saturado de consumidores cada vez mais exigentes e mais conscientes das suas possibilidades de escolha. Por outro lado, a procura de níveis de rentabilidade superiores, dado que a oferta de serviços de reconhecida qualidade permite a obtenção de margens mais atractivas, não somente pelo lado da prática de um preço acrescido, mas também pela redução de custos. Deste modo, a qualidade do serviço ganhou relevância em praticamente todas as organizações, especialmente naquelas que oferecem o que Chase (1978) referiu como serviços de “elevado contacto”, nos quais existe uma “interacção diádica entre o cliente e o prestador do serviço” (Surprenant e Solomon, 1987, p. 87) ou “uma forma de interacção humana” (Czepiel, *et al.*, 1985, p. 14).

No entanto, o conceito e medição das percepções da qualidade dos serviços constituem um dos temas mais controversos na literatura do marketing dos serviços (Brady e Cronin, 2001; Pinto, 2003). Com efeito, medir a qualidade em serviços é um tema mais complexo do que em contexto de produtos, pois “não é função de medidas estatísticas da qualidade, incluindo defeitos físicos ou julgamentos de gestão. Inversamente, é função das percepções dos clientes sobre os serviços” (Cunningham e Young, 2002, pp. 4-5). Por outro lado, os serviços são na sua essência comportamentos, mais que entidades físicas, sendo descritos por Berry (1980) como “*deeds, acts or performances*”, o que torna bastante complexo medir a sua qualidade. De facto, essa dificuldade acrescida decorre desde logo das próprias características dos serviços, largamente referidas na literatura do marketing dos serviços (cf. Berkowitz *et al.*, 1986, pp. 608-

610): intangibilidade (o que leva à subjectividade das percepções dos consumidores), inseparabilidade entre produção e consumo (o que torna só por si a avaliação mais difícil, até pela própria interacção entre os funcionários e o consumidor), perecibilidade e heterogeneidade, causada pelas características acima referidas, tornando cada processo de produção (“*servuction*”, cf. Eiglier e Langeard, 2002) único (cf. Grönroos, 1990; Kotler e Andreasen, 1995). Como explica Grönroos (2001, p. 150) “um serviço é um processo que leva a um resultado durante os processos parcialmente simultâneos de produção e consumo”, implicando a gestão de recursos e sistemas que produzem um resultado para o cliente. Ou seja, sendo os serviços processos, e não objectos, o desafio é medir a qualidade de processos interactivos, requerendo uma grelha de análise própria.

Tradicionalmente, a qualidade do serviço não é vista como um constructo isolado, mas antes como a agregação de diversas dimensões ou componentes. Mais recentemente, a investigação sugere que os factores relevantes para a avaliação da qualidade dos serviços são entendidos como seus antecedentes e não suas componentes (Dabholkar *et al.*, 2000). Isto significa que os consumidores avaliam diferentes factores ou atributos do serviço, mas também procedem a uma avaliação global da qualidade do serviço, que não resulta do simples somatório das suas componentes.

Não existe, porém, uma definição única de qualidade do serviço na literatura. Garvin (1984) identifica duas perspectivas da qualidade dos serviços – uma do ponto de vista das operações (perspectiva do prestador do serviço) e a outra do ponto de vista do marketing (a perspectiva do cliente). Na literatura da gestão das operações a qualidade do serviço é definida em termos da capacidade do prestador ir consistentemente de encontro aos requisitos dos clientes. Nesta perspectiva, elevada qualidade do serviço ocorre quando as expectativas do prestador em relação aos padrões de desempenho são atingidas. Trata-se de uma perspectiva, mais operacional, usada na literatura da Gestão da Qualidade Total. Ou seja, a qualidade do serviço do ponto de vista do prestador difere do conceito de satisfação do cliente e precede-o (Yi, 1990; Cronin e Taylor, 1994; Parasuraman *et al.*, 1994). Em todo o caso, a atenção à qualidade na gestão marca a sua reorientação, do produto para o mercado: a qualidade é cada vez mais considerada

uma variável estratégica de posicionamento e não uma mera variável técnica. A qualidade começou, então, a ser entendida como qualidade percebida, dirigida para a satisfação do cliente, sem descuidar os aspectos técnicos da qualidade: “a qualidade é uma determinação do cliente [...] baseia-se na experiência actual do cliente com o produto ou serviço, medida relativamente aos seus requisitos – declarados ou não declarados, conscientes ou meramente sentidos, tecnicamente operacionais ou inteiramente subjectivos – representando sempre um objectivo dinâmico num mercado competitivo” (Feigenbaum, 1991, p. 7). Então, a qualidade resulta das percepções dos clientes: as empresas têm que definir qualidade da mesma forma que os clientes o fazem, sob pena de desenvolver em programas de qualidade inadequados e demasiado limitados.

2.3. Modelos de Qualidade dos Serviços

A maior parte dos modelos da qualidade dos serviços baseia-se no paradigma da desconfirmação das expectativas, de acordo com o qual a qualidade percebida resulta da comparação entre qualidade experimentada e esperada (Oliver, 1980). A qualidade percebida do serviço (*perceived service quality*) é, então, entendida como o grau e a direcção da discrepância entre as expectativas e as percepções dos consumidores.

Muito embora seja consensual a existência de múltiplas dimensões da qualidade, não existe acordo acerca da natureza e conteúdo das dimensões - duas (cf. Grönroos, 1982; Lethinen e Lethinen, 1982; Mels *et al.*, 1997), três (cf. Rust e Oliver, 1994), cinco (cf. Zeithaml *et al.*, 1988) e dez (Parasuraman *et al.*, 1985, na versão original do modelo Servqual). Buttle (1996) sugeriu mesmo que quanto mais reduzido o envolvimento do cliente no serviço menos dimensões há a considerar na avaliação da sua qualidade.

No entanto, muito embora uma parte significativa dos estudos existentes se baseie no paradigma da desconfirmação das expectativas, outra corrente de investigação argumenta que estas são irrelevantes, podendo mesmo enviesar as conclusões, pelo que propõe que se tome em consideração apenas o nível de desempenho. Assim, a inclusão

ou não das expectativas como determinantes da qualidade do serviço levou a dois paradigmas alternativos - o paradigma da desconfirmação e o da percepção – e duas escalas principais – Servqual (Parasuraman *et al.*, 1985; Zeithaml *et al.*, 1988) e Servperf (Cronin e Taylor, 1992). Em ambos os casos, vários estudos demonstraram que as escalas não são genéricas, não sendo igualmente aplicáveis a todos os contextos de serviços, uma vez que não conseguem captar as dimensões específicas subjacentes às percepções de qualidade (cf. Carman, 1990; Finn e Lamb, 1991; Dabholkar *et al.*, 2000; Zhao *et al.*, 2002).

Pode-se, então, considerar que as determinantes e medidas da qualidade dos serviços podem ser únicas em diferentes sectores, dependendo das características específicas dos serviços prestados, sugerindo-se incluir ponderações nas escalas de medição. Porém, muito embora o Servperf ponderado tenha demonstrado alguma superioridade relativamente ao Servqual ponderado, verificou-se que esta alteração não levou a significativas melhorias na avaliação da qualidade dos serviços (Bolton e Drew, 1991). Podem ser destacadas na literatura outras evoluções, nomeadamente as versões modificadas do modelo Servqual e os modelos baseados no paradigma da importância/desempenho (Martilla e James, 1977; Hermmasi *et al.*, 1994).

E como são formadas as expectativas dos clientes? Para avaliar a qualidade de um serviço os clientes utilizam um padrão já existente (Lovelock *et al.*, 1999). Essa comparação pode ser feita com experiências anteriores, com aquela organização ou com a concorrência, podendo os clientes basear as suas expectativas pré-compra em referências diversas, tais como os comentários boca-a-boca, publicidade ou apresentação de vendas. Ao longo do tempo desenvolvem-se normas sobre o que o cliente pode esperar dos serviços (por exemplo, na maior parte dos casos as expectativas relativamente aos serviços públicos são baixas), variando consoante os grupos demográficos, os países, etc.. Assim, pode-se assumir três níveis de expectativas dos clientes: serviço desejado (o tipo de serviço que os clientes desejam receber), serviço adequado (nível mínimo de serviço que os clientes estão dispostos a aceitar sem se sentirem insatisfeitos) e serviço previsto (nível de serviço que os clientes antecipam receber). Lovelock *et al.* (1999) apontam ainda uma zona de tolerância entre o serviço

desejado e o adequado, que está directamente relacionada com a variabilidade própria dos serviços.

Em suma, pode-se concluir que as avaliações da qualidade do serviço são processos complexos que operam a variados níveis de abstracção, não existindo uma teoria unificadora que reflecta toda esta complexidade.

De seguida são apresentados de forma breve alguns dos principais modelos de avaliação da qualidade dos serviços, evidenciando-se as principais diferenças e complementaridades entre eles.

A. Modelo dos *Gaps* e *Servqual*

O Modelo dos *Gaps* (Parasuraman *et al.*, 1988) pretende avaliar a qualidade do serviço do ponto de vista do cliente, partindo de uma noção subjectiva de qualidade – a qualidade percebida. Assim, a qualidade do serviço é definida em termos da diferença (*gap*) entre as percepções e as expectativas dos consumidores (hiato 5). Por sua vez, estas são função da experiência passada e das necessidades pessoais do consumidor, bem como do passa-palavra. O modelo identifica quatro discrepâncias possíveis, a nível interno da organização, que causam baixo nível de qualidade: entre as expectativas dos clientes e a percepção que os gestores têm delas (hiato 1), entre a percepção que a gestão tem das expectativas dos clientes e as especificações da qualidade dos serviços (hiato 2), entre as especificações da qualidade dos serviços e o serviço prestado (hiato 3) e, finalmente, entre a prestação do serviço e a comunicação externa com os clientes (hiato 4). Adicionalmente, o modelo procura analisar as fontes dos problemas de qualidade, e auxiliar os gestores a compreender como é que a qualidade do serviço pode ser melhorada. Neste contexto, melhorar a qualidade exige detectar as falhas e implantar medidas de correcção das mesmas. Os autores do modelo propõem mais de 40 variáveis que podem explicar a magnitude e direcção destes hiatos, sugerindo como os diminuir (Zeithaml *et al.*, 1990).

A maior parte dos autores concorda que as expectativas dos clientes raramente estão relacionadas com um aspecto individual do serviço, mas antes com um conjunto de aspectos. Desta forma, em meados da década de 80, Parasuraman, Zeithaml e Berry desenvolveram uma escala para compreender como é que os clientes avaliam a qualidade do serviço, baseados no conceito de qualidade percebida. Surge a primeira versão da escala Servqual (Parasuraman *et al.*, 1985). Assumindo que os clientes usam basicamente critérios semelhantes para avaliar a qualidade independentemente do tipo de serviço, começou por propor dez factores para a qualidade do serviço: tangibilidade, fiabilidade, rapidez, competência, cortesia, credibilidade, segurança, acessibilidade, comunicação e conhecimento do consumidor. Estudos posteriores (Zeithaml *et al.*, 1988) comprovaram que os consumidores só conseguem distinguir cinco dimensões, indiciando sobreposições das dez anteriores - tangibilidade (*tangibles*), confiança (*reliability*), capacidade de resposta (*responsiveness*), garantia (*assurance*) e empatia (*empathy*). Concretamente, são utilizados questionários com 22 atributos para descrever as 5 determinantes, sendo aos inquiridos pedido para responder numa escala de Lickert de 7 pontos (desde “discordo totalmente” até “concordo completamente”) sobre o que esperavam do serviço e como perceberam o mesmo. A qualidade do serviço é pontuada no total através das discrepâncias entre o que os inquiridos esperavam do serviço e o que obtiveram, existindo qualidade ideal quando as expectativas do cliente são excedidas.

Mais tarde, considerando que o conceito de expectativas subjacente à teoria da desconfirmação é demasiado restrito, dado que considera apenas um dado nível de expectativas dos clientes para cada atributo, Berry e Parasuraman (1991) sugerem a existência de uma zona de tolerância, que definem como a amplitude de desempenho do serviço que o cliente considera satisfatória. A importância da zona de tolerância é tomada em consideração por diversos autores (Liljander e Strandvik, 1993; Strandvik, 1994; Johnston, 1995b), já que os clientes podem aceitar variação dentro do intervalo de desempenho, sendo que qualquer aumento no desempenho nesta zona só terá um efeito marginal nas percepções. Só quando o desempenho sai deste intervalo é que tem efeito real sobre a qualidade percebida do serviço.

Verificou-se, também, uma evolução relativamente ao tipo de expectativas a considerar. Na escala Servqual original os clientes eram questionados acerca do que esperavam do serviço que consumiram. Posteriormente, passou-se a perguntar-lhes o que esperavam de um serviço ideal ou excelente na mesma categoria do que estavam a consumir. Porém, esta abordagem levanta alguns problemas no caso de as expectativas serem à partida muito limitadas ou pouco definidas. Este instrumento, apesar de ser largamente conhecido e provavelmente o mais utilizado, tem levantado algumas críticas, nomeadamente devido ao facto de algumas determinantes não serem encontradas nos serviços que se pretende analisar, outras vezes o conjunto das determinantes nas expectativas não coincide com o conjunto das experiências, ou ainda porque os 22 atributos nem sempre descrevem o serviço na sua globalidade.

Na verdade, existem vários autores que criticam severamente este modelo e a escala usada. Teas (1993), discorda do conceito e medida das expectativas; Carman (1990) e Babakus e Boller (1992), consideram que o número e tipo de dimensões podem variar com a categoria do serviço; Brown *et al.* (1993) apontam problemas de confiança e validade quando as expectativas e as percepções são medidas separadamente. Por seu lado, Cronin e Taylor (1992; 1994) destacam o facto de que, para além de padecer de problemas de validade e confiança, aquela escala confunde a medida de satisfação com a de qualidade. Deste modo, propõem um reconhecido instrumento alternativo – Servperf (Cronin e Taylor, 1992) – defendendo que existe forte evidência empírica de que a qualidade do serviço deve ser determinada através de medidas baseadas no desempenho em vez da desconfirmação das expectativas. Ou seja, os autores consideram que a medição da qualidade do serviço deve-se basear apenas nas percepções dos clientes acerca do desempenho do prestador do serviço, em vez de ser entendida como um hiato entre a percepção de desempenho e as suas expectativas. Outros autores demonstraram apoio a esta perspectiva (cf. Babakus e Boller, 1992). Como resposta a esta crítica, os autores da escala Servqual escreveram um artigo explicando que a inclusão das expectativas proporciona um diagnóstico mais rico e mais rigoroso (Parasuraman *et al.*, 1994). Similarmente, Oliver (1993) e Brown *et al.* (1993) também desenvolvem uma abordagem crítica ao modelo, e um conjunto relativamente extenso de outros estudos vem a questionar a generabilidade das dimensões propostas

no instrumento Servqual (cf. Albrecht e Zemke, 1985; Armistead, 1990; Gronröos, 1990; Johnston *et al.*, 1990; Johnston e Silvestro, 1990; Walker, 1990; Finn e Lamb, 1991) tendo vários outros autores apresentado as suas próprias determinantes da qualidade do serviço.

B. Servperf

Cronin e Taylor (1992) foram dos investigadores mais críticos em relação à escala Servqual. Estes autores propõem uma abordagem alternativa ao modelo Servqual, distinguindo qualidade do serviço (atitude de longo prazo) e satisfação do cliente (atitude/ percepção de curto prazo, directamente relacionada com a prestação). Então, para eles, qualidade e satisfação estão relacionadas, mas não são equivalentes, sendo que a qualidade do serviço precede a satisfação e é esta, mais que a qualidade do serviço, que condiciona a intenção da compra. A qualidade do serviço é vista como um conceito de longo prazo, enquanto que a satisfação resulta de cada prestação individual (Cronin e Taylor, 1994). Por sua vez, qualidade percebida é o juízo do consumidor sobre a superioridade ou inferioridade global de uma entidade ou serviço. Em termos teóricos, os autores sugeriram que a componente das expectativas devia ser descartada, devendo-se usar apenas a componente desempenho para medir a qualidade percebida. Um dos seus argumentos era que a validade da previsão usando apenas a componente das percepções é superior aquela que se obtém a partir do diferencial entre as expectativas e o desempenho. Os dois autores apresentaram evidência empírica em quatro tipos de serviços (banca, controlo de pragas, limpeza a seco e *fast-food*) para corroborar a superioridade do seu instrumento. A escala proposta compreendia 22 itens, sendo que um desempenho percebido superior implicaria maior qualidade do serviço. A superioridade empírica do Servperf relativamente ao Servqual foi encontrada em duas áreas: por um lado aquela escala é mais eficiente porque diminui para metade o número de itens a medir, tornando-se manifestamente mais simples, e, ainda, porque explica mais variância da qualidade global do serviço. Assim, diversos autores manifestaram o seu apoio em favor da escala Servperf (cf. Churchill e Surprenant, 1982; Woodruff *et al.*, 1983; Bolton e Drew, 1991b; Babakus e Boller, 1992; Boulding *et al.*, 1993).

No entanto, também se levantaram críticas a este instrumento. Vários estudos mostraram que as escalas Servqual e Servperf utilizadas em diferentes serviços são padronizadas, mas não generalizáveis porque falham na captação das dimensões específicas subjacentes às percepções da qualidade (cf. Carman, 1990; Dabholkar *et al.*, 2000; Zhao *et al.*, 2002). De acordo com esta perspectiva, as determinantes e a medição da qualidade do serviço podem ser únicas em diferentes sectores, dependendo das características específicas dos serviços prestados.

Dada a complexidade das percepções envolvidas, abandona-se o pressuposto de que a qualidade é uma agregação de diversas componentes, sendo que medidas directas da qualidade global do serviço são melhores previsores das intenções de comportamento do consumidor do que a avaliação da qualidade do serviço calculada a partir de dimensões pré-definidas (cf. Dabholkar *et al.*, 2000). Portanto, nesta linha de raciocínio, o conceito de qualidade do serviço não pode ser visto como uma mera soma das dimensões, mas antes como uma hierarquia, em que as dimensões não são componentes mas antecedentes da avaliação global da qualidade do serviço.

C. Modelo da Qualidade Total Percebida do Serviço

No início da década de 80 diversos investigadores analisavam a qualidade dos serviços com base na comparação entre o desempenho e as expectativas (cf. Lewis e Booms, 1983). Nesta linha de raciocínio, Grönroos (1982, 1984) desenvolveu um modelo em que identifica duas dimensões da qualidade do serviço – técnica (o resultado do processo do serviço - *What?*) e funcional (como é prestado o serviço - *How?*). Ou seja, para além de avaliarem o que recebem (qualidade experimentada), os clientes também tomam em consideração a forma como o recebem, sendo a interação existente na prestação de serviços um elemento essencial na avaliação da qualidade. Ou seja, o cliente não é apenas influenciado pelo resultado do serviço, mas também pela forma como este lhe foi prestado – atendimento, instalações, outros clientes, etc.. De facto, actualmente é difícil criar uma vantagem técnica, pois a maior parte das organizações já tem um desempenho semelhante, o que nos serviços é ainda mais complicado dado que o efeito de imitação é muito rápido. Por outro lado, uma vantagem baseada na qualidade

técnica pode ser anulada pela forma de lidar com o cliente, ou seja, por uma qualidade funcional insatisfatória. No entanto, a qualidade técnica, não sendo suficiente, constitui um pré-requisito da qualidade da oferta.

A dimensão funcional da qualidade experimentada não é susceptível de ser avaliada de forma tão objectiva como a dimensão técnica, sendo a própria imagem da organização muito importante, podendo mesmo ser vista como um filtro que influencia a percepção da qualidade. Aqui o autor aproxima-se da abordagem de Lethinen e Lethinen (1982) que destacam a importância da imagem para a qualidade do serviço prestado. A relevância da dimensão funcional é significativa.

Outros autores sugerem a consideração explícita de dimensões adicionais, tais como o ambiente físico (Rust e Oliver, 1994). No entanto, Grönroos considera esta dimensão (onde? *Where?*) na dimensão funcional, dado que admite que a percepção da qualidade funcional é influenciada pelos elementos físicos do ambiente em que ocorre a prestação. As expectativas assumem também uma significativa relevância. Assim, de acordo com este modelo existe um bom nível de qualidade percebida quando a qualidade experimentada vai de encontro às expectativas do cliente – qualidade esperada. No entanto, se as expectativas não forem realistas, a qualidade percebida será reduzida, mesmo que a qualidade experimentada, medida de uma forma mais objectiva, seja razoável. Grönroos (1984) considera vários factores relevantes para a formação das expectativas, nomeadamente comunicação de marketing, preço, passa-palavra, imagem da empresa, relações públicas e necessidades e valores dos clientes. Alguns destes factores são controlados pela empresa, mas outros estão total ou parcialmente fora da sua influência.

Em suma, o nível de qualidade total percebida não é unicamente determinado pelos níveis de qualidade técnica e funcional, mas também pelo hiato entre a qualidade esperada e experimentada. Então, os programas de melhoria da qualidade devem tomar em consideração não apenas os níveis de qualidade técnica e funcional, como também todas as variáveis que possam influenciar a formação das expectativas dos clientes. Finalmente, a imagem da organização ou empresa é também um elemento importante

para a formação da qualidade percebida do serviço, devendo, então, ser adequadamente gerida.

D. Modelo dos 4 Q's da Oferta da Qualidade

Este modelo de Gummesson (1993) foi desenvolvido a partir da ideia de que os serviços e os bens físicos são parte integrante dos produtos oferecidos. Tem como finalidade compreender os factores que constituem a qualidade, pretendendo, assim, contribuir para o desenvolvimento e gestão da qualidade, independentemente da oferta central da organização ser um bem ou um serviço. Assim, contrariamente ao modelo de Grönroos visto acima, este modelo baseia-se em dados empíricos de empresas de manufactura e não de serviços, mas existem várias semelhanças entre os dois: ambos usam a definição de qualidade percebida pelo cliente como a principal definição de qualidade e relacionam os conceitos de expectativas, experiências e imagem. No entanto, a forma de alcançar a qualidade é distinta: enquanto que o modelo de Grönroos distingue duas fontes da qualidade, funcional e técnica, Gummesson refere a contribuição de quatro conceitos de qualidade (“os quatro Q’s”) para a formação da qualidade percebida. Os dois primeiros são considerados fontes de qualidade: qualidade da concepção, qualidade da produção e distribuição; os outros resultam da experiência dos clientes e formam o resultado da produção e distribuição dos bens e do processo relativo ao serviço: qualidade relacional (que se refere à forma como o cliente percebe a qualidade durante o processo do serviço) e qualidade técnica (que se refere aos benefícios de curto e longo prazo). Desta forma, este modelo considera que os problemas de qualidade podem ter origem na fase da produção (ou prestação), ou mesmo num momento anterior, durante a sua concepção. O seu interesse advém também do facto de acrescentar às expectativas e às experiências a marca e a imagem como elementos influenciadores das percepções da qualidade.

E. Modelo da Qualidade do Relacionamento

A maior parte dos modelos e instrumentos da qualidade utilizam uma abordagem estática, mas os serviços são processos e estão, portanto, orientados para o relacionamento, pelo que as percepções dos clientes evoluem. As próprias expectativas também são dinâmicas, alterando-se ao longo do relacionamento. Assim, no início dos anos 90 sentiu-se a necessidade de utilizar modelos dinâmicos para analisar a percepção da qualidade do serviço. Surge o conceito de qualidade relacional (Gummesson, 1987), entendida como a dinâmica da formação de qualidade a longo prazo nos relacionamentos. Estas interações, que podem ocorrer entre pessoas, máquinas ou sistemas, são consideradas pela linha de investigação da escola nórdica de marketing de serviços como o fenómeno básico da qualidade e da criação de valor, podendo ser de natureza contínua ou discreta (Grönroos, 2000, p. 81). No contexto dos serviços, a interação é estudada em termos de episódios, actos e relacionamentos. Trata-se de uma perspectiva dinâmica da qualidade, sendo que a percepção da qualidade em cada fase reflecte a percepção da fase anterior, alterando continuamente a imagem que o cliente forma acerca desse fornecedor de serviço, evoluindo para uma percepção global da qualidade.

Neste âmbito, o modelo de Liljander e Strandvik (1995) – Modelo da Qualidade do Relacionamento - inclui quatro aspectos importantes: a diferença entre a qualidade percebida ao nível do episódio e a qualidade relacional; a satisfação e o valor percebido pelo cliente; um leque de padrões de comparação, permitindo uma extensão da tradicional noção de desconfirmação utilizada em modelos estáticos de qualidade percebida do serviço; e, finalmente, variáveis de comportamento do cliente. De acordo com este modelo, o serviço experimentado pelo cliente pode ser comparado com as expectativas, como é habitual nos modelos de qualidade do serviço, ou ainda com outros padrões sugeridos na literatura (nível adequado, nível habitual da marca, nível habitual do produto, o melhor nível da marca, serviço excelente, nível ideal, etc.), devendo ser considerada a opção que pareça mais adequada ao caso concreto. Através da comparação da qualidade do episódio com o sacrifício percebido pelo cliente (que inclui variáveis como o preço, tempo de espera, custos de oportunidade, entre outras) o

cliente constrói a sua percepção do valor do episódio, a qual, por sua vez, leva à satisfação ou insatisfação com o serviço. Pode acontecer que nem todos os episódios afectem o valor do relacionamento e a satisfação da mesma forma, podendo o cliente dar maior ponderação a alguns episódios do que a outros, o que pode diferir entre grupos de clientes. Assim, apesar do valor de um episódio poder ser percebido como reduzido, o valor do relacionamento pode ainda ser elevado devido a todos os benefícios recebidos em episódios anteriores, pelo que um episódio insatisfatório pode não acabar o relacionamento, no caso dos episódios anteriores terem sido satisfatórios.

O modelo considera ainda a existência de uma zona de tolerância, que decorre da variação admitida dos níveis de desempenho. A satisfação com um determinado episódio condiciona o comportamento futuro do cliente, que, apesar de depender da sua lealdade e compromisso para com a organização, é ainda influenciado por outros constrangimentos (*bonds*) - legais, económicos, tecnológicos, geográficos e relacionados com o tempo – que em muitos casos constituem barreiras para o abandono do relacionamento, bem como outro tipo de factores – de conhecimento, sociais, culturais, ideológicos e fisiológicos – que podem contribuir positivamente para a ligação do cliente à organização. O valor percebido pelo cliente e estes constrangimentos influenciam a imagem que ele constrói da organização, a qual funciona como um filtro para a interacção seguinte.

Em suma, o cliente compara o desempenho em diferentes interacções com a organização com os padrões de comparação e, a partir dessa comparação, resulta a qualidade do relacionamento. Por sua vez, o valor do relacionamento decorre da comparação desta percepção com o sacrifício de longo prazo percebido. Este afecta a satisfação a longo prazo com a organização a qual, por sua vez, resulta na imagem e no comportamento futuro do cliente (nomeadamente em termos de lealdade e compromisso). Em conclusão, este não é um modelo de medição da qualidade, mas um auxiliar precioso para a gestão orientada para o cliente, uma vez que oferece uma descrição dos mecanismos da qualidade dos relacionamentos, explicando como é formada a qualidade percebida e como esta evolui com o relacionamento, descrevendo

os factores que devem ser tidos em consideração na gestão da qualidade à medida que o relacionamento se desenvolve.

F. Outros Modelos

Para além dos modelos apresentados, surgiram na literatura outras propostas, nomeadamente novas versões dos modelos mais referidos: o de Parasuraman *et al.* (1988) e o de Grönroos (1984).

O modelo de Brogowicz *et al.* (1990), Modelo Sintético da Qualidade Percebida do Serviço, é um modelo sintetizado de qualidade do serviço da escola nórdica e da investigação americana da qualidade dos serviços. O modelo considera dois níveis de hiatos entre qualidade experimentada e as expectativas: o da qualidade técnica e o da qualidade funcional, que constituem o hiato da qualidade total do serviço. O objectivo de manter estes dois níveis separados é precisamente pensar e gerir continuamente a qualidade em termos do que é prestado e como decorre esse processo, evitando, assim, a tendência natural para focalizar a atenção nos aspectos funcionais da qualidade do serviço. Finalmente, o modelo destaca os recursos físicos e humanos, como influenciadores da qualidade percebida (ao nível da qualidade experimentada), bem como a imagem da empresa, as influências externas (estrutura cultural e social, necessidades pessoais, experiências passadas, passa-palavra, comunicação social, concorrência) e as actividades tradicionais de marketing (ao nível da formação das expectativas). Este modelo representa um contributo significativo para a compreensão e análise dos elementos-chave da medição da qualidade, nomeadamente os recursos físicos e humanos e as especificações do desempenho, permitindo desta forma identificar quais as variáveis que devem ser consideradas nas diversas actividades do ciclo da gestão - planear, organizar, dirigir e controlar.

Por sua vez, o modelo de Rust e Oliver (1994), uma extensão do modelo de Grönroos (1984), considera que a percepção global da qualidade do serviço se baseia na avaliação pelo cliente de três dimensões do *service encounter*: a interacção cliente-funcionário

(qualidade funcional de Grönroos), o ambiente do serviço (destacado por Bitner, 1992) e o resultado (qualidade técnica de Grönroos).

Similarmente, Brady e Cronin (2001) propõem uma abordagem que integra estas três dimensões. No seu modelo defendem ainda uma abordagem multidimensional e de vários níveis semelhante à de Dabholkar *et al.* (1996). De acordo com estes autores, “existe um suporte teórico para um modelo multidimensional e de vários níveis [...] mas tem havido pouco esforço para identificar os atributos ou factores que definem as subdimensões” (Brady e Cronin, 2001, p. 36).

Com efeito, as dimensões da qualidade sugeridas por Gronroös (1982) – dimensão técnica (“*What?*”), dimensão funcional (“*How?*”) – tendo sido encaradas como as principais dimensões da qualidade percebida do serviço, foram analisadas numa grande diversidade de contextos, assumindo a sua aplicabilidade genérica aos serviços. No entanto, vários outros modelos consideram uma variedade ampla de dimensões alternativas da qualidade dos serviços: qualidade do *output* e qualidade do processo (Lehtinen, 1982); qualidade física, interactiva e empresarial (Lehtinen e Lehtinen, 1982); cuidado e atenção, capacidade de resolução de problemas, espontaneidade e flexibilidade e recuperação (Albrecht e Zemke, 1985); fiabilidade, desempenho, características, conformidade, durabilidade, condições de uso, estética e qualidade percebida (Garvin, 1988); qualidade do *design*, da produção, da distribuição, relacional, técnica, funcional e imagem (Gummesson e Gronroös, 1987); qualidade do *design*, da produção, da distribuição e relacional (Gummesson, 1987); qualidade do *design*, da produção do serviço, do processo e do impacto (*outcome*) (Gummesson, 1991).

Por sua vez, Teas (1993) partilha o mesmo conceito de qualidade percebida dos modelos de Zeithaml *et al.* (1988) e de Cronin e Taylor (1992), mas sugere que as expectativas a usar devem ser as que são tidas como ideais.

Por outro lado, e criticando o facto dos instrumentos Servqual e Servperf não tomarem em consideração a importância relativa que os clientes atribuem às cinco dimensões, alguns estudos argumentam a conveniência de incluir a importância ponderada das

dimensões para o cliente. Assim, com base em diversos contributos da literatura, Martilla e James (1977) desenvolveram uma técnica alternativa, fundamentada no paradigma da importância/desempenho, que se baseia na utilização de critérios, distintos com diferentes graus de importância, para a compreensão da satisfação e ainda na definição de prioridades de melhoria da qualidade do serviço prestado (estratégias de concentração de recursos, baixa prioridade, continuidade da estratégia actual, possível abandono), através de uma representação gráfica simples dos resultados obtidos. Neste contexto, apesar de não existir uma definição clara da importância, esta pode ser definida como um reflexo do valor relativo dos vários atributos da qualidade do ponto de vista dos clientes (O' Neil e Palmer, 2004). Em condições ideais, a importância dos atributos deve ser medida antes da experiência de compra, dado que esta ferramenta procura compreender o papel dos atributos-chave seleccionados na decisão de aquisição. De seguida, avalia-se o desempenho usando o mesmo conjunto de atributos, de forma a que a importância e o desempenho possam ser directamente comparados, com base nos mesmos atributos, no gráfico elaborado a partir dos resultados obtidos. Martilla e James (1977) sugerem que disparidades significativas entre a importância e o desempenho podem ser indicadores de insatisfação do cliente. Esta técnica tem sido utilizada em diversas áreas, desde a qualidade dos serviços, ao turismo, lazer e recreação, educação, saúde, entre outras (Oh, 2001). No entanto, apesar da utilidade e facilidade da sua utilização, as suas limitações em termos de validade sugerem que esta técnica seja utilizada com prudência (Bacon, 2003).

Em resumo, com base na literatura sobre a qualidade dos serviços, conclui-se pela existência de dois grandes contributos para medir a qualidade do serviço: Servqual e Servperf. Apesar das críticas por vários autores, o instrumento Servqual ainda continua a ser o mais usado para medir a qualidade dos serviços.

2.4. Satisfação do Cliente

A satisfação do cliente é uma questão de primordial importância para o sucesso de qualquer organização. Há estudos que provam que nos serviços a satisfação tem maior

efeito sobre a repetição de compra do que a própria qualidade serviço (Cronin e Taylor, 1992). O serviço é um processo que se inicia quando os clientes chegam. Ocorrem, a partir de então, vários “momentos de verdade”, que poderão contribuir positiva ou negativamente para a formação dessa satisfação.

Nos pontos seguintes debate-se a relação entre os conceitos de qualidade e satisfação, sendo posteriormente apresentados de forma sucinta os principais modelos de avaliação da satisfação. Posteriormente, são abordados alguns aspectos essenciais da formação e gestão da satisfação – o papel das emoções, a relação entre satisfação e insatisfação, a existência da zona de tolerância, a gestão da insatisfação e, finalmente, o período de contacto.

2.4.1. Satisfação e Qualidade

Actualmente, a satisfação do cliente é um tema central da investigação em marketing. Na verdade, a orientação para a satisfação do cliente não é um fenómeno recente. O artigo de Cardozo, um dos pioneiros na investigação da satisfação na área do marketing, procurando compreender o seu impacto no comportamento de compra futuro, data já de 1965. Com efeito, a importância atribuída à satisfação dos clientes é enorme, pois é reconhecido o seu impacto no futuro da organização. De acordo com Keiningham *et al.* (2003, p. 37), “tanto os gestores como os académicos têm aceite a premissa de que a satisfação dos clientes resulta em padrões de comportamento dos clientes que afectam os resultados do negócio positivamente”.

O desempenho percebido, a qualidade e a satisfação são, então, requisitos críticos para assegurar a compra, lealdade do cliente e vantagem competitiva (Stradling, Anable e Carreno, 2007). Mais especificamente, a satisfação do cliente é reconhecida como antecedente da lealdade e repetição da compra (Dabholkar *et al.*, 2000; Seiders *et al.*, 2005), da rentabilidade (Anderson *et al.*, 1984; Rust *et al.*, 2002), da eficiência da publicidade e promoção e do desempenho do capital humano (Luo e Homburg, 2007) e do valor para o accionista (maior *cash flow* com menor volatilidade) (Gruca e Rego,

2005; Fornell *et al.*, 2006), pelo que tem assumido relevância crescente na gestão orientada para o cliente num conjunto muito diversificado de indústrias (Mittal e Kamakura, 2001; Szymanski e Henard, 2001). De acordo com Vavra (1997), a satisfação do cliente é o principal critério para determinar a qualidade efectivamente prestada aos clientes. Luo e Homburg (2007, p. 134) apresentam uma sistematização muito completa dos impactos (*outcomes*) da satisfação do cliente e respectivos artigos académicos.

Porém, não existe uma definição consensual de satisfação. Peterson e Wilson (1992, p. 62) sugerem mesmo que “os estudos sobre a satisfação do cliente são talvez melhor caracterizados pela sua falta de padronização de definições e a nível metodológico”. Por sua vez, Yi (1990), defendendo a importância de uma definição clara e universal de satisfação do cliente, discute mesmo se a satisfação é um processo ou um resultado. De facto, enquanto alguns autores destacam a satisfação como um processo de avaliação (cf. Hunt, 1977; Oliver, 1981; Fornell, 1992), outros consideram que a satisfação é a resposta a um processo de avaliação (cf. Howard e Sheth, 1969; Oliver, 1981, 1997; Westbrook e Reilly, 1983; Tse e Wilton, 1988). Ainda assim, a maior parte das definições considera a satisfação como uma resposta a um processo de avaliação. No entanto, também não existe consenso se a satisfação é uma resposta cognitiva (cf. Howard e Sheth, 1969; Tse e Wilton, 1988; Bolton e Drew, 1991;) ou afectiva (Westbrook e Reilly, 1983; Cadotte *et al.*, 1987). Giese e Cote (2000) apresentam uma sistematização das definições conceptuais e operacionais da literatura da satisfação do cliente. Assim, se por um lado perante a inexistência de uma definição consensual de satisfação o investigador deve explicitar o que entende pelo constructo, por outro esta variedade de definições coloca entraves na investigação da satisfação do cliente, nomeadamente na operacionalização da definição e na comparabilidade dos resultados.

Mas o que vem primeiro: a qualidade percebida ou a satisfação? Alguns estudos defendem que a satisfação antecede a qualidade (Parasuraman *et al.*, 1988; Bitner, 1990; Bolton e Drew, 1991). Inversamente, no seu artigo de 1994, Parasuraman, Zeithaml e Berry alteraram a sua perspectiva de satisfação e qualidade do serviço comparativamente a publicações anteriores: em vez de defenderem que a satisfação se

relaciona com as transacções e a qualidade do serviço com uma atitude global do serviço, sugerem agora que a qualidade precede a satisfação e que esta também pode ser medida para diferentes transacções. Oliver (1993), Cronin e Taylor (1994), Fornell et al. (1996), Brady *et al.* (2002), entre outros, também defendem que a qualidade é um antecedente da satisfação. Da mesma forma, para Liljander e Strandvik (1995), a qualidade também precede a satisfação, quer o cliente avalie numa base episódica, quer de relacionamento.

É uma discussão muito alargada, mas para Grönroos (2000) desnecessária: primeiro vem a percepção da qualidade, depois a percepção da satisfação ou insatisfação com essa qualidade. A qualidade é percebida pelos clientes através da comparação que estes fazem entre expectativas e experiências, relativamente a uma série de dimensões da qualidade. Da comparação desta qualidade obtida pelo cliente com a qualidade esperada resulta a qualidade total percebida: “uma boa qualidade percebida é obtida quando a qualidade experimentada vai de encontro às expectativas do cliente, ou seja à qualidade esperada” (Grönroos, 2000, p. 67). Verifica-se, então, uma confirmação ou desconfirmação das expectativas do clientes, resultando, ou não, em satisfação do cliente. Daí que seja vital gerir bem as expectativas para assegurar a percepção da qualidade - “*it’s better to underpromise and overdeliver*” (Grönroos, 2000, p. 68).

Na verdade, uma das principais questões relativas à satisfação diz precisamente respeito à confusão entre os conceitos de qualidade do serviço e satisfação e da forma como se relacionam entre si. Anderson *et al.* (1994) citam quatro importantes distinções entre os dois constructos. Desde logo, a avaliação da satisfação com um produto ou serviço pressupõe o seu consumo, enquanto que a percepção da qualidade pode existir sem consumo efectivo (Oliver, 1993). Em segundo lugar, a satisfação do cliente depende do conceito de valor (Howard e Sheth, 1969; Kotler e Levy, 1969), e este pode ser visto como o rácio entre a qualidade percebida e o preço, ou o total dos benefícios obtidos relativamente aos custos totais incorridos (Zeithaml, 1988; Holbrook, 1994), pelo que enquanto que a satisfação depende do preço, a qualidade não está directamente relacionada com este. Um outro factor distintivo tem a ver com o facto de a qualidade poder ser encarada como a percepção do cliente relativamente a um dado bem ou

serviço, enquanto que a satisfação se baseia não somente na experiência corrente, mas também em todas as experiências passadas, bem como nas experiências futuras antecipadas. Finalmente, os autores argumentam a existência de um forte apoio empírico à hipótese de a qualidade ser um antecedente da satisfação (cf. Churchill e Surprenant, 1982; Oliver e DeSarbo, 1988; Cronin e Taylor, 1992; Fornell, 1992; Anderson e Sullivan, 1993).

Ou seja, muito embora os conceitos de qualidade do serviço e satisfação sejam muito próximos, não são coincidentes, sendo a avaliação da qualidade do serviço e da satisfação do cliente uma questão muito complexa. De seguida, são sumariamente apresentados os principais modelos de avaliação da satisfação em serviços.

2.4.2. Modelos de Avaliação da Satisfação

Entendendo-se na literatura do marketing que a satisfação é uma avaliação global pós-compra, não existe, ainda assim, consenso sobre a sua medição. Hausknecht (1990) identificou mais de trinta diferentes medidas de satisfação usadas na investigação. Um dos problemas é precisamente que o constructo “satisfação do cliente” não é directamente observável (Howard e Sheth, 1969; Oliver, 1981; Westbrook e Riley, 1983). Grande parte dos modelos de avaliação da satisfação do consumidor baseiam-se na teoria da desconfirmação das expectativas. De seguida, são sumariamente apresentados alguns dos modelos mais citados – Oliver (1997), Spreng *et al.* (1996), Vavra (1997), Fornell (1992) e Kano *et al.* (1984).

A. Modelo Cognitivo dos Antecedentes e Consequências da Satisfação

Oliver (1980) é um dos autores mais citados na área da satisfação, tendo sido pioneiro no paradigma da desconfirmação (posteriormente desenvolvido por Churchill e Surprenant, 1982), pelo que a maioria dos modelos de satisfação têm este por base. O autor estudou os seus antecedentes, e em particular a sequência expectativas – desconfirmação, defendendo que as expectativas formam um padrão de referência para

os julgamentos de avaliação dos consumidores. Ou seja, a satisfação é uma resposta comparativa, que a distingue “de outros estados afectivos, tais como a felicidade ou o prazer, que podem ocorrer sem um padrão de comparação” (Oliver, 2000, p. 248). Assim, a satisfação é vista como função das expectativas modificadas pelas desconfirmações percebidas. O autor descreve como é formada a satisfação: antes da compra os consumidores formam expectativas acerca dos produtos ou serviços; posteriormente, o consumo resulta num determinado nível de qualidade percebida (o qual pode ser influenciado pelas expectativas); por sua vez, esta qualidade percebida confirma positivamente, ou desconfirma negativamente, essas expectativas.

Por outro lado, o modelo de Oliver (1997) considera o impacto das emoções na formação da satisfação ou insatisfação. O autor destaca diversas fontes deste efeito, desde logo a variabilidade resultante de flutuações de humor do funcionário, ou da própria interacção humana que se desenrola durante a prestação do serviço. Por outro lado, nos casos em que o desempenho se situa abaixo das expectativas do cliente, desenvolvem-se respostas emocionais relevantes para o processo de avaliação da prestação. Um terceiro mecanismo de emoções diz respeito à complexidade do próprio ambiente que envolve a prestação de determinados serviços, a qual pode mesmo resultar num tratamento injusto (comparativamente a padrões de justiça) que, por sua vez, gera uma resposta emocional. A relevância destes mecanismos emocionais na formação da satisfação do cliente justifica a necessidade de medir e monitorizar os antecedentes desta respostas emocionais.

B. Modelo Conceptual do Processo de Formação da Satisfação

Este modelo foi desenvolvido por Spreng *et al.* (1996) sobre as determinantes da satisfação dos consumidores, baseando-se no reexame da teoria da desconfirmação das expectativas. Neste modelo, a satisfação geral é influenciada pelo grau de conformidade do desempenho percebido com as expectativas (satisfação com a informação) e ainda pela conformidade com os desejos (satisfação com o atributo). Enquanto que naquele caso se incluem as crenças sobre a probabilidade de certos atributos, benefícios e resultados que são associados com determinados produtos ou serviços, no que se refere

aos desejos considera-se a avaliação do desejo de determinado atributo, benefício ou resultado, na medida em que permita alcançar os valores dos consumidores. Assim, enquanto que as expectativas são orientadas para o futuro e maleáveis, os desejos são descritos como orientados para o presente e relativamente estáveis. Por outro lado, considera-se que as expectativas e os desejos têm diferentes consequências na satisfação, na medida em que enquanto que as primeiras podem ter efeitos positivos ou negativos, estes só têm efeitos negativos.

C. Modelo de Satisfação do Consumidor

O modelo de Vavra (1997) também considera o papel dos desejos, considerando-os um importante elemento influenciador da formação das expectativas. O autor, baseado em Oliver e noutros autores na área da teoria da desconfirmação das expectativas, apresenta um modelo prático e operacional dos antecedentes da satisfação, mas que abrange também os processos de pós-satisfação, ou seja, as consequências e sua influência na retenção dos clientes, enriquecendo a teoria da satisfação do consumidor. Este modelo divide-se em três fases: antecedentes, processo de formação e consequências da satisfação. A primeira e última fases incluem explicitamente certos mediadores, os quais, muito embora pudessem estar implícitos noutros modelos anteriores, neste são reconhecidos explicitamente, o que é relevante para a avaliação e interpretação da satisfação. Assim, o autor identifica seis antecedentes da satisfação: factores demográficos, passa-palavra, competências pessoais, evolução da tecnologia, natureza da concorrência e publicidade e relações públicas. Por seu lado, as consequências da satisfação podem-se reflectir a seis níveis: ciclo de vida da indústria, natureza da concorrência, estrutura do canal, gestão das reclamações, gestão do relacionamento e gestão de provas e testemunhas.

D. Modelo de Fornell

Na literatura existem duas conceptualizações de satisfação: satisfação específica da transacção e satisfação cumulativa (Anderson e Fornell, 1993; Boulding *et al.*, 1993). Muito embora grande parte da investigação focalize a satisfação relativamente a um

produto ou serviço específico (Cronin e Taylor, 1992), a satisfação cumulativa, sendo uma avaliação global do cliente relativamente à sua experiência de compra e consumo até à data em consideração, apresenta-se com grande interesse para a gestão pois é um importante indicador do desempenho corrente e de longo prazo do mercado (Johnson *et al.*, 1995).

Este modelo (Fornell, 1992) pretende oferecer uma base de mensuração uniforme e comparável para a satisfação global do cliente. Assim, partindo de anteriores modelos, aponta as relações da satisfação global do cliente com os seus antecedentes, as expectativas do cliente e a sua qualidade e valor percebidos (tendo a qualidade percebida um efeito directo e positivo sobre a satisfação global do cliente), e ainda com as suas consequências, baseado na teoria “*exit-voice*” de Hirschman (1970) – reclamações e lealdade do cliente. A lealdade é medida pela intenção de repetir a compra e a tolerância ao preço, considerando que os clientes consideram não somente a qualidade mas também o preço quando formam uma avaliação global sobre o desempenho do produto.

Fornell destaca a questão do valor, na medida em que a qualidade não deve ser melhorada só porque o pode ser, mas apenas na medida em que os consumidores estejam dispostos a pagar, caso contrário haverá desperdício de recursos. Não é a qualidade por si só que leva a ganhos económicos, é a experiência de consumo que pode levar à repetição da compra e, portanto, a aumentos da procura. Ou seja, “a não ser que os investimentos em qualidade façam deslocar a curva da procura para cima ou reduzam os custos, os investimentos não compensarão” (Fornell, 2003, p. 27).

Por outro lado, o autor relaciona empiricamente a melhoria da qualidade com o crescimento económico, na medida em que aquela leva à satisfação do cliente e esta gera uma maior despesa em bens e serviços. Assim, Fornell (2003) estima que um aumento de 5% na qualidade percebida resulta num aumento médio da satisfação de 3.1%, dependendo da indústria em causa, estimando ainda que a satisfação explica 38% da variação da despesa em bens e serviços.

Este modelo deu origem ao SCSÍ – *Swedish Customer Satisfaction Index* (1989), o primeiro índice de satisfação do cliente. Este índice integra a qualidade dos bens e serviços disponibilizados, calculado ao nível da empresa, do sector e do conjunto do país. De facto, a Suécia foi o primeiro país a definir um indicador económico nacional que reflectisse a satisfação dos consumidores, por forma a promover a qualidade a nível nacional e a tornar a sua indústria mais competitiva. A ideia base é que a medida em que a empresa é capaz de satisfazer os seus clientes é uma indicação da sua prosperidade futura (Fornell, 1992). Referindo Henderson (1979), Fornell (1992) explica a ligação entre as perspectivas micro e macro: a maximização da quota de mercado tem consequências não apenas ao nível da empresa individualmente considerada, mas também para a economia nacional, em termos da eficiência produtiva. Mais tarde, o índice é desenvolvido para a economia americana (ACSI – *American Customer Satisfaction Index*, cuja metodologia é apresentada em Fornell *et al.*, 1996) e europeia (ECSI – *European Customer Satisfaction Index*).

E. Modelo de Kano

Kano *et al.* (1984) defendem que o sucesso já não passa apenas por ouvir o que os clientes sinalizam, mas antes por desenvolver uma profunda compreensão do seu mundo e, partindo desta base, satisfazer as suas necessidades latentes. Este modelo, originalmente desenvolvido para a indústria e posteriormente aplicado aos serviços (cf. Jacobs, 1995; Tan e Pawitra, 2001; Kuo, 2004) descreve de forma visualmente apelativa e eficaz a complexidade das necessidades dos clientes e a sua relação com a satisfação. O modelo propõe uma hierarquia entre os atributos dos produtos e serviços que são reconhecidos como importantes pelos clientes, e que, portanto, influenciam a sua satisfação, permitindo focalizar a atenção nas características que realmente diferenciam o produto da concorrência.

Mais especificamente, o modelo de Kano (Kano *et al.*, 1984) distingue três tipos de requisitos que influenciam a satisfação do cliente de três formas distintas. Assim, no nível mais elementar, surgem as necessidades básicas do cliente, ou seja, aquelas funções ou características que os clientes esperam, em condições normais, de um

produto ou serviço (*musts*). A ausência destas características leva à insatisfação e pode resultar em reclamações ou perda do negócio. Pelo contrário, se estiverem presentes, estes atributos são neutros. Ou seja, os clientes esperam sempre que as suas necessidades básicas sejam asseguradas, pelo que atingir elevado desempenho apenas nestes atributos dificilmente resultará em elevado nível de satisfação. De seguida, vêm as características ou funções cujo crescente desempenho se reflecte proporcionalmente no nível de satisfação do cliente (*more is better*). Finalmente, surgem as características ou funções que deslumbram e entusiasma os clientes (*delighters*). Na verdade, são aquelas necessidades não declaradas ou inesperadas que, uma vez preenchidas, conduzem a elevados níveis de satisfação. Assim, Kano *et al.* (1984) explica que, em situações concorrenciais, quando vários produtos ou serviços asseguram um nível de desempenho semelhante, não é suficiente ter clientes meramente satisfeitos. A vantagem competitiva poderá ser atingida através de concentrar esforços nos atributos que deslumbram e entusiasma os clientes.

Este nível supremo de satisfação é também considerado por diversos investigadores, que argumentam que a sua importância advém do facto de resultar em maior lealdade do cliente (cf. Rust *et al.*, 1996; Oliver *et al.*, 1997). Acresce ainda que o factor surpresa é aqui um elemento central, dado que as características que deslumbram o cliente são geralmente as que o surpreendem positivamente (Rust e Oliver, 2000). Ou seja, elevados níveis inesperados de satisfação, que exigem esforços adicionais por parte da empresa e seus agentes, levam ao deslumbramento. Oliver *et al.* (1997) desenvolveram investigação para definir uma base comportamental do deslumbramento do cliente, e simultaneamente testar os seus antecedentes e consequências, explorando as implicações resultantes.

2.4.3. O Papel das Emoções

As medidas tradicionais cognitivas, tais como a desconfirmação de um padrão de comparação ou o desempenho percebido do serviço, têm sido usadas para explicar a qualidade percebida do serviço e a satisfação. Porém, como vimos, na literatura dos

serviços a satisfação dos clientes é cada vez mais considerada uma reacção emocional que é, portanto, afectada, em maior ou menor grau, não somente pelo desempenho percebido do serviço ou a desconfirmação, como ainda pelos sentimentos experimentados (cf. Oliver, 1989, 1993; Oliver e Westbrook, 1993; Liljander e Strandvik, 1997; Proença e Castro, 2002).

Assim, nestas interacções diádicas tanto as disposições dos clientes como as dos funcionários afectam a avaliação do serviço pelos clientes (Liljander e Mattsson, 2002). Na verdade, dada a natureza interpessoal dos serviços, o comportamento do pessoal de contacto é da maior importância para a satisfação global. Quando se avalia apenas um episódio particular assumimos que é uma amostra credível de como o fornecedor do serviço é geralmente percebido, podendo mesmo não se ter em conta que este pode ter tido um mau dia, ou que o funcionário está sob pressão por estar a ser avaliado ou por outro qualquer motivo, ou que o cliente pode ou não já ter expectativas quanto ao serviço que procura. Porém, as emoções podem assumir uma importância considerável na avaliação da satisfação associada ao episódio. Jonhston (1995a) defende mesmo que o grau de satisfação pode estar apenas relacionado com a disposição do cliente na altura em que recebe o serviço.

Por sua vez, os clientes entram no ambiente do serviço com uma disposição neutral, positiva ou negativa, a qual afecta a sua subsequente avaliação do serviço. Este estado de espírito pode manter-se constante, ou pode alterar-se pela interacção com o ambiente físico, com outros clientes, ou com os funcionários, o que pode levar a modificações dessa disposição, que poderão ter implicações importantes nas avaliações do serviço (cf. Gardner, 1985; Bitner, 1992; Manrai, 1993; Mattila e Wirtz, 2000). Gronröos (2000) inclui estes comportamentos na dimensão funcional da qualidade do serviço. Em todo o caso, nas interacções pessoais os funcionários devem, tanto quanto possível, interpretar e responder às pistas emocionais evidenciadas pelos clientes. Solomon *et al.* (1985) defendem que aqueles devem mesmo ajustar o seu comportamento ao dos clientes, sendo, portanto, importante a sua capacidade de detectar a disposição dos clientes e de a manter, aumentar ou alterar através de comportamentos positivos. Mas o tipo de emoções não é indiferente: as emoções negativas têm o maior impacto sobre a resposta

do cliente, enquanto que as emoções positivas têm sido associadas ao aumento da satisfação. Por outro lado, pensa-se que os processos afectivos estão parcialmente fora do controlo consciente dos clientes. No entanto, existe ainda carência de investigação na ligação entre emoções e as variáveis pós-consumo, nomeadamente com a satisfação (Liljander e Bergenwall, 1999).

Várias definições de emoções têm surgido na literatura, mas não existe consenso, podendo ser prejudicial utilizar uma noção demasiado restrita. Oliver (1997, p. 294) propõe uma noção lata: “emoção inclui [...] várias formas e interpretações cognitivas de afecto às quais pode ser atribuída apenas uma única interpretação”. Em segmentos distintos os clientes podem reagir com diferentes emoções ao mesmo serviço e, devido à própria variabilidade do serviço, o mesmo cliente pode ter uma qualidade percebida do serviço ou emoções variáveis de um episódio para o outro. É um desafio ao gestor compreender as emoções que os seus clientes experimentam, bem como analisar a sua intensidade e frequência (Friman *et al.*, 2001; Holmund e Strandvik, 2003) e geri-las por forma a promover as emoções positivas e reduzir as negativas. De facto, a questão da frequência é importante, pois se uma emoção negativa é experimentada frequentemente com um prestador de serviço e a causa da emoção é considerada relevante para a avaliação da experiência total do serviço, a probabilidade do cliente abandonar é maior do que se a emoção fosse experimentada apenas uma vez e o factor causal fosse relativamente pouco importante. Então, o tipo e força das emoções que surgem de um ou mais incidentes negativos num relacionamento podem explicar melhor o abandono do que a própria fonte do incidente, como seja uma falha na qualidade do serviço. Todavia, com a recuperação do serviço as emoções negativas podem ser transformadas em positivas, pelo que, apesar de pouco estudado, é importante compreender o papel da recuperação do serviço na gestão das emoções do cliente.

2.4.4. Satisfação e Insatisfação

Quando consideramos as preocupações dos clientes com o rigor da informação, tempo de espera, mau atendimento, entre outras, a satisfação torna-se uma preocupação

secundária. Porém, como vimos acima, a investigação sobre a qualidade percebida dos serviços tem sido abundante nas últimas duas décadas, mas “muito menos atenção tem sido dada à questão das consequências da insatisfação do cliente com os serviços” (Liljander, 1999, p. 270).

Com efeito, a literatura sobre a qualidade do serviço procura identificar as suas dimensões, ou os atributos que geram avaliações positivas pelos clientes: “a literatura da qualidade do serviço, por exemplo, tem focado a identificação das dimensões da qualidade do serviço, ou os aspectos da experiência do serviço que são centrais em gerar avaliações positivas pelo cliente da qualidade do serviço. Isto é sintomático da preocupação com a definição e compreensão dos conceitos positivos tais como qualidade e satisfação, em vez dos conceitos negativos tais como insatisfação” (Dawes e Rowley, 1999, p. 47). No entanto, investigadores de diversas áreas do conhecimento salientam a importância da análise da insatisfação, que não deve, porém, ser perspectivada como mero oposto da satisfação. Scitovsky (1976) referiu a descoberta por neurofisiologistas nos anos 50 de que há duas áreas distintas do cérebro – uma “*pain area*” controlada pelo castigo ou aversão ao sistema, e uma “*reward area*” que contém os sistemas primários e secundários de prazer. No mesmo sentido, Herzberg (1968), considerado ainda hoje um dos maiores filósofos da gestão, defendeu, na sua reconhecida teoria da motivação no trabalho desenvolvida nos anos 50, que as pessoas são influenciadas por dois tipos de factores:

- Motivacionais (realização, reconhecimento, interesse no trabalho, responsabilidade, progressão) – responsáveis pela satisfação no trabalho e necessários para motivar os funcionários a níveis de desempenho mais elevados.
- Higiénicos (condições de trabalho, qualidade da supervisão, salário, segurança, estatuto, relação com os colegas, qualidade da supervisão) – que asseguram que os funcionários não se sintam insatisfeitos; não contribuem para a motivação, mas sem eles há insatisfação .

Ou seja, também na psicologia do trabalho se distingue claramente as fontes de insatisfação das da satisfação, não sendo, portanto, consideradas o oposto umas das

outras – a insatisfação deriva de factores higiénicos, enquanto que a satisfação resulta de factores motivacionais.

Na área dos serviços, Berry *et al.* (1985) defenderam que as determinantes que tendem a satisfazer são o oposto das que insatisfazem, mas vários trabalhos mostram não ser esta a relação. Johnston (1995a) explica que, de facto, a investigação sobre as determinantes da qualidade do serviço não distingue necessariamente entre os efeitos da criação de satisfação ou insatisfação, assumindo implicitamente que são dois lados da mesma moeda. Todavia, tem-se desenvolvido alguma investigação que procura identificar algumas das determinantes da satisfação e insatisfação, considerando que as suas origens podem ser diferentes (Johnston, 1995a) e mesmo que algumas das determinantes tendem a ser primeiramente uma fonte de satisfação, enquanto outras tendem a gerar insatisfação (cf. Swan e Combs, 1976; Maddox, 1981; Cadotte e Turgeon, 1988; Hausknecht, 1988; Vanhoof e Swinnen, 1996).

Bleuel (1990, p. 49) sintetiza esta ideia da seguinte forma: “fico sempre muito admirado porque tantos peritos defendem que a insatisfação é apenas o oposto da satisfação [...] A experiência mostra-me que quando lido com um cliente insatisfeito posso refazer tudo o que o cliente me disse que lhe causou insatisfação sem conseguir um cliente satisfeito”. Da mesma forma, para Findlay (1967) o sistema de aversão tem maior influência no comportamento do que o sistema de prazer, sendo a insatisfação mais forte e mais duradoura que a satisfação. De facto, parece não haver uma correspondência unívoca entre estes dois conceitos: vários trabalhos empíricos, sobre diversos tipos de serviços, concluem que os elementos da satisfação não são os mesmos que os da insatisfação e que, portanto, uma não é o mero oposto da outra (cf. Johnston, 1995a; Soderlund, 1998; Edvardsson, 1998; Hasin *et al.*, 2001; Bloemer *et al.*, 2002).

Por outro lado, Fornell e Wernerfelty (1987, p. 338) definem insatisfação como um “estado de desconforto cognitivo/afectivo causado por um retorno insuficiente relativamente aos recursos dispendidos pelo cliente na fase do processo de compra/consumo”. Então, a gestão da insatisfação é uma estratégia defensiva, sendo essencial gerir a insatisfação do cliente de forma a que os efeitos negativos na

organização sejam minimizados. De acordo com estes autores, esta estratégia tem sentido em indústrias estagnadas ou em retracção – parecendo, então, também fazer sentido no caso dos serviços públicos. Também Dawes e Rowley (1999) apresentaram um trabalho em que se chamava atenção para a necessidade de minimizar as respostas negativas às ofertas da organização, em vez de maximizar as positivas. Tentativas de aumentar a satisfação em vez de reduzir a insatisfação parecem ser a fonte dos problemas de muitos programas de melhoria da qualidade, “alguns deles apenas focam no *front-office*, em vez de se concentrarem na bem mais difícil tarefa de remover as fontes de insatisfação” (Johnston, 1995a, p. 66). Talvez sem uma estratégia que inclua tanto a remoção da insatisfação como o aumento da satisfação, ou pelo menos que comece por eliminar a insatisfação, os funcionários e os próprios clientes possam tornar-se cépticos quanto à tentativa de melhoria da qualidade do serviço prestado. Então, a importância da gestão da insatisfação é imensa, uma vez que esta pode levar nomeadamente ao abandono pelos clientes (o que dependerá em grande medida dos constrangimentos - *bonds* – aos quais Liljander e Strandvik (1995) atribuem tanta importância), diminuição do número ou valor das transacções com esse fornecedor, passa-palavra negativo (*negative word of mouth*) e à deterioração da imagem da organização.

Em suma, é muito importante identificar as causas e sub-causas dos problemas que geram insatisfação para estabelecer uma prioridade para as acções correctivas. Ou seja, existindo determinantes que tendem a ser essencialmente fonte de insatisfação e outras de satisfação, a sua identificação pode melhorar a qualidade percebida do serviço e, assim, proporcionar maior controlo sobre o resultado final (Johnston, 1995a).

2.4.5. Zona de Tolerância

Como vimos, a maior parte da investigação sobre a qualidade dos serviços resulta da comparação das expectativas com as experiências: se as expectativas são atingidas ou excedidas a qualidade percebida é considerada satisfatória. Porém, diversos autores consideram que as expectativas relativamente a um determinado atributo do serviço não

ocorrem a um único nível, que envolvem diferentes elementos, incluindo o serviço desejado, adequado, previsto, e mesmo a existência de uma zona de tolerância, que cai entre o nível adequado e o desejado. Assim, o conceito de zona de tolerância foi introduzido por Berry e Parasuraman (1991) no seu modelo de qualidade dos serviços, na medida em que os consumidores reconhecem que nem sempre é possível atingir as suas expectativas, admitindo, então, um nível inferior de serviço. O nível desejado corresponde aquele que os consumidores desejam receber, que será uma combinação entre o que acreditam que possam e deveriam receber, dadas as suas necessidades pessoais. Fica aquém do nível ideal, na medida em que os consumidores demonstram, em condições normais, expectativas razoáveis. Por sua vez, o nível adequado do serviço refere-se a um conjunto de expectativas inferiores, relativo ao nível mínimo de desempenho que os consumidores estarão dispostos a aceitar sem se sentirem insatisfeitos. Os factores situacionais relativos a esse serviço específico, bem como o desempenho antecipado das restantes alternativas de serviço contribuem para a formação desse nível adequado de expectativas. Acresce que, quer o nível adequado, quer o esperado, são influenciados pelo passa-palavra, pelas promessas feitas pela empresa e pela eventual experiência passada com essa empresa (Johnson e Mathews, 1997). Em todo o caso, ambos os tipos de expectativas variam consoante o cliente, o tipo de serviço e respectiva sub-categoria (por exemplo, o nível das expectativas será sempre mais elevado quando se trata de serviços de luxo). Por sua vez, o nível de serviço previsto é aquele que os clientes geralmente antecipam relativamente àquele fornecedor em particular, naquele momento específico. Assim, tem influência directa sobre o nível de serviço adequado definido pelo consumidor nessa situação concreta, variando no mesmo sentido.

A existência de uma zona de tolerância é inerente à própria característica de heterogeneidade dos serviços, pelo que os clientes aceitam variações na prestação. A zona de tolerância corresponde exactamente à medida em que os clientes aceitam esta variação de desempenho, mediando entre o nível adequado de serviço e o nível desejado (Zeithaml *et al.*, 1996). Acima desta zona os clientes sentem-se deslumbrados, abaixo gera-se insatisfação. Vários factores influenciam a dimensão da zona de tolerância, como seja o tipo de serviço, a concorrência, o preço e atributos específicos do serviço,

verificando-se ainda que a experiência acumulada do cliente tende a fazer aumentar gradualmente o nível de serviço desejado.

Grönroos (2000) acrescenta duas ideias interessantes: por um lado os clientes normalmente toleram maior variabilidade na componente funcional da qualidade do que em relação à dimensão técnica da qualidade e, por outro, nos casos em que se verifica necessidade de corrigir uma falha no serviço, a zona de tolerância diminui em relação às duas dimensões. No mesmo sentido, o modelo de Liljander e Strandvik (1995) reconhece, como vimos, a importância da zona de tolerância, entendida como variações admitidas dos níveis de desempenho do serviço dentro de certos limites, que podem ser estendidas ao nível do relacionamento, capturando a variância acumulada do desempenho.

Já antes, Miller (1976) tinha proposto um esquema de classificação do desempenho que distinguia quatro tipos possíveis de comparação: desempenho esperado, merecido, ideal e tolerável. Este último reflecte o nível mínimo de desempenho que o consumidor está disposto a aceitar. No entanto, o consumidor não ficará satisfeito apenas porque o nível de desempenho ultrapassa este mínimo tolerável, pois se o desempenho se situa aquém do nível esperado o consumidor ficará insatisfeito. Nightingale (1986) também sugeriu que os consumidores possam ter níveis de requisitos mínimos para determinados atributos.

Concluindo, existe na literatura um certo consenso acerca de um nível mínimo tolerável de desempenho para determinados requisitos, acima do qual o cliente não fica necessariamente satisfeito, mas que, se inversamente se encontrar abaixo deste nível, gera insatisfação. Diversos modelos incluem este factor de tolerância para melhor compreender o processo de formação da satisfação e insatisfação com serviços, bem como para detectar e corrigir eventuais problemas de qualidade.

2.4.6. Gestão da Insatisfação

A pesquisa sobre a qualidade percebida dos serviços tem sido abundante nas últimas duas décadas. Existe uma grande diversidade de trabalhos empíricos nas percepções dos clientes sobre as dimensões da qualidade do serviço, bem como acerca da importância da qualidade da oferta sobre a lealdade dos clientes. Porém, muito menos atenção tem sido dada à questão das consequências da insatisfação do cliente com os serviços - reclamação, passa-palavra negativa e intenção de mudar de marca (cf. Richins, 1987). Na literatura da qualidade dos serviços defende-se que o número de reclamações formulado pelos clientes é um indicador válido para o nível de insatisfação (cf. Day, 1984; Fornell e Wernerfelty, 1987; Heskett *et al.*, 1997). Na verdade, os problemas da qualidade são, na maior parte dos casos, recorrentes. A insatisfação e as reclamações não são o começo, há sempre qualquer acontecimento antes (Edvardsson, 1998).

Vários autores propõem ainda que também o retorno dos clientes (*customer feedback*) é pouco considerado na explicação da relação entre a qualidade do serviço e a satisfação do cliente (cf. Voss, *et al.*, 2004). Na verdade, para que uma empresa seja capaz de tratar uma experiência negativa é necessário que o cliente informe que não está completamente satisfeito com o serviço, mas muitos clientes não dão voz às suas queixas. Com efeito, não raras vezes os clientes espalham referências negativas e nunca chegam a apresentar à empresa a sua insatisfação. Em marketing é usada a expressão passa-palavra para descrever o conselho proveniente de outros clientes, que pode ser favorável (passa-palavra positivo) ou desfavorável (passa-palavra negativo).

A interactividade e velocidade do passa-palavra torna-o uma fonte de informação eficaz para as escolhas dos clientes prospectivos, particularmente quando a experiência de compra é limitada, podendo mesmo ser o factor dominante nas opções dos consumidores (Keaveney, 1995), pelo que os responsáveis de marketing deverão compreender os padrões recorrentes na incidência desse passa-palavra. Vários estudos que mostram que os responsáveis de marketing acreditam que o passa-palavra negativo é mais comum que o positivo (cf. East *et al.*, 2007). Mais especificamente, vários autores concluem que o passa-palavra negativo dos clientes insatisfeitos é cerca de duas

vezes superior ao passa-palavra positivo dos clientes satisfeitos (cf. Heskett *et al.*, 1997; Silverman, 1997; Hanna e Wosniak, 2001; Goodman e Newman, 2003). Porém, existe paralelamente um conjunto de estudos que mostra um panorama diferente, em que existe menor passa-palavra negativo dos clientes insatisfeitos do que positivo, da parte dos clientes satisfeitos (cf. Engel *et al.*, 1969; Holmes e Lett, 1977), podendo a conclusão depender do tipo de actividade analisada, nomeadamente da importância que a categoria de bem ou serviço tem no quotidiano, bem como do interesse e conhecimento que as pessoas em geral têm dessa categoria.

Existem diversas causas para um retorno reduzido por parte dos clientes (Voss *et al.*, 2004, p. 227): culturais (com grande impacto na propensão a reclamar), contextuais (dependendo da oportunidade que o próprio serviço dá aos seus clientes para expressarem directamente a sua opinião) e psicológicos (nomeadamente quando os clientes ficam relutantes em exprimirem a sua opinião dado o relacionamento com o prestador do serviço). Morel *et al.* (1997) estudam a motivação, capacidade e oportunidade de reclamar acerca de um produto: a informação pode ser dada à organização de forma directa (verbalmente, no decorrer da interacção), ou indirectamente, através de acções simbólicas (gorjetas ou outras formas simbólicas de reconhecimento) ou ainda através de cartas de louvor ou de formas de reclamação. Para além do retorno individual voluntário, as organizações podem também desenvolver sistemas formais e procedimentos para obter o retorno e gerir as reclamações, constituindo ferramentas eficazes para a recuperação dos serviços (Hart, 1998). Estes sistemas de retorno poderão ser ainda usados para motivar os próprios funcionários a obter informação acerca das necessidades e desejos dos clientes, mormente dos desejos latentes. O retorno pode ser negativo, quando o serviço não foi de encontro às necessidades do cliente, ou positivo, nas situações opostas, em que o serviço satisfaz o cliente.

Uma consequência importante desta auscultação do cliente reside na oportunidade que a organização tem de melhorar a sua oferta, bem como a forma como é prestada: “as reclamações podem ser usadas para melhorar a qualidade do serviço, logo a satisfação dos clientes, seja indirectamente, através de melhorias no processo, ou directamente,

modificando as percepções dos clientes acerca do serviço oferecido” (Voss, *et al.*, 2004). A literatura da gestão dos serviços chama largamente a atenção para a importância do retorno dos clientes na própria concepção do serviço (cf. Berry e Parasuraman, 1997; Chase *et al.*, 1999; Meyer *et al.*, 1999). Na verdade, se for dada pouca relevância ao retorno do cliente, limita-se, em grande parte, a oportunidade da organização melhorar o serviço prestado, criando um ciclo vicioso. Inversamente, uma maior capacidade de resposta aos clientes pode incentivar o retorno, tornando possível a aceleração da melhoria da qualidade do serviço. Neste sentido, para além dos funcionários de primeira linha, os clientes poderão também desempenhar um importante papel no desenvolvimento da qualidade dos serviços através do retorno sistemático e da participação nos mecanismos de gestão das reclamações. E à medida que a gestão conseguir melhorar a qualidade e frequência deste retorno, mais e melhor informação estará disponível para a melhoria do desempenho.

Pode-se mesmo concluir que as empresas que melhor conseguem captar o retorno dos clientes comparativamente às suas rivais são aquelas que têm maior probabilidade de ter um desempenho superior (Voss, *et al.*, 2004). Na verdade, os clientes não procuram a satisfação absoluta. O que esperam é que as falhas sejam devidamente recuperadas, pelo que tanto o processo como o resultado do tratamento da reclamação influenciam o comportamento futuro do cliente relativamente à empresa, sendo a satisfação com a gestão das reclamações associada positivamente com as intenções de recompra. Ou seja, tanto “o que é feito” (restituição, compensação, pedido de desculpas) como “como é feito” (interacção entre funcionário e cliente) influenciam as percepções do cliente acerca da recuperação do serviço. Então, um processo de recuperação excelente precisa combinar o resultado do processo de recuperação com a forma como este é conduzido, pelo que os programas de formação do pessoal devem focar a importância das dimensões interaccionais e procedimentais na satisfação dos clientes (Wirtz e Mattila, 2003). Davidow (2003) mostra que certos clientes parecem mesmo retirar satisfação de um processo efectivo de recuperação de falhas.

Porém, a satisfação com a resposta à reclamação não elimina totalmente os efeitos decorrentes da experiência insatisfatória (Liljander, 1999). Assim, apesar dos clientes

tencionarem continuar a comprar sempre à mesma empresa, há maior probabilidade de espalharem referências negativas em relação à mesma e de não a recomendarem. De facto, cerca de metade dos clientes toma esta atitude antes de reclamar e apenas uma parte refere o tratamento satisfatório dado à reclamação. Estudos em incidentes críticos mostram que tanto as recuperações de serviço com sucesso como as que não o têm são recordadas pelos clientes. Ainda assim, as empresas deverão evitar tanto quanto possível as consequências negativas de falhar duplamente - no serviço inicial e ainda na recuperação da falha.

Em suma, numa época em que a retenção é mais lucrativa do que a conquista de novos clientes (Reichheld e Sasser, 1990), a gestão da insatisfação, nomeadamente através do retorno dos clientes e da adequada recuperação do serviço, tem sido identificada como um dos ingredientes-chave para atingir a lealdade do cliente.

2.4.7. O Período de Contacto

O período de contacto – *service encounter* – foi definido por Shostack (1984) como o período de tempo durante o qual o cliente interage directamente com o serviço. A gestão destes momentos presta particular atenção ao controlo das experiências dos clientes com vista a garantir, tanto quanto possível, que as percepções dos clientes vão de encontro às suas expectativas. Assim, períodos de contacto de elevada qualidade contribuem para a lealdade dos clientes e para uma reputação favorável da organização, conducentes à verificação dos objectivos da mesma (cf. Devlin e Dong, 1994; Strughan e Cooper, 2002). Porém, apesar da qualidade e consistência dos períodos de contacto ser essencial para o sucesso do serviço, muitas organizações ainda descuram grande parte do processo (Lewis e Entwistle, 1990). Os gestores sentem-se bem mais à vontade relativamente às áreas financeira, produtiva e de marketing na acepção tradicional. No entanto, os momentos em que o cliente interage com a organização têm um elevado impacto nos clientes e nos funcionários, no que diz respeito “à sua motivação, desempenho, satisfação no trabalho e suas recompensas, posição e promoção” (Lewis e Entwistle, 1990, p. 43).

Dado que o período de contacto envolve pelo menos duas pessoas, é importante compreendê-lo de acordo com as diferentes perspectivas dos envolvidos, por forma a melhor definir os processos, bem como a preparar os funcionários e clientes com vista a conseguir elevados níveis de qualidade (Bitner *et al.*, 1994). Um bom entendimento mútuo entre clientes e funcionários é um dos principais factores que influencia a satisfação dos clientes durante os períodos de contacto (Mohr e Bitner, 1991), devendo mesmo existir uma gestão e controlo adequados de cada um desses momentos individuais para melhorar as percepções globais da qualidade do serviço (Bitner, 1990). A necessidade das organizações adoptarem uma filosofia de marketing, que equilibra factores externos e internos (cf. Foss, 1997; Gummesson, 1998), advém da influência directa dos funcionários de primeira linha nas percepções de qualidade dos clientes (cf. Booms e Bitner, 1981; Bailey, 1994). Todavia, todos os colaboradores participam de alguma forma no processo e, tendo os restantes funcionários um papel importante no apoio às tarefas daqueles outros, as suas perspectivas são igualmente relevantes (Quester e Kelly, 1999). Então, analisar as questões relacionadas com a qualidade do serviço na perspectiva do cliente deverá abranger não somente os clientes externos, como ainda todos os colaboradores – tanto os de primeira linha como os de apoio.

Bitner (1990) defende mesmo que todos os elementos do modelo alargado do marketing-mix dos serviços, proposto em 1981 por Booms e Bitner (que acrescenta aos quatro elementos tradicionais mais três – evidência física, participantes e processo), devem ser incluídos nas estratégias para desenvolver o período de contacto. À parte das técnicas tradicionais de planeamento científico usadas na manufactura (nomeadamente PERT, GANTT, controlo da qualidade), em geral desajustadas ao planeamento e concepção dos sistemas de serviços (Lewis e Entwistle, 1990) desenvolveram-se, desde então, várias outras técnicas, tais como o mapeamento de serviços (Kingman-Brundage, 1989), também orientado para a tarefa, e a análise sequencial de incidentes (Bitner *et al.*, 1990; Stauss e Weinlich, 1997), limitada pelos relatos dos clientes. O *blueprinting* dos serviços (Shostack, 1984, 1987), largamente adoptado para analisar o sistema de prestação de serviços, pode dar um contributo importante, uma vez que concentra a atenção na interacção do cliente com os funcionários de primeira linha, a parte do

serviço visível para o cliente, possibilitando ao gestor a identificação de falhas e a redefinição do posicionamento do serviço. No entanto, esta técnica privilegia a perspectiva do gestor e ignora em grande parte a do cliente (Brooks e Lings, 1996; Kingman-Brundage, 1989).

Assim, e em particular quando se trata da prestação de serviços, o período de contacto entre o cliente e a empresa deve ser cuidadosamente monitorizado, tomando em consideração todas as partes envolvidas, directa ou indirectamente (os clientes e os funcionários), por forma a evoluir no sentido dos objectivos organizacionais, através do reforço da lealdade dos clientes e da boa reputação da empresa.

2.5. Conclusão

Este capítulo apresentou algumas das principais questões que actualmente se debatem na literatura sobre a qualidade dos serviços. Na verdade, esta temática continua a ser uma preocupação central para os académicos e responsáveis da gestão dos serviços, uma vez que, sendo necessária para assegurar a lealdade dos clientes e, em última instância, o sucesso de qualquer negócio num contexto de contínua e rápida reconfiguração das relações entre os agentes económicos e dos factores que as modelam, não existe um modelo consensual. Com efeito, esta área de investigação tem sido fértil em modelos que procuram explicar as relações entre qualidade do serviço, satisfação, expectativas e valor para o cliente, bem como a forma como certos factores os afectam, nomeadamente o desenvolvimento de relacionamentos e as variáveis emocionais. A própria relação entre qualidade e satisfação tem sido largamente debatida na literatura, sendo actualmente praticamente consensual que aquela precede esta. Assim, após uma breve introdução, onde se apresentou a evolução dos conceitos da qualidade e se enquadrou e justificou a importância da gestão e avaliação da qualidade dos serviços, foram apresentados os principais modelos nesta área, com destaque para os dois paradigmas: o da desconfirmação e o da percepção.

A segunda parte do capítulo foi dedicada à questão da satisfação. Iniciou-se com uma reflexão acerca da relação entre os constructos da satisfação e da qualidade, apresentando-se de seguida os principais modelos de satisfação dos clientes. No ponto seguinte analisou-se o contributo das emoções para a satisfação do cliente com o serviço, seguindo-se uma secção dedicada à questão da relação entre satisfação e insatisfação, reconhecendo que as suas determinantes não são meros opostos. De seguida, explorou-se a literatura sobre a existência de uma zona de tolerância dos clientes, referindo a importância que é atribuída por alguns modelos reconhecidos a estas variações admitidas dos níveis de desempenho do serviço. Posteriormente, considerando que a análise da insatisfação é essencial para a compreensão da formação da qualidade, e conseqüentemente, da satisfação com os serviços, pareceu-nos pertinente reflectir acerca da sua gestão, destacando a importância do retorno dos clientes e a recuperação dos serviços. Na verdade, em condições normais o cliente não procura a satisfação absoluta, admitindo mesmo um certo grau de insatisfação, mas espera que as falhas sejam adequadamente recuperadas. A última secção foi dedicada ao período durante o qual o cliente interage com a organização, o período de contacto (*service encounter*), dada a sua relevância para a formação da satisfação do cliente. Muitas organizações ainda descuram uma parte considerável deste momento, mas a importância do relacionamento entre o cliente e o funcionário é, de facto, essencial.

Uma vez exploradas as questões mais relevantes da literatura do marketing dos serviços relativas à qualidade e à satisfação, avançamos no capítulo que se segue para o enquadramento destas questões no contexto específico dos serviços públicos. Assim, após a revisão das especificidades dos serviços públicos, explora-se o tema da avaliação da qualidade destes serviços, desdobrando-o em duas vertentes – a avaliação do serviço público pelo cidadão e pela sociedade. O capítulo conclui-se com uma síntese e revisão das lacunas.

CAPITULO 3 – Avaliação da Qualidade nos Serviços Públicos

3.1. Introdução

O contributo da Administração Pública para o bom desempenho de qualquer economia é inquestionável, desde logo pela diversidade dos beneficiários dos serviços públicos, desde os utilizadores primários dos serviços fornecidos (ministérios e outros grupos de interesse políticos) aos cidadãos e empresas. Então, as implicações estratégicas do seu desempenho são globais, condicionando a eficácia das políticas desenvolvidas pelo governo, a actividade empresarial e ainda, directa e indirectamente, a satisfação das necessidades dos cidadãos e a sua qualidade de vida.

Neste sentido, torna-se essencial avaliar os serviços públicos. Este capítulo tem como objectivo apresentar uma revisão da literatura dos principais aspectos da avaliação dos serviços públicos. Inicia-se com uma breve revisão da evolução da gestão pública, com destaque para as correntes com maior impacto nas reformas administrativas verificadas desde a década de 80 nas economias ocidentais (Secção 3.2). Segue-se uma reflexão sobre as principais especificidades dos serviços públicos (Secção 3.3), importante para a compreensão das questões relativas à qualidade e avaliação de desempenho em serviços públicos, que se desenvolvem nas Secções 3.4 e 3.5. Posteriormente, explora-se a questão da avaliação dos serviços públicos em dois pontos principais – a avaliação pelo cidadão e pela sociedade (Secções 3.6 e 3.7). Finalmente, apresenta-se uma síntese do capítulo e apontam-se as principais lacunas de investigação detectadas (Secção 3.8).

3.2. Evolução da Gestão Pública

No século XX, nas economias europeias ocidentais a ideologia do Estado Liberal floresceu até à década de 30, fundamentada nos princípios da economia clássica, de acordo com os quais o Estado deve garantir os princípios e regras do mercado, minimizando a sua intervenção na vida económica e social (Mozzicafreddo, 1992). Porém, a ideologia dominante na Administração Pública alterou-se substancialmente

com o cenário de crise da queda da Bolsa de Nova Iorque, em 1929, que instalou um ambiente de recessão económica e de desemprego. Neste novo contexto, verificou-se que o mercado não tinha mecanismos suficientes para garantir o desenvolvimento económico contínuo, nem para regular as imperfeições do mercado. As ideias de John Maynard Keynes foram ganhando uma simpatia crescente, desenvolvendo-se nos Estados Unidos programas públicos, como o *New Deal*, em que Estado passava a impulsionar a actividade económica. Surge um novo modelo de actuação do Estado, *Welfare State* ou Estado do Bem-Estar, de acordo com o qual o Estado deve intervir e actuar de forma sistemática, como propulsor da actividade económica e da protecção social, garantindo níveis sociais mínimos a todos os cidadãos.

A ideologia deste Estado-Providência floresceu na Europa após a Segunda Guerra Mundial, sendo essencialmente um resultado da solidariedade do pós-guerra, numa tentativa de responder às necessidades crescentes dos cidadãos por melhores serviços e uma qualidade de vida superior (Vigoda-Gadot, 2000). O modelo administrativo desta concepção de Estado era o modelo burocrático, baseado nas ideias de Max Weber, com forte tónica na eficiência técnica, que considerava que a autoridade burocrática, dotada de uma legitimidade legal-racional, era especialmente adequada para lidar com as implicações administrativas dos grandes sistemas sociais (Giddens, 2000). Assim, durante várias décadas os pensamentos de Weber influenciaram a organização administrativa nas democracias parlamentares ocidentais.

Porém, com a forte crise económica resultante das alterações do preço do petróleo nos anos 70, interrompe-se o franco desenvolvimento vivido nas décadas de 50 e 60, reduzindo-se significativamente a capacidade de aumentar as receitas fiscais. O contribuinte sentia-se insatisfeito com o nível dos serviços oferecidos e desagradado com a carga fiscal, alargando-se a constatação de fenómenos de ineficiência e disfuncionalidade na Administração Pública e questionando-se seriamente as competências do Estado, o que forçou as organizações públicas a adquirir novos contornos e a assumir novos papéis (Chevallier, 1994). Assim, o modelo burocrático passa a ser considerado caro e ineficiente e as Administrações Públicas passaram a ser incitadas a tornar-se mais eficazes, eficientes e orientadas para o negócio (Vigoda-

Gadot, 2000). No entanto, ainda hoje não se pode concluir liminarmente pela eliminação da burocracia (Considine e Lewis, 1999; Du Gay, 2005; Carapeto e Fonseca, 2006). Neste contexto, com vista a ultrapassar as disfunções designadas no mundo anglo-saxónico por *red tape*, “os académicos sugeriram ideias de melhor flexibilidade, empresarialismo e a vontade de adoptar ideias novas criativas” (Vigoda-Gadot, 2000, p. 171).

Um pouco por todo o mundo ocidental, em muitos países com sistemas político-administrativos diferentes, o contexto da Administração Pública começou a mudar e a necessitar de novos padrões de desempenho nos serviços públicos (Osborne e Gaebler, 1992; Bozeman, 1993), generalizando-se um movimento de reforma do sector público (Toonen e Raadshelders, 1997; Hughes, 1998; Bennington e Cummane, 2000) num contexto de forte evolução tecnológica. Como parte destas reformas, um paradigma da gestão do sector público conhecido por Nova Gestão Pública (*New Public Management*, abreviadamente NPM) emergiu nos países da OCDE e em praticamente todas as economias capitalistas desenvolvidas (Pollitt, 1995; Hughes, 1998), com maior expressão nos Estados Unidos, Reino Unido (país pioneiro na Europa) e Nova Zelândia. A NPM, também conhecida por outros termos, tais como managerialismo (Pollitt, 1993), Administração Pública baseada no mercado (Lan e Rosenbloom, 2001) e governo empreendedor (Osborne e Gaebler, 1992), baseia-se no racionalismo económico e nas práticas de gestão do sector privado (Hughes, 1998), procurando assegurar melhor governo com menor custo. Assim, esta abordagem à gestão do sector público caracteriza-se por uma preferência pela interferência mínima do governo na prestação do serviço e pela adopção dos princípios de mercado, com o argumento de que o sector privado é mais eficiente que o público (Beckett, 2000; Jaconelli e Sheffield, 2000) e considerando o utilizador do serviço público como o principal árbitro da qualidade.

Mais recentemente, no início da década de 90, a reforma da Administração nos Estados Unidos assentou numa reelaboração destas ideias, partindo para uma “Reinvenção do Governo”, que serviu de base ao lançamento do programa de análise do desempenho nacional (*National Performance Review*), baseado na obra de Osborne e Gaebler

(1992). Embora também partindo de uma crítica feroz ao modelo burocrático, esta corrente é mais moderada que a NPM, rejeitando a privatização dos serviços e funções do Estado como principal motor da reforma (Moe, 1994).

Com o início do século XXI, constata-se uma crescente perda de confiança dos cidadãos na classe política, o aumento da corrupção e das práticas não éticas no sector público, começando a questionar-se a própria legitimidade dos governos (Bovaird, 2001; Bovaird e Loffler, 2002a, 2003). Levantaram-se, então, fortes críticas aos modelos de gestão pública baseados na NPM (cf. Moe, 1994; Goodsell, 1993; Cohn, 1997; Johnston e Callender, 1997; Dixon *et al.*, 1998; Köning, 1999; Pollitt e Bouckaert, 2000; Haque, 2001), com ênfase no racionalismo económico e na diminuição do carácter público do serviço público.

Neste contexto, desenvolve-se uma nova corrente, a governança (*governance*), que emergiu da NPM (Dent *et al.*, 2007). Bovaird e Loffler (2002b) destacam cinco diferenças dessa corrente em relação à NPM: ênfase na gestão das expectativas de todos os grupos de interesse e não apenas nas dos cidadãos; foco não apenas na qualidade do serviço público, mas antes na qualidade de vida para todos os grupos de interesse; coordenação não somente ao nível dos processos internos, mas ainda com outras agências; ênfase na sua eficácia externa das autoridades locais e não apenas na melhoria da eficiência interna; ênfase na construção da confiança pública no governo local através de processos transparentes, prestação de contas e diálogo democrático, e não apenas no reforço da satisfação dos utentes. Ou seja, na prática uma autoridade local excelente tem que ser mais do que um excelente prestador de serviços: tem que ser excelente na forma como desempenha as suas responsabilidades sociais e políticas na comunidade.

Finalmente, a necessidade de investir na coordenação das estratégias entre agências públicas que prestam serviços complementares passou também a ser uma questão determinante para a gestão pública, colocando-se o desafio da coordenação ao nível global da Administração, cujas limitações têm condicionado significativamente a qualidade dos serviços prestados pelo sector público (cf. Bovaird, 2001). De facto, nas

economias modernas o Estado tem vindo a assumir um vasto conjunto de responsabilidades, desde a garantia da segurança pública e as infra-estruturas essenciais, à prestação de serviços de saúde, educação, justiça e bem-estar, culminando na prossecução de interesses comuns, tais como a promoção do crescimento e desenvolvimento económico e a protecção do ambiente. Diferentes entidades de áreas variadas estão envolvidas neste processo, existindo uma teia de relações entre os diversos níveis de governo – local, regional e nacional – pelo que, na maior parte dos casos, os agentes económicos são ainda obrigados a ter que lidar com muitas entidades.

Consequentemente, a complexidade resultante é enorme e os cidadãos e empresas sentem-se confusos e perdidos entre a vastidão de níveis de governo e divisões funcionais, tendo na maior parte dos casos dificuldade em compreender quem é responsável pelo seu assunto, causando muitos contactos frustrantes com a Administração Pública. O resultado é, então, um sector público altamente fragmentado que utiliza os seus recursos de forma ineficiente e ineficaz, incapaz de uma visão holística de certos problemas e de soluções sistemáticas apropriadas (Bardach, 1998) e que em muitos casos não reflecte a perspectiva do cliente (cidadão ou empresa) que cada vez mais exige celeridade e simplicidade nas suas relações com a Administração (cf. Hagen e Kubicek, 2000; Kavanagh e Richards, 2001).

Neste contexto, uma corrente alargada da investigação sobre gestão pública defende a evolução para um modelo de crescimento de relações cooperação entre entidades públicas, assente numa redefinição da concepção e da distribuição do serviço, com significativos efeitos favoráveis para a eficiência e eficácia da acção pública (cf. Fountain, 1994; Seidle, 1995; Bardach, 1998; Bent, *et al.*, 1999; Agranoff e McGuire, 2001; Keast e Brown, 2002; Pollitt, 2003; Entwistle e Martin, 2005). Deste modo, e muito embora a coordenação vertical e horizontal da acção pública esteja ainda numa fase incipiente, em todos os países europeus existem projectos de *one-stop-government*, embora, na maior parte dos casos, ainda limitados à prestação de diferentes serviços públicos através de canais de distribuição comuns, com maior desenvolvimento da prestação dos serviços pelo canal virtual, o que leva a concluir que esta tendência tem futuro na Europa. “A agenda da reforma pública está agora a mover-se para um foco na

‘distribuição’ e ‘qualidade dos serviços’ em alternativa à ‘modernização do governo’ ” (Ling, 2002, p. 615). Então, tudo indica que a evolução da gestão pública nos próximos anos centrar-se-á na inovação dos serviços públicos e na distribuição centrada no cidadão e com o envolvimento da comunidade (Moran, 2005).

3.3. Especificidades dos Serviços Públicos

Na maioria das economias modernas, as tendências mais recentes ao nível da gestão pública têm como ponto de partida teorias, modelos, conceitos e ferramentas da gestão privada. Mas, o entusiasmo com estes métodos de gestão deve ser prudente, pois as ideias que têm sucesso nas empresas privadas não dão por si só garantia de bons resultados no sector público. Allisson (1987, p. 510) sintetiza de uma forma bastante interessante a distinção entre gestão pública e gestão privada: “elas são pelo menos tão diferentes como similares e as diferenças são mais importantes que as semelhanças” (*in* Rocha, 2001, p. 36).

Na verdade, existe um conjunto de características dos serviços públicos que condiciona a aplicação de alguns elementos da gestão privada neste contexto. Assim, salientam-se, desde logo, a não existência do objectivo de maximização do lucro, substituído pela distribuição de benefícios de bem-estar social aos cidadãos, sendo que os serviços públicos são em geral gratuitos, tendo retorno através dos impostos, enquadrando-se num contexto de concorrência pontual e pouco significativa, longe da necessidade constante da iniciativa privada de conquistar clientes. Acresce, ainda, que os serviços públicos se desenrolam num ambiente com fortes constrangimentos político-administrativos (Kelman, 2005). Pollitt (1993) aponta sete factores de diferenciação do sector público em relação ao privado: responsabilidade perante os representantes eleitos, múltiplos e conflituantes objectivos e prioridades, ausência ou raridade de organizações em competição, relação entre oferta e rendimento, processos orientados para o cliente/cidadão, gestão do pessoal e enquadramento legal. Por sua vez, Rocha (2001) refere três fontes de diferenças. Desde logo, as características ambientais distintas, uma vez que a maior parte das entidades públicas não funcionam numa lógica de mercado,

pelo que não estão tão sujeitas a pressões para reduzir os custos e aumentar a eficiência. Para além disso, dependem de restrições legais e regulamentares à sua actividade, e influências políticas e dos grupos de pressão. Em segundo lugar, as relações entre as entidades públicas e a sociedade em geral envolvem por um lado relações de poder e, por outro, a aceitação do pluralismo e impulso à concertação social e política. Finalmente, o autor considera ainda as diferenças nos padrões organizacionais, nomeadamente no que diz respeito à multiplicidade e complexidade dos objectivos e às relações de autoridade, pelo que, na prática, os gestores públicos estão limitados na sua actuação sobre os funcionários, estando vedada ou restringida a utilização de incentivos e outros mecanismos de motivação usados vulgarmente pelas organizações privadas.

Em todo o caso, as diferenças entre o contexto público e o privado significam que há muitas questões relativas ao comportamento organizacional que são mais importantes, ou mesmo exclusivas, no contexto público do que no privado. Alguns exemplos são a importância das medidas de desempenho não financeiro, o estímulo do bom desempenho por outros incentivos que não financeiros (alguns autores chamaram-lhe motivação do serviço público – cf. Crewson, 1997; Jurkiewicz, 1998; Houston, 2000), a colaboração interorganizacional por outras razões que não a maximização do lucro, a gestão de relacionamentos contratuais complexos e, talvez de forma ainda mais acentuada, a gestão da obrigação da prestação do serviço e a relação com o poder político (Kelman, 2005).

Desta forma, a avaliação dos serviços públicos, reconhecendo as mais-valias que pode obter das experiências de avaliação no contexto empresarial privado, deve ainda considerar as características específicas do sector público nas suas ferramentas e modelos. Assim, não se deve cair na tentação da aplicação linear de técnicas de gestão do sector privado, sendo mais adequada a consideração de variáveis que são importantes no desenho e forma de actuação das entidades públicas, nomeadamente as questões relativas à transparência, prestação de contas, participação e equidade.

3.4. Gestão da Qualidade em Serviços Públicos

A qualidade é um conceito complexo. Se a qualidade dos produtos e serviços já é difícil de avaliar, muito mais complexa é a avaliação da qualidade em contexto público. Desde logo porque não existe uma definição consensual de qualidade. Os próprios especialistas não tentam definir qualidade a não ser em termos muito gerais: “conformidade com as especificações” (Crosby, 1979), “aptidão para o uso” (Juran, 1988), “satisfação do cliente” (Eiglier e Langeard, 1987; Garvin, 1988). A gestão da qualidade é também entendida como uma mistura eclética de ideias de gestão (Ehrenberg e Stupak, 1994) e representa o resultado intelectual colectivo de numerosos contributos, incluindo os de Shewhart (1931), Crosby (1979), Deming (1982), Taguchi (1986), Ishikawa (1985), Juran (1988), Feigenbaum (1991), e tantos outros.

De facto, o conceito de qualidade tem tido um papel proeminente na literatura da gestão das empresas desde que despertou o interesse sobre a qualidade na década de 50 (Deming, 1982; Juran, 1988). Assim, são vulgarmente distinguidas quatro etapas na evolução da qualidade desde o aparecimento do sistema industrial moderno (cf. Feigenbaum, 1991; Garvin, 1988): qualidade através da inspecção, controlo estatístico da qualidade, garantia da qualidade e, mais recentemente, qualidade como estratégia competitiva. De facto, enquanto as origens da teoria da qualidade se baseavam fortemente na qualidade dos resultados (*output*), numa perspectiva de inspecção do produto final, nas últimas décadas o conceito evoluiu para a integração de todos os aspectos da gestão organizacional e da forma como ela afecta a natureza do produto (Foster e Jonker, 2003). Ou seja, deixou de se pensar a qualidade como sendo inerente ao próprio produto, passando-se a entender a qualidade como um sistema de gestão responsável por produzir um determinado produto. Verificou-se, também, o afastamento de uma ênfase quase total na manufactura e nos produtos para a aplicação dos conceitos e ideias de qualidade aos serviços (cf. Lovelock, 1992).

Por outro lado, actualmente a teoria da qualidade reconhece também o impacto de grupos externos e outros indivíduos no resultado da qualidade dos produtos e serviços. Investigação recente começou a analisar o efeito das relações com grupos e indivíduos

externos na forma como a organização é gerida. O trabalho Foster e Jonker (2003) argumenta mesmo que estamos a entrar numa terceira geração, onde as noções de prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade estão a penetrar no modelo da qualidade, na medida em que, recentemente, a investigação evoluiu das relações bilaterais para os relacionamentos multilaterais que existem entre a organização e o mundo externo. Esta perspectiva tem sido apelidada de teoria da qualidade baseada nos grupos de interesse (*stakeholder view of quality theory*). Todavia, Foley e Barton (1997) defendem que não existe uma teoria da gestão baseada na qualidade, mas que a maior parte da literatura da gestão da qualidade assume implicitamente que o objectivo da empresa é a melhoria contínua da qualidade, explicando que nenhum dos princípios ou técnicas da qualidade são fins em si mesmos, mas devem antes ser vistos como catalisadores da maximização do valor de longo prazo.

O conceito de qualidade evoluiu para o de Gestão da Qualidade Total (*Total Quality Management*, abreviadamente TQM). Porém, existem também diversas noções de TQM, não existindo consenso sobre o seu significado (Wilkinson, *et al.*, 1992; Reed *et al.*, 1996). No entanto, é possível identificar as componentes centrais da TQM. De acordo com Loffler (2001), a TQM baseia-se numa definição de qualidade que resulta da literatura da psicologia do consumidor, elegendo ir de encontro às expectativas do consumidor como o primeiro e último objectivo de cada actividade de uma organização. Requer o empenho de todos os funcionários no plano de qualidade corporativo e sistemas de informação completos, que recolham e processem informação relativa aos clientes, fornecedores, concorrentes e processos ao nível da organização. Exige um grande investimento em formação, assim como uma mudança cultural em direcção à melhoria contínua.

Cohen e Eimicke (1994, p. 450) descrevem o significado específico e particular de cada uma das palavras da expressão TQM: “*Total* significa aplicado a cada aspecto do trabalho, desde identificar as necessidades do cliente a avaliar agressivamente se o cliente está satisfeito. *Qualidade* significa ir de encontro e exceder as expectativas do cliente. *Gestão* significa desenvolver e manter a capacidade organizacional de constantemente melhorar a qualidade”. Com a TQM uma organização é vista

holisticamente como um sistema de processos inter-relacionados e interdependentes (Bowman, 1994) e as ferramentas da qualidade devem ser administradas de forma complementar. Contudo, vários críticos da TQM argumentam que se trata apenas de “*old wine in new bottles*” (cf. Mani, 1995; White e Wolf, 1995). Outros opõem que TQM cria soluções mecanicistas (Godfroij, 1995) e aumenta a burocracia (Hill e Wilkinson, 1995).

Estas questões têm vindo a ser exploradas também na literatura dos serviços públicos. Apesar da corrente noção de qualidade dos serviços públicos ter resultado do conceito da Gestão da Qualidade Total (Löffler, 2001), tal não significa que a Administração não tenha um passado orientado para a qualidade. Na verdade, o conceito de qualidade na Administração Pública tem-se vindo a alterar. Beltrami (1992) distingue três fases na evolução da qualidade no sector público - qualidade no sentido de respeito pelas normas e procedimentos; qualidade no sentido de eficácia; qualidade no sentido da satisfação do consumidor. No primeiro caso qualidade significa ausência de arbitrariedade, assegurando-se a correcção formal, não havendo referência aos utilizadores ou clientes. Este entendimento de qualidade corresponde à antiga noção de qualidade como conformidade com as especificações na indústria. A noção de qualidade no sector público mudou nos finais dos anos 60, quando a gestão por objectivos ganhou popularidade na Administração. A qualidade continuava a incluir a ausência de erros procedimentais mas começou a estar ligada ao objectivo que o produto ou serviço deve servir. Mais tarde, surge o conceito de TQM em serviços públicos, usualmente associado ao surgimento da NPM. Em 1988 a TQM fez parte do programa eleitoral do Presidente Bush, como um importante pilar da reforma da Administração Pública americana e, posteriormente foi absorvida pela NPM, manifestando-se na publicação de Cartas de Qualidade, em Inglaterra e depois noutros países europeus, designadamente em Portugal (Rocha, 2001). Vários autores consideram mesmo que existe uma sobreposição considerável entre TQM e NPM (cf. Mathiasen, 1999; Scharitzer e Korunka, 2000; Löffler, 2001; Vinni, 2007), nomeadamente na orientação para o cliente, na importância atribuída à avaliação do desempenho e na definição de padrões e objectivos, na melhoria contínua, no investimento nos recursos humanos e tecnológicos, e ainda no estímulo à competitividade. Por outro lado, também existem semelhanças

entre as recentes correntes de governança e a TQM, pois vários modelos de prémios de qualidade contém categorias que podem ser associadas com a governança, nomeadamente o envolvimento do cidadão e dos outros grupos de interesse (Bovaird e Löffler, 2003).

Porém, também existem divergências entre NPM e TQM. Uma é que a TQM foca mais os processos, enquanto que a NPM dá mais ênfase aos resultados. De acordo com Vinni (2007, p. 115), “as versões ligeiras da TQM têm mais em comum com a NPM (devido à ênfase no desempenho da gestão e das práticas da gestão de recursos humanos) do que as versões mais “duras” (que focam mais os processos)”. A TQM atribui grande importância à colaboração entre unidades e os grupos de interesse, enquanto que a NPM desagrega as unidades procurando estimular competitividade entre elas com vista a reduzir os custos e melhorar o desempenho (Hood, 1991). Por outro lado, a capacidade de liderança da gestão de topo não assume tanta preponderância na NPM como na TQM, sendo que aquela promove a liberdade de gestão sem atribuir grande ênfase ao compromisso dos órgãos de gestão. No entanto, como explica Mathiasen (1999, p. 104), “a TQM fornece um enquadramento sistemático e quantificado para a ideia de governo da NPM, que funciona melhor e custa menos”.

Mas será o conceito de TQM adequado aos serviços públicos? Tem havido muito debate acerca da transferência dos conceitos de qualidade do sector privado para o sector público. Enquanto os defensores da TQM tendem a argumentar que as grandes empresas privadas e as grandes organizações públicas enfrentam os mesmos problemas burocráticos, os mais críticos contrapõem que os sectores privado e público operam sob modelos e condições muito distintas (cf. Halachmi, 1995) e vários autores alertam para o perigo da adopção acrítica das práticas da gestão da qualidade desenvolvidas no sector privado em contexto de serviços públicos (cf. Walsh, 1991; Swiss, 1992; Radin e Coffee, 1993; Hazlett e Hill, 2000).

Todavia, este debate tem perdido sentido à medida que a dicotomia entre os dois sectores tende a esbater-se na maior parte das economias ocidentais. Na verdade, como resultado da sub-contratação de serviços, os serviços públicos são actualmente prestados

por organizações públicas, voluntárias e privadas. A própria NPM, através dos seus programas de modernização administrativa, criou um conjunto de organizações de propriedade mista. Assim, as fronteiras entre os três sectores são cada vez mais ténues. Por sua vez, Cohen e Eimike (1994) vêm poucos problemas na adaptação destas abordagens à prestação de serviços públicos, defendendo mesmo que o desempenho do governo pode ser incrementado pela melhoria contínua dos processos operacionais e por processos de grupo mais eficazes.

Contudo, é importante reconhecer que a introdução de conceitos de gestão da qualidade oriundos do sector privado não é, de facto, isenta de problemas (cf. Swiss, 1992; Rago, 1994). Em particular, quatro aspectos merecem alguma reflexão. Desde logo, a natureza dos serviços em oposição à dos produtos. Os sistemas de gestão da qualidade no sector privado tiveram origem no sector de produção de bens industriais, com grande ênfase no controlo estatístico da qualidade, enquanto que o sector público presta essencialmente serviços. Ora, na maior parte dos casos os modelos de avaliação da qualidade dos bens não se adequam à avaliação da qualidade dos serviços (Zeithaml *et al.*, 1990), devido a três diferenças fundamentais entre bens e serviços: os serviços são intangíveis, pelo que raramente se podem aplicar especificações precisas; os serviços com forte componente de trabalho tendem a ser muito heterogéneos; na maior parte dos serviços verifica-se a inseparabilidade entre a produção e o consumo.

Por outro lado, a própria definição do cliente do serviço público levanta algumas considerações. O princípio TQM mais importante é deslumbrar o cliente. Então, a questão essencial será “quem é o cliente?” (Swiss, 1992, p. 358). Trata-se de uma problemática complexa no caso dos serviços públicos. Com efeito, o Estado tem obrigações não apenas para com os seus clientes imediatos, existindo na maior parte das vezes interesses variados e conflitantes. Para Mintzberg (1996) este aspecto é essencial, sendo uma diferença fundamental entre gestão empresarial e a gestão pública o facto de que os cidadãos não podem ser reduzidos a meros consumidores. Para este autor, muitos dos problemas da Administração Pública, cuja realidade é muitíssimo mais complexa do que a do contexto privado, decorrem precisamente da imitação da gestão empresarial, nomeadamente na separação e autonomização das actividades, na

medição do desempenho através dos objectivos prosseguidos, e na atribuição da gestão das organizações públicas a gestores profissionalizados do sector privado.

Em terceiro lugar, as diferenças no foco – resultados *versus* recursos e processos. Nas duas últimas décadas muitos governos passaram a implantar sistemas orientados para os resultados, com ênfase nos indicadores de desempenho relativos ao resultado para o cliente externo e não tanto para o processo. A TQM rebate este raciocínio, privilegiando os processos, porque se estes estiverem de acordo com o previsto o resultado só poderá ser de elevada qualidade.

Finalmente, as questões relacionadas com a cultura organizacional. Na verdade, a TQM depende de uma cultura organizacional extremamente forte, com um compromisso quase único na qualidade, em que os gestores deverão estar continuamente envolvidos na melhoria da gestão. Porém, na Administração Pública a rotatividade dos quadros de topo é muito elevada e a cultura de qualidade geralmente mais fraca que no sector privado, dominando uma cultura fortemente marcada por questões de natureza política.

Podemos, então, dizer que, para além de ser difícil de definir o conceito de qualidade, é também difícil transformá-lo numa política coerente no contexto dos serviços públicos. Gaster (1995) sugere que os sistemas de qualidade para o sector público devem tomar em consideração alguns aspectos essenciais: os valores do sector público (nomeadamente equidade, igualdade, democracia, eficiência), a prestação de contas (*accountability*) democrática (perante os eleitores) e profissional (perante os responsáveis políticos), as relações com o público (clientes e cidadãos), as cadeias de serviço longas e complexas e, finalmente, os constrangimentos legais, financeiros e políticos. No entanto, apesar de reconhecer a existência de uma grande variedade de problemas na aplicação da TQM aos serviços públicos, Rago (1994, p. 64) defende que “mesmo na presença destes problemas, seria um erro acreditar que a TQM não pode ser integrada com sucesso na organização do governo”.

Muita da investigação sobre o desempenho TQM foca melhorias da qualidade – nomeadamente, conformidade, confiança, distribuição sem atrasos. Logo, argumenta-se

que a TQM influencia positivamente a produtividade, o desempenho operacional e financeiro e o sucesso organizacional no curto e longo prazo. Vários estudos demonstram que a relação positiva entre TQM e desempenho é moderada pela estrutura organizacional (Douglas e Judge, 2001) ou pelas práticas de gestão dos recursos humanos (Chandler e McEvoy, 2000). Da mesma forma, Flynn *et al.* (1995, p. 683) defendem que “existem outros factores que contribuem para a vantagem competitiva. Focar apenas na melhoria da qualidade pode não ser um meio suficiente para uma empresa atingir e sustentar uma vantagem competitiva”.

Em contexto de serviços públicos as implicações são ainda mais vastas. Assim, Loffler (2001) explica que aumentar a qualidade dos serviços públicos pode levar a uma maior satisfação dos clientes, mas não necessariamente a uma maior confiança no governo, parlamento e serviço civil. Para aumentar a confiança na Administração é necessário um conceito muito mais amplo de qualidade da interacção das redes das organizações públicas, voluntárias e privadas que prestam serviços públicos e dão solução aos problemas colectivos. Então, uma Administração Pública de qualidade não deve apenas ser capaz de aumentar a satisfação do cliente com os serviços públicos, mas também de fortalecer a confiança do cidadão através de processos transparentes, prestação de contas (*accountability*) e diálogo democrático. Para tal, os conceitos tradicionais de qualidade que consideram as agências públicas como prestadoras de serviços e os cidadãos como clientes devem ser enriquecidos por um conceito democrático de qualidade que considere as agências públicas como catalisadoras da sociedade cívica e os cidadãos como parte responsável e activa dessa mesma sociedade.

Por outro lado, as medidas do impacto da qualidade no desempenho da Administração Pública devem ser abrangentes e não somente de carácter financeiro. Esta questão é essencial, pois, como referido acima, o desempenho organizacional no sector público é complexo, contestado e multi-dimensional (Cárter *et al.*, 1992). No sector público é necessário procurar auscultar os vários actores envolvidos na organização sobre todas as dimensões TQM e desempenho, para se assegurar uma perspectiva global do grau de implantação da TQM ou da importância de práticas TQM. Dada a complexidade de se medir o desempenho das organizações públicas, a adopção de medidas objectivas

assume grande importância, e a comparação entre diferentes organizações deve usar iguais medidas de desempenho, procedimentos uniformes de recolha de dados, dados para o mesmo período, e verificações independentes da precisão dos dados.

Deste modo, dada a crescente vontade das organizações avaliarem o seu progresso na implantação de muitas das ideias e técnicas, tem-se verificado uma procura de um padrão ou modelo segundo o qual as organizações possam ser avaliadas ou comparar-se entre si, tendo-se desenvolvido alguns modelos, nomeadamente *US Baldrige Award*, *UK Quality Award*, o *European Foundation for Quality Management Model*, o *Australian Quality Award*, o *Balanced Scorecard* (Kaplan e Norton, 1992, 1996) e o *Performance Prism* (Neely *et al.*, 2002) concebidos para a avaliação do desempenho no sector privado mas também aplicados na avaliação dos serviços públicos. Outros foram concebidos especificamente para os serviços públicos, onde se destaca a Estrutura Comum de Avaliação (*Common Assessment Framework*), a par de adaptações dos primeiros ao sector público, como é o caso do *Public Sector Scorecard* (Moullin, 2002). Apesar de terem sido desenvolvidos de forma independente, e de reflectirem as necessidades e particulares circunstâncias dos países em que operam, estes modelos têm muito em comum, como sejam, o foco nos processos da organização, no sistema de gestão da qualidade, na gestão de recursos humanos, nos resultados e na satisfação (Oakland e Sohal, 1996; Pinto, 2003).

Todavia, a Gestão da Qualidade Total não é apenas um conjunto de processos e técnicas usadas esporadicamente numa organização. Essa abordagem poderia mesmo ser perniciosa. É essencial que todos interiorizem que a qualidade é uma estratégia a longo prazo e que implantar TQM numa organização pública requer uma mudança global da cultura organizacional. “as organizações que gastam mais tempo a mudar a sua cultura organizacional obtêm melhores resultados na implementação de programas de gestão da qualidade total” (Carapeto e Fonseca, 2006, p. 48). Requer ainda um compromisso sustentado dos líderes (Hellein e Bowman, 2002) e o envolvimento dos funcionários a todos os níveis: os primeiros devem dar poder aos subordinados e estes devem aceitar esta responsabilidade adicional para ir de encontro ou mesmo exceder as expectativas do cidadão.

Podemos, então, concluir que, apesar de não existir um modelo óptimo para gerir a qualidade dos serviços públicos, tem-se reconhecido mérito à Gestão pela Qualidade Total neste contexto. De seguida, aborda-se a avaliação de desempenho no âmbito dos serviços públicos.

3.5. Avaliação do Desempenho em Serviços Públicos

A reforma do sector público ocorreu na maior parte das economias ocidentais a partir dos anos 80, ganhando terreno à abordagem tradicional da Administração Pública, desenvolvida no pós-guerra, muito baseada numa abordagem legislativa e burocrática da prestação pública, dando grande ênfase às regras e procedimentos. Assumia-se, então, que a população era relativamente homogénea, sendo as necessidades e problemas definidos pelas próprias entidades públicas. A fim de diminuir a sua dimensão e reduzir os orçamentos os diversos governos decidiram reestruturar as organizações administrativas e alterar a sua forma de trabalho (cf. Kickert, 1995; Pollitt e Bouckaert, 2000; Christensen e Laegreid, 2003). Estas reformas tiveram efeitos no funcionamento destas organizações: foram introduzidas nas burocracias novas técnicas de gestão, em grande parte originárias do sector privado, multiplicou-se a definição de indicadores de desempenho e modernizou-se a gestão recursos humanos (cf. Bovaird e Loeffler, 2003). Na prática, este conjunto de alterações levaram a uma mudança na forma como os gestores públicos passaram a gerir as suas organizações e departamentos.

Assim sendo a medição do desempenho é uma área relativamente recente na gestão pública (as suas origens remontam à literatura do final dos anos 70) que começou a incluir termos como medição e avaliação do desempenho, indicadores de desempenho, verificação do desempenho, *value for money* e, mais recentemente, garantia da qualidade (Boland e Fowler, 2000). Mais tarde, sendo a década de 90 marcada pela redescoberta do papel essencial do Estado no crescimento e desenvolvimento económico (Roemer-Mahler, 2006), a questão da avaliação do desempenho dos serviços

públicos torna-se mesmo essencial nas economias desenvolvidas, verificando-se um crescente compromisso do poder político com a avaliação do desempenho. O próprio reforço da legitimação da Administração passa em grande medida pela efectiva melhoria do desempenho, conceptualmente orientado para os resultados e prestação de contas (Broom, 1995). Prestar melhores serviços é o objectivo das reformas administrativas e da própria avaliação do desempenho: “poucas questões são tão centrais à disciplina e profissão da Administração Pública como a melhoria do serviço” (Boyne, 2003, p. 389).

Deste modo, a medição e a gestão do desempenho passam a ser consideradas elementos essenciais à modernização do sector público (OCDE, 2000), coincidindo com o alastramento da reforma administrativa (Power, 2000), com a globalização e com as crescentes exigências da sociedade para com o retorno das suas contribuições ao Estado (Pombeiro, 2000). De facto, tem havido uma expansão dramática da utilização de medidas de desempenho não financeiro nas organizações públicas (Talbot, 2005). Mais especificamente, como país pioneiro, tem-se verificado na última década um esforço assinalável do governo no Reino Unido na utilização de medidas e objectivos de desempenho na gestão das organizações públicas, não apenas com vista à melhoria do seu desempenho, mas ainda à própria legitimação democrática da Administração (Kelman, 2005).

Doherty e Horne (2002) apontam uma série de razões subjacentes à importância da medição do desempenho: desde logo a clarificação dos objectivos da organização, a possibilidade de reduzir custos e de implantar medidas de melhoria da qualidade. Por outro lado, a crescente relevância atribuída à transparência é à prestação de contas por parte da Administração aos seus diferentes grupos de interesse (*stakeholders*) e ao cidadão em particular, traduz-se no objectivo de prestar informação sobre a qualidade, eficácia, acessibilidade ou eficiência dos serviços prestados (Vigoda-Gadot, 2000). Também Pollitt (1990) sugere alguns motivos para avaliar o desempenho no sector público: por um lado para rever ou reforçar a legitimidade pública e, conseqüentemente, atrair alocações políticas de recursos e, por outro, para auxiliar a gestão a ajustar a sua estrutura e processos organizacionais. Wechsler e Clary (2000) acrescentam ainda duas

potencialidades da medição do desempenho: como forma de aumentar a capacidade de gestão, focalizando nos impactos (*outcomes*) e como uma estratégia de controlo, por forma a expandir a agenda dos gestores públicos.

Adicionalmente, na prática a avaliação em serviços públicos é uma tarefa ainda mais complexa que em contexto privado. De facto, dadas as especificidades dos serviços públicos, é ainda essencial reflectir acerca dos indicadores de desempenho concretos a utilizar. “Quando avaliamos os serviços públicos, há que ter consciência que o seu objectivo não é o lucro, mas sim a prestação de um serviço à sociedade. Dada a dificuldade de avaliar os seus resultados através de medidas de natureza financeira somos levados a procurar outro tipo de indicadores que nos permitam aferir sobre o desempenho da organização” (Gonçalves, 2000, p. 1). Desde logo, o valor não é entendido como o preço do serviço público (muitos dos serviços públicos são mesmo prestados ao preço nulo), nem é o custo dos *inputs* (apesar de ser desta forma contabilizado nas contas nacionais).

Para Bovaird (2001), se aceitarmos que do ponto de vista do *stakeholder* o valor do serviço público é o que lhe traz satisfação, então esse conceito deve ser multi-facetado e envolver valores não considerados na análise do sector privado. Em particular, aquele autor defende que o valor produzido por qualquer serviço público inclui, em princípio, cinco tipos de valor acrescentado: aos utilizadores finais, aos utilizadores indirectos, valor acrescentado social (como resultado de políticas de coesão social ou de intervenções no âmbito da justiça social), valor acrescentado político (em virtude do apoio e incentivo ao processo democrático) e valor acrescentado ambiental. Os destinatários dos serviços públicos são, portanto, muito diversificados, podendo mesmo ter interesses conflitantes, nem sempre igualmente relevantes, o que torna ainda mais complexo o processo de avaliação, sendo o desempenho das entidades públicas julgado por múltiplas partes, nomeadamente por consumidores, contribuintes, colaboradores e políticos (Boyne, 2003). E se por um lado os serviços públicos nunca poderão ser avaliados através de um única medida, por outro nem todas as suas actividades são quantificáveis, sendo que a sua avaliação é, em grande parte, subjectiva, pois nem

sempre se trata de medir um desempenho objectivo, mas antes uma imagem do sector público (Roemer-Mahler, 2006).

Comparativamente à tradicional avaliação do desempenho, no caso dos serviços públicos os “três E’s” – Economia (minimização do custo dos recursos adquiridos, em termos de qualidade, quantidade, preço e tempo), Eficiência (optimização da relação entre os resultados obtidos – *outputs* - e os recursos ou meios utilizados - *inputs*) e Eficácia (grau de realização dos objectivos), Doherty e Horne (2002, p. 339) acrescentam o quarto E – Ética, o qual abrange a “Equidade, Empatia e Ecologia”. Na verdade, contrariamente ao sector privado, exige-se ao sector público uma busca contínua de justiça, equidade e elevado nível de bem-estar. São critérios que se vêm juntar aos de eficiência, eficácia e serviço, que caracterizam os processos orientados pelo mercado (Rhodes, 1987; Palfrey *et al.*, 1992). Com base numa revisão da literatura sobre a conceptualização e medição do desempenho organizacional, Boyne (2002) identifica sete dimensões do desempenho do serviço público: quantidade de resultados (*outputs*, a título de exemplo o número de consultas médicas ou intervenções cirúrgicas, o número de horas de aula leccionadas, o número de fogos habitacionais construídos), qualidade desse resultado (medida em termos de rapidez e fiabilidade do serviço, cortesia dos funcionários, etc.), eficiência, equidade (justiça na distribuição dos custos e benefícios entre os diferentes grupos), impactos (*outcomes*, número de alunos aprovados com sucesso, percentagem de pacientes tratados com sucesso), valor (*value for money*, medido como o custo por unidade de *outcome*) e, finalmente, satisfação do consumidor.

De facto, a satisfação do utente é uma questão essencial na avaliação do desempenho dos serviços públicos: “o valor das sondagens ao cidadão como componente de um programa global de avaliação do desempenho do serviço é evidente, mesmo que os resultados da sondagem não estejam em conformidade com as expectativas sobre a qualidade do serviço sugerida por outros meios” (Kelly e Swindell, 2002, p. 618). Neste artigo foram analisadas as relações entre as medidas externas e internas da qualidade do serviço, constatando-se que nem sempre existe correlação entre as medidas de desempenho administrativas e a satisfação do cidadão e defendendo-se a importância de considerar os dois tipos de medidas na avaliação dos serviços públicos. Por outro lado,

em muitos casos os governos têm-se limitado à medição do desempenho e não avançam para a efectiva gestão do desempenho, utilizando as medidas como ferramenta para efectivamente melhorar o desempenho (Kelman, 2005). Na verdade, a gestão do desempenho é mais vasta que a mera medição, implicando não somente medir, mas comparar os resultados dessas medições com os objectivos e corrigir eventuais desvios. Hatry (2002) identifica mesmo um conjunto de dez falácias acerca da medição e avaliação de desempenho, sendo a primeira precisamente a confusão entre a medição e a gestão do desempenho.

Com efeito, apesar da generalização da avaliação do desempenho do sector público, e do seu reconhecimento crescente no debate político e na formulação das políticas públicas, há ainda um longo caminho a percorrer para ultrapassar as suas limitações, nomeadamente ao nível dos indicadores de desempenho, não existindo uma definição geral de avaliação de desempenho: “a medição de desempenho é um tópico que é vulgarmente discutido mas raramente definido” (Neely *et al.*, 1995, p. 80). Todavia, podemos definir a medição do desempenho como a utilização de indicadores quantitativos para avaliar as actividades, esforços e sucessos organizacionais (cf. Wang, 2002), ou como uma métrica para avaliar “a eficiência e/ou eficácia de uma acção” (Neely *et al.*, 1995, p. 81). Na prática, a própria construção de indicadores é complexa e surgem problemas relacionados com os dados a utilizar (Roemer-Mahler, 2006). Assim, para além da disponibilidade de dados, a maior parte dos indicadores incluem dados quantitativos e qualitativos e a utilização destes últimos pode trazer problemas de subjectividade e replicabilidade e pode ainda “reflectir uma ‘imagem’ e não o desempenho” (Roemer-Mahler, *op. cit.*, p. 5). Por outro lado, surgem problemas técnicos associados à construção dos índices de desempenho, tendo sido desenvolvidas várias *proxys*, nenhuma delas perfeita, pois as actividades envolvidas são muito variadas, os objectivos são por vezes conflitantes.

Moullin (2004), considerando que um sistema de medição do desempenho bem concebido é vital para garantir serviços de elevada qualidade, custos reduzidos e que vá de encontro às necessidades dos utentes, e reconhecendo ainda as dificuldades inerentes a este processo nos serviços públicos, apresenta oito questões essenciais na medição do

desempenho. Desde logo, utilizar um conjunto equilibrado de medidas, considerando todas as áreas envolvidas, desde o controlo dos custos à satisfação do cliente. Esta perspectiva está também reflectida na sua adaptação do Balanced Scorecard de Kaplan e Norton (1992; 1996) aos serviços públicos, que mede o desempenho de acordo com cinco perspectivas: atingir os objectivos estratégicos, satisfação do utente e outros grupos de interesse, excelência organizacional, objectivos financeiros e, por último, a inovação e aprendizagem. Em segundo lugar, o autor destaca a importância de se assegurar que se está a medir o que de facto tem importância para os utilizadores do serviço e outros grupos de interesse, não caindo na tentação de se concentrar nos aspectos que são relevantes do ponto de vista interno. O envolvimento dos funcionários é também considerado essencial na definição das próprias medidas, desde logo como fonte de motivação para melhor desempenho.

De seguida, sugere-se a utilização de indicadores de percepção, directamente obtidos do próprio utente e outros grupos de interesse, e de desempenho, disponibilizados pela própria organização. O quinto ponto a considerar está relacionado com a utilização de uma combinação de medidas de impactos (*outcomes*), na medida em que a forma como é prestada o serviço é uma questão importante para o utente. No entanto, existem limitações, sendo uma delas a incapacidade de captar as quase-falhas (*near misses*), no caso do primeiro tipo de indicadores, e o risco de se usar medidas de processo que não têm uma ligação clara com as restantes, ou com a satisfação do utente. Em sexto lugar, Moullin destaca a necessidade de, perante a enorme diversidade de indicadores, se ter em consideração o próprio custo de medir o desempenho, que deverá ser uma actividade eficaz em termos de custos e com valor acrescentado. Seguidamente sugere a importância de se traduzir o retorno das medidas em acção estratégica, não se caindo no erro de recolher um vasto conjunto de informações que não sejam eficazmente traduzidas em acção. Finalmente, salienta a importância de seguir uma filosofia de melhoria contínua, e não uma cultura de culpa pelos desvios detectados.

Assim, devendo a medição do desempenho ser encarada como um ponto de sustentação à decisão, e não um substituto desta, é essencial ponderar todas estas questões na formulação de um sistema de gestão do desempenho, pois a implementação de um

sistema inadequado pode gerar um falso sentimento de segurança e missão cumprida, com consequências severas ao nível do desperdício de recursos públicos (Bouckaert e Peters, 2002).

3.6. Avaliação dos Serviços Públicos pelo Cidadão

As novas formas de gestão pública têm vindo a atribuir ao cidadão um papel privilegiado na avaliação do desempenho dos serviços públicos. É, então, necessário explorar as dimensões da satisfação do cidadão e compreender a relação entre as medidas de desempenho da Administração e as suas percepções. Vários trabalhos sugerem que, juntamente com os programas de medição de desempenho, os resultados das sondagens da satisfação do cidadão são úteis ao gestor público, como parte de uma abordagem multi-baseada para avaliar a qualidade do serviço público (Kelly e Swindell, 2002). Porém, compreender as percepções dos cidadãos requer uma perspectiva diferente da que é aplicada em contexto da iniciativa privada.

Nos pontos que se seguem, são exploradas algumas questões importantes para melhor se compreender como se processa a avaliação dos serviços públicos por parte do cidadão.

3.6.1. O Serviço Público como um “Pseudo-relacionamento”

A natureza interpessoal dos serviços torna-os particularmente adequados para a construção de relacionamentos. Esta tese adopta a perspectiva de Gutek (2000), segundo a qual o serviço público pode ser encarado como um “pseudo-relacionamento”, entendido como um contacto repetido entre o cliente/utente e a organização, em que aquele identifica o serviço mas não uma pessoa em particular como seu fornecedor, não antecipando qualquer interacção futura com um fornecedor particular mas sim com a organização. Na literatura de marketing o termo “pseudo-relacionamento” não tem, portanto, qualquer sentido pejorativo, mas sim meramente descritivo. Na verdade, o serviço público envolve “pseudo-relacionamentos” externos – com os seus clientes e outros grupos de interesse – e verdadeiros relacionamentos internos – entre os seus

próprios colaboradores. Podemos, então, considerar que o serviço público é um pseudo-relacionamento entre três partes: a própria Administração, os cidadãos/clientes do serviço público e a sociedade (incluindo aqui os outros *stakeholders*, ou grupos de interesse). Pode mesmo verificar-se que um cidadão tenha pseudo-relacionamentos simultâneos com diversas entidades públicas concorrentes – *One-stop-shops*, Governo Electrónico e Administração tradicional.

Mais especificamente, Gutek (2000) argumenta que o pseudo-relacionamento pode ser perspectivado como uma série de episódios – *encounters/moments of truth* – ou seja, sucessivas interacções individuais entre o cliente e o fornecedor do serviço. Estes contactos sucessivos envolvem diferentes prestadores, esperando-se que cada um deles seja funcionalmente equivalente aos outros. Cada episódio pode ser definido como um acontecimento de interacção que tem um início e um final claros e representa uma troca de serviço completa, e dentro do episódio podem ainda existir diversas interacções – actos. Esta perspectiva é diferente da abordagem estática tradicional dos modelos de qualidade, que considerava apenas a qualidade de um episódio específico, não tendo em conta que a percepção do cliente quanto à qualidade do serviço evolui ao longo do tempo.

Na verdade, uma grande parte dos modelos e instrumentos da qualidade utiliza ainda uma abordagem estática, mas, como referem Proença e Castro (2002) os serviços são processos, logo as percepções dos clientes evoluem. Assim, a avaliação dos serviços públicos também deve partir de uma abordagem dinâmica, que tome em consideração os processos segundo os quais a qualidade é desenvolvida, mantida e perdida. As implicações desta perspectiva são enormes, pois um episódio insatisfatório pode não acabar o relacionamento se os episódios anteriores tiverem sido satisfatórios. De facto, qualquer relacionamento é sempre caracterizado por alguns constrangimentos (*bonds*) entre o cliente e a empresa (Strandvik e Liljander, 1994), pelo que pode mesmo acontecer que um cliente tenha um relacionamento negativo com a organização e, em virtude disso, uma atitude negativa, mas ainda assim compra repetidamente devido a esses constrangimentos. Então, a satisfação e insatisfação do cidadão/cliente do serviço público devem também ser analisadas como variáveis cumulativas.

Por outro lado, sendo uma das partes envolvidas nesse pseudo-relacionamento, os colaboradores devem ser vistos como um elemento importante na gestão e na avaliação da qualidade dos serviços em geral, e dos serviços públicos em particular. Com efeito, enquanto que o conceito de marketing relacional, introduzido por Berry (1983), focalizava o relacionamento da organização com os clientes, sendo o cliente o elemento central dessa conceptualização (Bendapudi e Berry, 1997), numa perspectiva de redes os diferentes grupos de interesse não devem ser vistos como entidades isoladas, pois qualquer relacionamento pode afectar os restantes, incluindo a própria relação da organização com os seus clientes.

Em particular, a questão do relacionamento entre a organização e os seus colaboradores tem sido amplamente discutida no marketing de serviços, uma vez que neste contexto a importância da motivação dos funcionários é essencial para a satisfação dos clientes. Com efeito, em serviços os clientes desenvolvem relacionamentos com indivíduos e organizações e, apesar da evolução tecnológica nos serviços, são ainda muito dependentes das interacções com os funcionários. Consequentemente, as organizações precisam de desenvolver bons relacionamentos não só com os seus clientes externos mas também com os seus colaboradores (os clientes internos) incluindo todos os funcionários e não só os de contacto, como muitas vezes acaba por suceder. Na verdade, os funcionários que não estão em contacto directo com o cliente externo podem interagir com outros clientes internos, que por sua vez interagem com clientes externos. São, então, várias as razões que apontam para esta estratégia: a qualidade interna do serviço (nomeadamente obtida através da selecção e desenvolvimento dos colaboradores, concepção do ambiente de trabalho e esquemas de remuneração e reconhecimento dos colaboradores) leva à satisfação do colaborador, a qual, por sua vez, resulta num acréscimo de produtividade e retenção dos funcionários. Esta sequência vai-se reflectir numa maior satisfação e lealdade do cliente e, finalmente, num melhor desempenho da organização (Heskett *et al.*, 1994). Por outro lado, os funcionários satisfeitos também espalharão um passa-palavra positivo para futuros funcionários e clientes.

Assim, todos os funcionários são *part-time marketers* (Gummesson, 1991), na medida em que o seu comportamento afecta a percepção global dos clientes, com influência nas suas opções de compra. Do mesmo modo, no caso dos serviços públicos, apesar dos gestores terem um efeito determinante na operacionalização da Administração Pública, o papel dos funcionários que estão em contacto directo com o público é essencial, devendo “demonstrar orientação para o serviço, profissionalismo, conhecimento, paciência e compreensão das necessidades dos clientes”, que estão em permanente alteração (Vigoda-Gadot, 2000, p. 174). Em caso de falha, o comportamento dos funcionários é mesmo crítico para a satisfação do cliente e manutenção da relação, sendo que vários estudos mostram que em muitos casos de falha a insatisfação do cliente depende em grande parte do tratamento recebido aquando da reclamação.

Deste modo, a atribuição de poder de decisão e responsabilidade aos colaboradores (*empowerment*) é cada vez mais visto como um elemento-chave para melhorar a qualidade dos serviços. Uma forma de envolver os funcionários é proceder regularmente a sondagens (Klages e Loffler, 2002), que podem ser usadas como instrumentos para obter informação objectiva acerca das suas percepções quanto às necessidades de melhoria e do impacto dessas melhorias na sua própria motivação. Ou seja, para além da obtenção de retorno sobre as atitudes, comportamentos e percepções dos clientes, as sondagens aos colaboradores permitem, ainda, aumentar a sua participação na gestão, nomeadamente através da auto-avaliação para melhoria.

Concluindo, dado que a forma como os clientes percebem o seu relacionamento com os serviços públicos é uma questão complexa e ainda pouco esclarecida, os estudos qualitativos assumem grande importância para conhecer o fenómeno em maior profundidade.

3.6.2. Cidadão ou Cliente?

O cliente assume um papel central na gestão dos serviços. Bowan e Schneider (1988) argumentam que três das características estruturais dos serviços focalizam a sua atenção

nos clientes: a intangibilidade (tornando vitais as percepções subjectivas dos clientes relativamente à qualidade durante o período de contacto); a simultaneidade entre a produção, distribuição e consumo do serviço (sendo a interacção com os funcionários muito importante em cada uma destas fases); o facto dos clientes serem co-produtores dos serviços (sendo a forma como participam no processo de prestação do serviço de extrema importância para o resultado final). Então, das próprias características dos serviços resulta que os clientes são os árbitros da qualidade e que a sua satisfação é altamente subjectiva (Heskett, 1986).

Neste sentido, como vimos acima, as reformas da Administração baseadas nas propostas da NPM tendem a considerar o utilizador dos serviços públicos como um cliente. “Indubitavelmente, o cliente é soberano dos reformadores do governo no final do século” (Alford, 2002, p. 337). Assim, os termos de “cliente”, “consumidor”, “utilizador”, “grupo de interesse”, “cidadão”, “contribuinte” ou “o público” passam a ser utilizados de forma quase indistinta na literatura e também cada vez mais no vocabulário do dia-a-dia. Trata-se de uma perspectiva centrada no cliente, muito próxima da adoptada pelo sector privado (cf. Flynn, 1990; Scrivens, 1991; Walsh, 1991; Osborne e Gaebler, 1992; Swiss, 1992; Gore, 1993; Barzelay e Moukebhir, 1996).

Porém, diversos autores contestam a validade do conceito de cliente no contexto dos serviços públicos, na medida em que as interacções entre as organizações públicas e os cidadãos diferem das trocas que ocorrem no sector privado num conjunto significativo de aspectos (cf. Pollitt, 1990; Frederickson, 1992, 1997; Moe, 1994; Pegnato, 1997; Schachter, 1997; Patterson, 1998). Estes autores apontam diversas razões em defesa do argumento de que a noção de cliente não se adequa aos serviços públicos, uma vez que não traduz a relação da sociedade com o sector público nem incorpora conceitos essenciais ao serviço público, nomeadamente o da equidade. Consideram, antes, que esta perspectiva desvaloriza o cidadão, reduzindo-o a um mero destinatário passivo dos serviços públicos e secundarizando o seu papel como agente com intervenção activa (cf. Frederickson, 1997; Schachter, 1997; King e Stivers, 1998; Patterson, 1998). Acrescem ainda os casos em que o cidadão é um utente involuntário do serviço público (Schachter, 1995; Alford, 2002), sendo muito questionável a utilização do termo cliente

nestes casos: “podemos usar o termo “cliente” para referir as pessoas que não querem os serviços a que a legislação os obriga?” (Schachter, 1995, p. 534). Por seu lado, o conceito de cidadão, ao contrário do de cliente, agrega a ideia de direitos e deveres, e amplia o espectro da Administração Pública, considerando que o serviço público não se destina exclusivamente aqueles que irão consumi-lo, mas que se dirige a toda a sociedade.

No mesmo sentido, Alford (2002) destaca algumas diferenças essenciais entre os conceitos de cidadão e cliente, desde logo porque o primeiro se traduz em ser membro de uma comunidade, implicando um conjunto de deveres e de responsabilidades (civis, políticas e sociais) para a sociedade como um todo, ainda que por vezes em detrimento próprio, como seja o caso do cidadão com elevado rendimento que defende o imposto progressivo. Por outro lado, a escolha colectiva não é uma mera agregação das preferências individuais dos cidadãos (Carroll, 1995; Pagnato, 1997), até porque cada cidadão tem as suas preferências e aspirações, e as escolhas colectivas resultam do processo de interacção e deliberação político. “A escolha colectiva é uma expressão imperfeita das expectativas individuais dos cidadãos relativamente ao governo, uma vez que as preferências das minorias são ultrapassadas” (Alford, 2002, p. 339). Existe antes uma variedade de desejos e expectativas, pelo que nem todos os cidadãos individualmente considerados ficam igualmente satisfeitos com todas as políticas de um dado governo (Arrow, 1963). Porém, “apesar das imperfeições do processo político-democrático, ainda é a melhor forma que as sociedades humanas encontraram para representar os desejos dos cidadãos” (Alford, 2002, p. 339).

Outra diferença relevante entre o sector público e o privado é o pagamento pelo serviço, porque na esfera pública não se trata, efectivamente, de uma troca de serviços por um montante monetário. Assim, enquanto que no sector privado quando um cliente paga um bem ou serviço está também a sinalizar voluntariamente as suas preferências, a actividade pública é paga pelos contribuintes, que grosso modo coincidem com os cidadãos, legalmente obrigados a pagar, pelo que não se pode falar em voluntarismo no pagamento. As decisões sobre quem paga e em que medida o faz são definidas pelo processo político-democrático. Acresce que o cidadão não tem, na grande maioria dos

casos, possibilidade de escolha, não se verificando concorrência efectiva entre os prestadores do serviço público. Com efeito, a perspectiva de cliente tem, desde logo, subjacente a possibilidade de escolher o melhor prestador de serviço, pressupondo a existência de concorrência.

Por outro lado, Alford (2002) explica que os cidadãos e os clientes recebem um tipo diferente de valor: o cidadão recebe o valor público (consumido colectivamente, nomeadamente leis e ordem públicas e soluções para as falhas de mercado, tais como bens públicos e externalidades), enquanto que o cliente recebe o valor privado. Perante toda esta diversidade, o autor apresenta uma tipologia dos papéis dos clientes relativamente à organização pública: cliente-pagador (tal como no sector privado, quando o cidadão compra um bilhete de autocarro ou de metro), beneficiário (pois na maior parte dos casos o utente não paga pelo serviço público) e o cliente coercivo (a título de exemplo, os prisioneiros são os clientes da cadeia). De acordo com esta tipologia, o modelo de cliente do sector privado tem aplicabilidade limitada no contexto do sector público, sendo que apenas o caso do cliente pagador parece estar em conformidade com o modelo de mercado do sector privado. “Em resumo, os membros do público com quem as entidades públicas lidam não exibem as características essenciais dos clientes” (Alford, 2002, p. 341). Assim, o autor rejeita a aplicabilidade do conceito de troca económica no contexto público, mas defende a existência de uma troca, que deverá centrar-se no respeito pelos desejos dos membros do público com quem lida. Trata-se de uma concepção lata de troca, que inclui não somente o valor material mas também outro tipo de valores, tais como a justiça e outros valores normativos (Wilson, 1973; Moore, 1995), que pode encorajar os cidadãos a colaborarem mais com a entidade pública, reforçando a credibilidade do governo como instituição pública.

No mesmo sentido, Fountain (2001, p. 56) defende que o conceito de serviço ao cliente pode “exacerbar desigualdades políticas, mesmo que melhore alguns aspectos da produção e distribuição do serviço”. Reconhecendo a importância da eficácia, eficiência e capacidade de resposta do governo, argumenta que “o desafio é aumentar a eficiência e capacidade de resposta de forma a fortalecer a democracia, em vez de a enfraquecer”

(Fountain, *op. cit.*, p. 56). Neste contexto, sobressaem duas dificuldades essenciais: por um lado identificar o próprio cliente no sector público e, por outro, definir os limites superiores do serviço ao cliente na ausência de preços, que é um problema pouco estudado na academia, mas que, de facto, fornece os argumentos para a privatização da prestação do serviço. Por sua vez, a identificação do cliente do serviço público levanta três questões complexas: interesses divergentes ou mesmo conflitantes dos clientes dos serviços públicos, fragmentação dos serviços públicos em diferentes domínios da política pública, com impacto negativo na coerência do serviço, e ainda a dificuldade de considerar o contribuinte ou o eleitor como um cliente, dado não haver coerência de expectativas entre estes três grupos.

Na verdade, para Fountain (2001, p. 62) “as políticas e os serviços públicos são, em grande medida, o resultado de um compromisso político. (...) a segmentação que ocorre no processo de prestação do serviço deve ser vista como uma decisão política, em vez de simplesmente de gestão”, pelo que a diferenciação dos serviços públicos baseada em critérios de segmentação pode conduzir à desigualdade política, podendo mesmo não ser de todo aceitável no domínio dos serviços públicos. No fundo, “os burocratas políticos têm obrigação de fazer mais do que satisfazer os clientes. Devem identificar e agregar as preferências de forma a sustentar a legitimidade política e minimizar a desigualdade política” (Fountain, 2001, p. 67). Adicionalmente, no contexto público as decisões e escolhas actuais envolvem os cidadãos futuros, nomeadamente nas questões sociais e relativas ao ambiente. O próprio cidadão, no seu relacionamento com as entidades públicas, tem obrigações para com os outros cidadãos, presentes e com as gerações futuras, pelo que o serviço público deve, ainda, considerar as implicações em termos destas gerações. A autora argumenta que a ênfase na excelência do serviço torna a desigualdade entre os cidadãos exógena, podendo mesmo contribuir para a erosão da responsabilidade e compromisso cívico. Neste caso, os cidadãos mais desfavorecidos e com menor poder político continuariam a ser mal servidos.

Com efeito, com o alastramento do Estado de Direito enquanto forma de estruturação das relações sociais, o conceito de cidadania tem recebido uma atenção crescente, cabendo ao cidadão um conjunto de direitos e responsabilidades na definição do que o

indivíduo e a comunidade podem esperar um do outro (Held, 1984). Como explica Mozzicafreddo (2000, p. 179) “nas sociedades modernas, o conceito de cidadania surge a partir da ideia de que os indivíduos são membros da comunidade política e, como tal, têm capacidades, em termos legais, para participar no exercício do poder político através dos procedimentos eleitorais”. Este autor salienta três elementos essenciais da categoria de cidadania: o elemento civil (a igualdade perante a lei), a separação formal da esfera do político da esfera da propriedade privada e dos detentores do poder económico e ainda o surgimento dos direitos sociais (nas sociedades europeias nos finais do século XIX e primeiras décadas século XX) com importante impacto na estruturação dos princípios de integração social e na criação de condições sociais mínimas para a concretização do exercício dos direitos de cidadania política.

Por seu lado, Frederickson (1994) argumenta que os cidadãos não são clientes dos serviços públicos, mas antes os seus proprietários, que elegem os líderes políticos para representarem os seus interesses. A diferença é que no primeiro caso o cidadão teria um papel reactivo, limitado a apreciar ou não os serviços e esperando que a Administração mudasse a sua oferta em função das suas preferências; no último caso, cabe ao cidadão um papel pró-activo, interferindo com a própria agenda do governo. No entanto, a evidência tem mostrado uma reduzida participação do cidadão nos processos políticos, podendo mesmo falar-se “num Estado massivo de iliteracia cívica” (Chesney e Feinstein, 1993), sendo que uma das formas de fazer com que os cidadãos aceitem o seu papel de proprietários é disponibilizar-lhes mais informação para que realmente se envolvam na arena pública, desempenhando um papel coerente com uma cidadania activa.

A título de conclusão, após uma revisão dos argumentos a favor e contra a adopção da terminologia da gestão privada para classificar o utente dos serviços públicos como um cliente, ou inversamente, como um cidadão, optamos por usar neste trabalho o termo cidadão/cliente (ou, indistintamente, o termo utente) no sentido de relembrar a existência desta dicotomia e suas vastas implicações, mas sem tomar a defesa de uma ou outra corrente, dado que não parece ser uma decisão relevante para esta investigação.

3.6.3. Envolvimento e Auscultação do Cidadão

Nas democracias modernas exige-se uma participação crescente do cidadão nas questões públicas. A ideia cada vez mais generalizada é que o cidadão deve controlar a actividade da Administração, o que implica, desde logo, conhecer em que medida as necessidades e desejos dos cidadãos estão a ser correspondidos pela Administração. Assim, actualmente a existência de cidadãos activos é considerada como um pré-requisito para a melhoria do desempenho das entidades públicas, entendendo-se mesmo que o cidadão deve assumir responsabilidade por essa participação: “desde que a política do governo afecta directamente a sociedade, o público tem o direito de influenciar democraticamente a política pública” (Vigoda-Gadot, 2000, p. 172).

Porém, nas sociedades modernas o nível de envolvimento dos cidadãos nos assuntos públicos é tendencialmente baixo (Chesney e Feinstein, 1993; Schachter, 1995). A educação para a cidadania e a existência de informação são condições necessárias, embora não suficientes, para que os cidadãos ajam como proprietários e aprendam a interessar-se pelo sucesso do serviço público globalmente considerado, e não apenas com a transacção específica que o afecta directamente. Schachter (1995, p. 535) distingue da seguinte forma esses dois tipos de atitudes: “os clientes preocupam-se com as suas próprias necessidades; algumas vezes registam reclamações se estas não são satisfeitas. Os cidadãos-proprietários preocupam-se com o sucesso da empresa na comunidade como um todo”. Assim, a existência de informação disponível ao cidadão é importante, mas por si só não garante que o cidadão participe, pois em muitos casos não compreende porque motivo se deverá dar ao trabalho de procurar informação suficiente e de a compreender para a usar. Ou seja, a educação para a cidadania activa parece ser ainda insuficiente para estimular essa participação, e dessa forma se chegar a um governo eficiente e com capacidade de resposta.

Por outro lado, também é necessário entender de que forma os cidadãos avaliam a actividade da Administração. O apoio ou a oposição dos cidadãos à política do governo devem ser monitorizados através de uma medição contínua das suas atitudes face à Administração Pública e por indicadores de satisfação num conjunto abrangente de

áreas. E não se trata apenas de gerir as reclamações resultantes da ocorrência de insatisfação.

Com efeito, existe consenso entre investigadores e políticos de que a opinião do cidadão, sendo o principal beneficiário dos serviços públicos, deve ser seriamente levada em consideração pelos políticos (cf. Winkler, 1987; Palfrey *et al.*, 1992; Thomas e Palfrey, 1996). De acordo com Palfrey *et al.* (1992), essa informação pode mesmo ajudar a compreender e estabelecer as necessidades públicas, desenvolver, comunicar e distribuir os serviços públicos e, ainda, avaliar o grau de satisfação com os serviços. Assim, Smith (1993) fala em dois tipos de indicadores para avaliar o desempenho dos serviços públicos: indicadores internos e externos à organização. Os primeiros, relacionados com os processos de gestão, rotinas e procedimentos formais, têm interesse limitado para o cidadão comum. Por sua vez, os indicadores externos, orientados para os resultados, estão mais direccionados para o reforço da prestação de contas das organizações públicas para com os eleitores, contribuintes, utilizadores dos serviços e governo central.

Sendo a diferença mais importante entre os serviços públicos e privados o interesse geral que caracteriza a gestão pública (Chías, 1995), e sendo ainda geralmente aceite que, por este motivo, os governos não têm apenas que ir de encontro às necessidades dos cidadãos, mas devem ainda proteger o interesse público (Spears e Seydegart, 2000), assim como tomar em consideração o bem-estar social, a equidade, a igualdade de oportunidades e distribuição justa dos “bens públicos” a todos os cidadãos, é também verdade que as entidades públicas procuram cada vez maiores níveis de eficiência na sua gestão.

De facto, sendo uma parte substancial das reformas encetadas pelas correntes de gestão pública baseadas na NPM e no movimento de Reinvenção do Governo destinadas a aumentar a capacidade de resposta do governo ao cidadão/cliente, este passou a ter um papel cada vez mais importante na avaliação do desempenho dos serviços públicos: “os governos empreendedores começaram a transformar-se. Começaram a ouvir atentamente os seus clientes, através de sondagens, *focus groups* e uma ampla variedade

de outros métodos” (Osborne e Gaebler, 1992, p. 169). Estes autores sugerem ainda outras formas de auscultar a voz do cliente, nomeadamente através de relatórios de contacto, testes de marketing, sistemas de seguimento das reclamações, caixas ou formulários de sugestões e entrevistas. A melhoria da eficácia e eficiência com vista a aumentar o desempenho do sector público passa, então, por uma completa avaliação e compreensão das percepções dos cidadãos/clientes relativamente aos serviços públicos e da medida em que as entidades públicas estão conscientes das suas necessidades. Roch e Poister (2006, p. 293) resumiam esta ideia da seguinte forma: “compreender o nível de satisfação dos cidadãos com os serviços fornece um importante mecanismo de avaliação para compreender o nível de desempenho das entidades públicas (em resposta às reformas orientadas para o cliente) bem como o impacto das mudanças nos arranjos institucionais que governam a distribuição de serviços, tais como a escolha da área de educação ou a utilização de organizações não lucrativas na distribuição de serviços sociais”.

Assim, nas economias modernas as avaliações dos cidadãos acerca das suas experiências com os prestadores de serviços públicos fornecem um valioso retorno aos burocratas e políticos sobre a eficácia dos serviços prestados (Roch e Poister, 2006). Nas últimas décadas a utilização de sondagens aos cidadãos multiplica-se (cf. Miller e Miller, 1991 a e b; Walters, 1998 ; Hatry, 1999; Abramson e Kamensky, 2001). Também a União Europeia tem desenvolvido e aplicado técnicas para monitorizar a opinião pública relativamente aos serviços de interesse geral (electricidade, gás, telefone fixo, telefone móvel, serviços postais, transporte público, ligações ferroviárias entre pólos urbanos), como ferramenta de trabalho no seu processo de definição das políticas, no sentido de contribuir para a melhoria da qualidade de vida das populações, para assegurar competitividade às empresas e como forma de proteger o ambiente (Clifton *et al.*, 2005).

De facto, os gestores públicos e a classe política aperceberam-se da necessidade de obter um melhor conhecimento sobre as atitudes, opiniões, expectativas, hábitos, percepções e níveis de satisfação dos cidadãos com a distribuição dos serviços públicos. Ou seja, sendo os cidadãos os clientes e principais beneficiários das operações do sector

público deverão estar envolvidos em todos os processo de avaliação (Thomas e Palfrey, 1996). Desta forma, sendo a capacidade de resposta às necessidades dos cidadãos uma importante parte controlo do desempenho, as entidades públicas obterão informação essencial para poderem avaliar o seu desempenho, assim como para tomar decisões fundamentadas para a produção e distribuição de serviços públicos de elevada qualidade (Donnelly *et al.*, 1995; Kotler e Andreasen, 1995; Loudon e Della-Bitta, 1993).

Muito embora se considere que os cidadãos nem sempre têm conhecimento suficiente acerca das capacidades e do profissionalismo dos gestores públicos, ainda assim são, de facto, avaliadores objectivos e honestos dos serviços que recebem e, não raramente, as suas críticas não são dirigidas ao próprio prestador de serviço imediato, mas antes em relação ao sistema público e aos seus líderes como um todo (Vigoda-Gadot, 2000). Com efeito, sendo certo que as considerações e operações de política pública afectam o quotidiano dos cidadãos, a influência democrática do cidadão na política pública é uma questão essencial, na medida em que, quando a política vai de encontro às suas necessidades e exigências, os cidadãos estão mais predispostos a aceitar as acções administrativas e a demonstrar apoio ao processo democrático. No entanto, as dificuldades são imensas, sendo mesmo quase impossível conciliar uma política pública que funcione com o apoio dos cidadãos.

Por outro lado, pode-se também considerar que a introdução de um índice de satisfação que exprima como os vários serviços são classificados pelos utentes seria ainda uma via para aumentar a competitividade entre os serviços públicos (Andreassen, 1994), com ganhos directos e indirectos para o cidadão e toda a comunidade. Finalmente, este interesse acrescido na auscultação do cidadão vai também de encontro às crescentes pressões nas sociedades democráticas ocidentais no sentido de reforçar a prestação de contas (*accountability*) das entidades públicas a terceiras partes interessadas (Vigoda-Gadot, 2000).

Neste contexto, os indicadores externos vêm-se juntar aos indicadores de desempenho internos para avaliar o desempenho dos serviços públicos. Certos autores encontram, porém, alguma tensão entre a auscultação do cliente e as medidas mais objectivas de

desempenho (cf. Link e Oldendick, 2000; Kelly, 2005), sendo que diversos trabalhos demonstram mesmo uma correlação inconsistente entre os resultados da monitorização da satisfação dos cidadãos com os serviços públicos e os indicadores de desempenho usados pelas entidades públicas, geralmente considerados mais objectivos (cf. Stipak, 1979; Brown e Coulter, 1983; Parks, 1984; Swindell e Kelly, 2000; Kelly e Swindell, 2002). Neste cenário, outros trabalhos argumentaram que as sondagens à satisfação dos cidadãos fornecem uma perspectiva diferente sobre o desempenho, complementando, assim, as medidas mais objectivas dos processos e resultados que são tipicamente monitorizadas pelas entidades públicas (Licari *et al.*, 2005). Para Roch e Poister (2006, p. 294) os cidadãos podem mesmo desprezar na sua avaliação “as características do serviço que influenciam as medidas mais objectivas da qualidade”, pelo que é importante verificar se as variações no nível de satisfação com os serviços correspondem, ou não, a alterações nas medidas objectivas de desempenho. Desta forma, a qualidade percebida - o que pensam os cidadãos da qualidade e quantidade de serviços públicos que recebem - e não tanto a qualidade objectiva, aferida por indicadores de desempenho internos, tem sido tomada como antecedente da satisfação (cf. Serra, 1995; Van Ryzin 2004).

Todavia, a eficácia da auscultação do cidadão ainda encontra importantes limitações. Por um lado, os constrangimentos de natureza política, que nem sempre permitem às entidades públicas responder de forma adequada às necessidades e exigências dos cidadãos. Por outro lado, a avaliação da satisfação do cidadão prende-se, não raras vezes, com motivos eminentemente eleitoralistas e nem sempre com base em dados e critérios objectivos e científicos. Finalmente, a própria inexistência de alternativas por parte dos cidadãos relativamente aos serviços públicos ainda leva a que muitas entidades públicas tendam a alhear-se destas preocupações. Andreassen (1994) argumenta mesmo que no sector público falta a “mão invisível” que guia a alocação de recursos baseada nas preferências dos clientes.

Por último, o crescente interesse na utilização de sondagens junto dos cidadãos não tem sido acompanhado pela investigação para desenvolver e testar empiricamente modelos da satisfação do cidadão (Van Ryzin, 2004). Neste contexto, é importante criar modelos

que nos forneçam uma abordagem sobre o conhecimento acerca do processo de avaliação dos cidadãos, prestando especial atenção à satisfação com a distribuição dos serviços públicos. Estes modelos são importantes para trabalhar os dados obtidos com as sondagens e como meio dos gestores públicos compreenderem a resposta dos cidadãos ao seu desempenho.

Podemos, então, concluir que o desenvolvimento de uma consciência alargada de cidadania é essencial para fomentar a eficiência e eficácia da gestão pública. Por outro lado, é cada vez mais unânime a importância da auscultação do cidadão/cliente, principal destinatário directo dos serviços públicos, não só com o objectivo imediato de determinar o seu grau de satisfação, mas ainda, e talvez com maior alcance, para orientar a formulação e implantação das políticas de gestão pública.

3.6.4. Confiança do Cidadão

O objectivo de criar uma imagem mais favorável da governação através da modernização da Administração Pública, concretizada num desempenho acrescido e qualidade superior dos serviços prestados, deixa de lado uma parte importante das relações envolvidas. Para um vasta corrente de investigação, o desempenho não é, de facto, o único critério pelo qual os cidadãos avaliam o governo, questionando-se, mesmo, a relação entre o desempenho e o nível de confiança. Ou seja, aumentar a legitimidade do governo modernizando os serviços públicos parece ser apenas uma estratégia parcial, pois para estes autores, restabelecer a confiança no governo é mais do que uma questão de gestão, sendo essencial compreender como é que o governo pode alterar estas percepções e critérios de avaliação de forma aceitável numa sociedade democrática (Van de Walle e Bouckaert, 2003).

Todavia, estudos conduzidos em diferentes países, usando variados meios e métodos, concluem repetidamente que o grau de confiança no governo e nos seus ramos administrativos é reduzido (Pharr, 1997), que as pessoas estão geralmente insatisfeitas com os serviços públicos (Nye *et al.*, 1997) e ainda que muitas vezes o nível de resposta

do governo é pobre (Vigoda-Gadot, 2000). De facto, na prática a relação entre a confiança política, os indicadores económicos de desempenho e a satisfação dos cidadãos não é linear, tendo-se mesmo verificado que o grau de confiança dos americanos no seu governo diminuiu no final anos 60 (Nye *et al.*, 1997) apesar da estabilidade económica vivida durante esse período.

Da mesma forma, vários países europeus mostram um panorama semelhante. Um estudo comparativo entre Noruega, Suécia e EUA entre 1964 e 1986 mostrou que todos estes países sofriam de diminuição da confiança política no governo (Miller e Listhough, 1998), enquanto que a satisfação com os serviços públicos era bastante elevada. A mesma evidência foi encontrada na Grã-Bretanha, Itália, Bélgica, Espanha, Holanda e Irlanda (Nye *et al.*, 1997). Também o Canadá (Adams e Lennon, 1992) e o Japão (Pharr, 1997), dois países com economias de sucesso que oferecem modernos serviços aos seus cidadãos, sofreram esta tendência de desconfiança no governo. O fenómeno também não poupou Israel (Vigoda-Gadot e Yuval, 2003). Muitos documentos da OCDE referem de forma semelhante a relação entre o funcionamento do sector público e a confiança pública (OCDE, 2000).

Na verdade, as democracias ocidentais atravessam hoje uma fase de diminuição de confiança nas instituições e nos agentes políticos (Inglehart, 1997; Berg, 2003). Os políticos não confiam na burocracia para fazer o que é suposto e de forma tão eficiente como pretendido; o público desconfia dos burocratas e do “sistema”, e até a gestão de topo de operações não confia no pessoal de *front-line* para cumprir as suas tarefas adequadamente. O desenvolvimento económico e a expansão do ensino nas últimas décadas terão contribuído para uma mutação nos valores sociais, com forte questionamento das tradicionais fontes de autoridade, entre as quais as próprias instituições da Administração Pública.

A relação dos cidadãos com as entidades públicas aponta para a importância de factores político-institucionais (Mishler e Rose, 2001), nomeadamente a forma como as instituições distribuem o poder, facilitam a responsabilização política e a introdução de interesses e exigências no sistema político, os níveis de corrupção, o respeito pelos

direitos cívicos e políticos, ou ainda o grau de instabilidade política. No seu trabalho “*In Government We Don’t Trust*” publicado em 1997, Nye apresenta um importante conjunto de reflexões acerca do decréscimo da confiança dos cidadãos no governo americano, panorama comum a diversos países europeus, sugerindo um grupo de hipóteses que induziram a esta evolução, nomeadamente o efeito da comunicação social, o crescimento da corrupção e desonestidade, o abrandamento económico, a “revolução da informação” e, uma vez mais, as alterações culturais que levaram ao declínio da confiança na autoridade e nas instituições em geral.

Todavia, e apesar de ainda não estar clarificado o sentido da ligação entre os resultados económicos e o grau de confiança no governo, diversos estudos concluem que a relação de causalidade se verifica no sentido de que o desempenho acrescido da Administração conduz a maior confiança no governo, e não o oposto (Vigoda-Gadot e Yuval, 2003). Ou seja, a qualidade da gestão leva ao desempenho administrativo, e a confiança é uma reacção subsequente dos cidadãos ao desempenho da Administração. Ulbig (2002, p. 801) sugere que “a satisfação com os procedimentos e as pessoas do governo [...] ajuda a fomentar sentimentos de confiança no governo” porque os cidadãos que estão satisfeitos com as políticas do governo vêem o processo como eficiente e neutral e percebem as autoridades como justas, honestas e de confiança. Por outro lado, se a qualidade do serviço público aumenta, o governo não ganhará automaticamente autoridade, mas se diminuir o governo certamente perderá uma parte da sua autoridade ou legitimidade.

Para alguns autores a abordagem da questão da confiança pode também ser desenvolvida com base em dois pilares – macro e micro desempenho (Bouckaert e Van de Valle, 2003). A abordagem macro explica a confiança pública com variáveis tais como a taxa de desemprego e o crescimento económico, sendo que a micro assume que a confiança pública pode ser explicada pela melhoria da qualidade da distribuição do serviço público. Porém, estas abordagens tendem a reduzir o governo ao mero somatório das entidades e serviços públicos, supondo que os cidadãos têm uma opinião clara e individualizada de cada um deles.

Inversamente, é possível que a confiança não seja produto da avaliação do serviço público, mas reflecta antes uma atitude mais abrangente, sendo a imagem que os cidadãos têm dos políticos um dos maiores contributos para a formação da confiança no governo. Assim, modelos que contêm serviços públicos específicos são capazes de explicar a satisfação com a distribuição do serviço, mas não são tão úteis para explicar a confiança no governo ou a satisfação geral com o funcionamento desses serviços. Isto sugere que estes últimos são influenciados por outros factores para além da imagem que os cidadãos têm de serviços específicos. Assim, a satisfação com a distribuição de serviços parece resultar de uma avaliação de serviços públicos específicos, enquanto que a satisfação com o funcionamento dos serviços públicos e a confiança no governo são mais do que uma mera avaliação do funcionamento de entidades públicas individualmente consideradas (Van de Walle *et al.*, 2003). Para estes autores, quanto mais específico for o objecto de avaliação mais positivas são as percepções dos cidadãos, verificando-se normalmente que as mais avaliações de carácter mais generalista tendem a ser menos favoráveis.

De facto, a confiança no governo é um conceito ainda mais complexo que o de qualidade. Para os pais da filosofia política, tais como Locke, Hobbes e Toqueville, a confiança (*trust*) é vista como essencial para a ordem social e política, e como pré-requisito para a democracia. Para os pais da sociologia, nomeadamente Tönnies, Simmel, Durkheim e Weber, a confiança é entendida como um princípio de coesão na sociedade. Para teóricos mais modernos, como Beck (1992) e Luhmann (1999), o termo é visto como um meio para lidar com a incerteza em sistemas complexos. Existe, com efeito, uma crescente quantidade de publicações académicas sobre esta questão. Na prática, a confiança é vista como uma importante determinante da prosperidade económica, essencialmente devido à sua capacidade para limitar o oportunismo, restringir o risco e reduzir os custos de transacção (Huemer, 1998). É um objectivo para a maioria das empresas, sendo mesmo considerada como fonte de vantagens competitivas.

Concluindo, baixa confiança nas instituições políticas, atitude negativa face à Administração Pública e imagem positiva de muitos serviços públicos podem coexistir.

Os políticos e os gestores públicos assumiram que serviços públicos transparentes e orientados para o cidadão produziriam clientes satisfeitos e melhorariam a confiança no governo e na Administração. Mas, na prática, é importante compreender se as tentativas de melhorar a qualidade de distribuição de serviço público têm realmente contribuído para o aumento da confiança dos cidadãos no governo e restantes instituições políticas. Então, medir o impacto das reformas da Administração é limitado, pois as melhorias do serviço público não são necessariamente reflectidas nos níveis gerais de confiança dos cidadãos.

3.6.5. Expectativas e Emoções na Formação da Satisfação do Cidadão

Desde que o paradigma da desconfirmação definido por Oliver (1977) se tornou um dos principais pilares da investigação sobre a formação da satisfação dos clientes, que as expectativas assumem um papel essencial em grande parte dos modelos de satisfação. Como vimos, esta corrente de investigação baseia-se no argumento de que a satisfação está intimamente relacionada com as percepções dos consumidores na medida em que as experiências com um produto ou serviço desconfirmam positiva ou negativamente as expectativas pré-compra (Anderson, 1973; Oliver, 1980, 1997). As expectativas têm um contributo determinante na formação da satisfação, podendo mesmo verificar-se que serviços com idêntica classificação em termos de qualidade podem resultar em níveis de satisfação distintos devido às expectativas.

A desconfirmação das expectativas é, como vimos no capítulo anterior, uma componente central do modelo Servqual (Parasuraman *et al.*, 1985; Zeithaml *et al.*, 1988) desenvolvido no sector privado e aplicado em alguns estudos sobre serviços públicos. De facto, a maior parte da investigação inicial da relação entre as expectativas e a satisfação com o serviço focava os serviços do sector privado, sendo ainda pouco conhecida a relação entre a desconfirmação das expectativas e a satisfação com os serviços públicos (Roch e Poister, 2006), apesar de se ter desenvolvido recentemente alguma investigação nesta área. A título de exemplo, a ligação entre a desconfirmação e a satisfação é evidente no trabalho de Van Ryzin (2004) que investiga a influência da

desconfirmação nas expectativas na satisfação global dos cidadãos com os serviços da cidade de Nova Iorque. No seguimento de Oliver (1997), o autor considera que a ligação entre as expectativas e a satisfação pode ocorrer por diversos motivos, nomeadamente quando os clientes ou cidadãos têm fraca consciência do desempenho do produto ou serviço ou têm reduzido envolvimento psicológico no seu consumo. Nestes casos, existe uma base ou motivação reduzida para julgar o desempenho, pelo que as expectativas iniciais assumem um papel relevante na formação da satisfação.

Todavia, segundo Roch e Poister (2006), na maior parte dos estudos sobre serviços públicos, a relação entre a desconfirmação das expectativas e a satisfação baseia-se em medidas insuficientes. As autoras explicam que muitos desses estudos apenas pedem aos cidadãos para classificar a qualidade dos serviços ou as suas experiências, de “muito satisfatória” a “muito insatisfatória” (cf. Beck *et al.*, 1990; DeHoog *et al.*, 1990), falhando em distinguir entre medidas da qualidade e satisfação e em considerar as expectativas dos cidadãos sobre a qualidade dos serviços: “pouca investigação tem examinado como é que as expectativas dos cidadãos acerca da qualidade do serviço pode influenciar os seus níveis de satisfação com os serviços públicos” (Roch e Poister, 2006, p. 292).

Por outro lado, a revisão da literatura efectuada no capítulo anterior acerca da formação da satisfação evidenciou que as emoções que os clientes associam ao serviço têm recebido uma atenção crescente, demonstrando-se que os clientes desenvolvem emoções positivas e negativas relacionadas com o serviço que influenciam o seu nível de tolerância e o seu grau de satisfação. Estas reflexões encontram eco também no contexto dos serviços públicos. Vigoda-Gadot (2000) explica que é importante compreender as reacções dos clientes quando contactam as entidades públicas, assim como os sentimentos subjacentes. Sentem-se sobrecarregados e stressados ou, alternativamente, aliviados e relaxados? Contudo, o autor salienta que nesta área se verificam algumas carências de investigação, na medida em que, enquanto as últimas décadas têm testemunhado um interesse crescente nas questões relativas ao stresse e esforço dos funcionários públicos em determinadas áreas da intervenção pública, nomeadamente da educação, cuidados de saúde e bem-estar, pouca atenção tem sido

dada aos aspectos emocionais dos cidadãos/clientes no seu relacionamento com as instituições públicas.

Em suma, muito embora o papel das expectativas e das emoções seja considerado em determinados estudos sobre a satisfação com serviços públicos, na literatura encontra-se alguma evidência da carência de investigação nesta área, ainda mais que são elementos determinantes nos modelos de satisfação com os serviços em geral.

3.6.6. Valor do Serviço Público

O debate relativamente ao significado de qualidade e satisfação do cliente tem sido amplamente discutido na literatura. Porém, só mais recentemente o conceito de valor tem sido visto como uma variável estratégica essencial para a gestão e o marketing, no sentido de ajudar a compreender o comportamento de compra, a lealdade à marca e o compromisso com o relacionamento. O conceito de valor é abstracto e varia consoante o contexto (Sweeney, 1994). No entanto, em marketing o valor é geralmente definido do ponto de vista do cliente, sendo a definição mais comum na literatura do marketing o rácio entre o total dos benefícios recebidos e o total dos sacrifícios incorridos (Monroe e Krishnan, 1985; Zeithaml, 1988; Liljander e Strandvik, 1992; Sweeney, 1994; Patterson e Spreng, 1998; McDougall e Levesque, 2000). Assim, as percepções de valor podem incluir não apenas aspectos funcionais, mas também componentes sociais e emocionais (Patterson e Spreng, 1998). Salvo algumas excepções (cf. Liljander, 1994; Liljander e Strandvik, 1995; McDougall e Levesque, 2000), a maior parte dos modelos da satisfação ignoram a questão do valor percebido, pois apenas incorpora os benefícios (através da medição do desempenho), ignorando o sacrifício (Liu *et al.*, 1999).

De facto, ao incluir o constructo do valor nos modelos da satisfação ultrapassa-se este problema e fornece-se uma imagem mais rica da avaliação da satisfação e das intenções de aquisição de um bem ou serviço. Esta questão é mesmo essencial, pois pode-se verificar que certas limitações do desempenho possam ser compensadas por reduções percebidas nos sacrifícios, podendo os clientes que recebem menos que o desempenho

esperado estar ainda satisfeitos (Spreng *et al.*, 1993). Numa perspectiva dinâmica, Woodruff (1997) explica que a satisfação deve ser avaliada simultaneamente com o valor ao cliente para melhor conseguir prever a continuação do relacionamento. Desta forma, a gestão do valor é uma questão fundamental na literatura de marketing actual (Gale, 1994; Reichheld, 1996; Woodruff, 1997; Sinha e De Sarbo, 1998). No entanto, as dimensões do valor percebido estão longe de ser definidas de forma homogénea (Zeithaml, 1988). O valor percebido é claramente um conceito multidimensional, resultante das percepções de preço, qualidade, quantidade, benefícios e sacrifícios, devendo todas estas dimensões ser analisadas, cuja importância relativa é variável entre segmentos de mercado distintos.

No contexto dos serviços públicos, e dada a especificidade das suas características e dos objectivos que pretendem alcançar, o valor reflecte-se não somente na qualidade dos serviços prestados, como também na medida dos impactos sociais (*social outcomes*) e ainda na manutenção da confiança e legitimidade da organização em causa (Moore, 1995). Por sua vez, os funcionários públicos têm um papel estratégico activo na criação deste valor (cf. Moore, 1995; Denhardt e Denhardt, 2003; Bryson, 2005).

Podemos então concluir que na avaliação da satisfação com os serviços públicos é importante considerar as percepções do cidadão/cliente relativas não somente aos benefícios, mas também os sacrifícios incorridos nos contactos com a Administração.

3.7. Avaliação do Serviço Público pela Sociedade

O serviço público envolve três partes: a organização pública, o cidadão/cliente e a sociedade em geral. Neste sentido, a avaliação do serviço pela própria sociedade deve ser considerada na avaliação global do serviço público. Nas próximas secções são analisadas questões relevantes para a compreensão da relação entre o serviço público e a sociedade, e de que forma esta avalia o seu contributo.

3.7.1. Teoria dos Grupos de Interesse

As modernas concepções de gestão têm mudado o seu foco da perspectiva dos accionistas para uma perspectiva mais abrangente, que inclui um conjunto cada vez mais alargado de grupos de interesse que, de alguma forma, se relacionam com a organização. A importância dos grupos de interesse na gestão das organizações tem sido realçado pelos académicos (cf. Freeman, 1984; Evan e Freeman, 1988; Preston e Sapienza, 1990), tendo o seu interesse vindo a alastrar-se também no dia-a-dia, nomeadamente na comunicação social (Friedman e Miles, 2002). Confirma-se cada vez mais a necessidade das organizações considerarem a importância do seu relacionamento com a sociedade em geral, tendo a gestão da qualidade passado a reconhecer a importância dos diversos grupos de interesse, focalizando explicitamente os detentores do capital, fornecedores, clientes e colaboradores e não apenas as operações internas (Freeman e Reed, 1983; Hoyle, 1994; Foley e Barton., 1997).

Neste contexto, a gestão da qualidade deve focar não apenas as operações internas, mas também todos os grupos que se relacionam com a organização (Foster e Jonker, 2003). Ou seja, para além da qualidade do produto (aferida pelo grau em que vai de encontro às necessidades dos clientes) e da qualidade organizacional (que depende da medida em que a organização maximiza a eficácia e eficiência dos seus processos), as organizações devem ainda focalizar na qualidade do negócio, que exprime em que medida servem a sociedade (Hoyle, 1994), admitindo a importância dos seus relacionamentos com uma concepção alargada dessa sociedade.

Neste contexto, desenvolveu-se uma teoria dos grupos de interesse, cuja origem é difícil de identificar (Sturdivant, 1979). Esta teoria defende que os objectivos de uma organização devem decorrer do equilíbrio entre os interesses dos vários grupos que se relacionam com a mesma, nomeadamente gestores, colaboradores, detentores do capital, fornecedores e vendedores (Freeman e Reed, 1983), tendo mesmo implícita a ideia de que a sobrevivência depende dos relacionamentos da empresa com o exterior (Wheeler e Sillanpaa, 1997; Clarke e Clegg, 1998). Deixou então de se considerar os pontos de vista e iniciativas destes grupos como externalidades à gestão, que são agora encarados

como dados a incorporar nas decisões de gestão, ou como constrangimentos sociais ou legais que, de alguma forma, possam limitar a sua actuação: “a mudança actual é da influência para a participação dos grupos de interesse” (Dill, 1975, p. 59).

Por sua vez, Donaldson e Preston (1995) destacam a distinção entre a concepção convencional *input-output* da empresa e a perspectiva dos grupos de interesse. No primeiro caso, os investidores, funcionários e fornecedores são vistos como recursos (*inputs*) que a empresa transforma em resultados (*outputs*), através de dada recompensa, indo o benefício para os clientes (na perspectiva marxista os papéis dos clientes e investidores eram inversos, sendo o benefício apenas para o investidor). Inversamente, no modelo dos grupos de interesse considera-se que todas as pessoas ou grupos com interesses legítimos que participam numa empresa fazem-no para obter benefícios, sendo que não existe hierarquização de certos interesses e benefícios em detrimento de outros. Os autores incluem, para além dos investidores, funcionários e fornecedores, também os clientes, o governo, as associações comerciais, a comunidade e os grupos políticos, explicando que “os grupos de interesse são identificados pelos actuais ou potenciais prejuízos ou benefícios que experimentam ou antecipam experimentar como resultado das acções ou inacções da empresa” (Donaldson e Preston, 1995, p. 85). Assim, esta teoria vai para além de uma teoria descritiva, não se reduzindo à mera observação de que as organizações têm grupos de interesse, tendo antes uma forte componente de gestão, pois recomenda atitudes, estruturas e práticas com vista a um desempenho de sucesso.

O crescimento das preocupações com o envolvimento da sociedade na actividade das organizações também se traduziu no movimento da defesa da responsabilidade social das mesmas, impulsionado pelos movimentos sociais das décadas de 60 e 70 (nomeadamente direitos civis, movimentos anti-guerra, consumismo, ambientalismo e direitos das mulheres). Desta forma, nos finais dos anos 70 a gestão estratégica passa a considerar como relevante um novo conjunto de questões, nomeadamente os direitos dos trabalhadores, a igualdade de oportunidades, a poluição ambiental, os direitos dos consumidores, os impostos, a regulação governamental e a reindustrialização (Freeman e Reed, 1983). No meio académico desenvolveu-se a investigação sobre estas questões,

sendo que já nos anos 70 a *Harvard Business School* promoveu um projecto sobre a responsabilidade social das organizações, no sentido de compreender como é que as empresas poderiam responder pró-activamente à crescente pressão para uma mudança social positiva (Ackerman, 1973). Foley (1999) considera mesmo que, não sendo a responsabilidade social o objectivo das organizações que visam o lucro, é ainda assim uma estratégia de negócio que permite alcançar um melhor desempenho. O objectivo é proporcionar valor aos grupos de interesse para que esteja assegurada a aceitação da estratégia pelos mesmos (Foster e Jonker, 2003). Para Zadeck (2001), existe uma evidência crescente de que uma empresa se move numa rede social de grupos de interesse que têm o poder de influenciar directa ou indirectamente o seu sucesso.

Contudo, cada organização apresenta especificidades relativas a este assunto, tendo os seus próprios grupos de interesse, com diferentes tipos de poderes e graus de influência, sendo mesmo possível que um dado grupo de interesse tenha mais que um tipo de poder (Freeman e Reed, 1983; Mendelow, 1991). De acordo com o modelo de Mendelow (1991), o poder dos grupos de interesse refere-se à capacidade de influenciar a organização, enquanto que o seu interesse diz respeito à vontade de o fazer. Por sua vez, Friedman e Miles (2002) explicam que os diferentes grupos de interesse influenciam a organização de forma distinta, ocorrendo em muitos casos que alguns grupos têm maior ascendência que outros, podendo ocorrer que alguns destes grupos sejam considerados mais legítimos pela organização que os demais. Em todo o caso, estes grupos e poderes apresentam uma dinâmica própria, podendo alterar-se ao longo do tempo, bem como a própria relação entre a organização e cada um desses grupos.

Do mesmo modo, também as organizações públicas se relacionam com um vasto conjunto de grupos sociais, muitas vezes com interesses conflitantes – cidadãos, clientes, utentes, contribuintes, governo, poder local, associações diversas, empresas privadas, entre outros. Assim, diversos estudos analisam as questões da qualidade, satisfação e desempenho dos serviços públicos tomando em consideração os diferentes grupos de interesse do serviço público (cf. Doyle, 1994; Atkinson *et al.*, 1997; Provan e Milward, 2001; Neely *et al.*, 2002; Bourne *et al.*, 2003; Ferlie *et al.*, 2004). Na verdade, para além dos destinatários directos dos serviços públicos (os utentes), existe uma série

de outros grupos de interesse, como sejam os políticos, as entidades reguladoras, o público em geral, os financiadores, a rede de organizações envolvidas e os próprios funcionários públicos. Assim, Provan e Milward (2001) propõem uma organização dos grupos de interesse a três níveis de análise: a própria entidade, a comunidade e a rede de organizações em que aquela actua.

Em suma, a avaliação em serviços públicos deve ultrapassar os horizontes da avaliação pelo utente, incorporando a perspectiva dos múltiplos grupos de interesse envolvidos, directa e indirectamente, nessa prestação.

3.7.2. Perdas para a Sociedade

Para além da questão do valor do serviço público desenvolvida na Secção 3.6.6, numa perspectiva da avaliação pelo cidadão/cliente, e dado que a sociedade é uma das partes envolvidas no “pseudo-relacionamento” da prestação pública, interessa também considerar os sacrifícios globais do relacionamento com a Administração numa perspectiva mais lata, em termos das perdas geradas para a sociedade.

Neste sentido, parece adequado reflectir sobre o entendimento de Taguchi (1986) relativo à qualidade industrial, que considera como “a perda que um produto causa à sociedade depois de sair das instalações (*“after being shipped”*), outras perdas que não as causadas pelas suas funções intrínsecas” (Stocker, 1990, p. 35). Ou seja, todas as características do produto que se afastem do valor alvo causam perdas à sociedade e, logo, baixa qualidade. Esta perspectiva reflecte um afastamento relativamente à abordagem tradicional segundo a qual o objectivo último é a maximização do lucro individual. O que se pretende é a minimização da perda para a sociedade, o que se pode enquadrar no contexto dos serviços públicos. “A estratégia de Taguchi pretende encontrar a combinação de valores das variáveis de concepção controláveis que minimiza a perda esperada” (Pignatiello, 1988, p. 248). Assim, o autor desenvolveu a função perda com vista a quantificar esta definição de qualidade, bem como uma representação gráfica da perda para a sociedade causada pela variação do produto ou processo. Essa perda, que na prática se pode traduzir em termos de devoluções,

garantias, reclamações, tempo e dinheiro gasto pelos clientes ou perdas eventuais de quota de mercado, é expressa em termos monetários. Porém, no caso de alguns serviços, como seja o da saúde, a perda monetária não é a mais importante. Neste caso, e noutros, é essencial capturar e analisar as causas da insatisfação dos clientes. “Em resumo, a perda ocorre quando o cliente tem uma experiência menos que óptima com o produto ou serviço (...) e quanto menor a perda, melhor a qualidade do produto” (Ribièrè *et al.*, 1999, p. 2).

O método de Taguchi é uma variação da perspectiva tradicional da insatisfação do cliente devido a baixa qualidade. De acordo com esta perspectiva, as perdas de qualidade ocorrem quando a unidade de produto cai fora dos limites inferior e superior definidos para as especificações, pois nesse intervalo o cliente estará satisfeito, admitindo, portanto, uma zona de tolerância. No entanto, dada a origem industrial do modelo, Taguchi salienta a importância de ir consistentemente de encontro ao valor alvo de cada característica da qualidade, em vez de simplesmente procurar cumprir os intervalos de tolerância definidos pelos engenheiros, pelo que tudo que não seja o valor alvo não é qualidade perfeita. Atingir o valor alvo traz também como vantagem um maior controlo sobre o processo de produção. No entanto, o consumidor é o último juiz da qualidade. O valor alvo das características de desempenho é determinado a partir da perspectiva do cliente acerca de cada uma delas. E uma vez que realça uma perspectiva de longo prazo das necessidades dos clientes e da sociedade e da melhoria contínua, a filosofia de Taguchi aproxima-se das de Deming e Juran.

Muito embora esta perspectiva seja bastante interessante e de certa forma inovadora para a análise da qualidade dos serviços públicos, neste contexto específico, e desde logo porque se trata de serviços, é praticamente impossível estimar o valor-alvo das características de desempenho e, portanto, a insatisfação dos clientes de acordo com a função perda de Taguchi. Em todo o caso, é interessante valorizar o conceito de perda e compreender o impacto da distribuição do serviço público em termos de perdas para a sociedade.

3.7.3. Prestação de Contas em Serviços Públicos

A expressão “prestação de contas” (*accountability*) é imprecisa (Sinclair, 1995), estando cada vez mais longe das suas raízes contabilísticas, e sendo crescentemente associada à boa governança, nos sectores privado e público (Bovens, 2005). Kearns (2003, p. 583) define o termo como “a prestação de contas da actividade de alguém, com referência a padrões e resultados de desempenho pré-definidos”. Podemos ainda considerar que se refere “a certas obrigações que surgem dentro de um relacionamento de responsabilidade, onde uma pessoa ou entidade é responsável perante outra pelo desempenho de serviços específicos” (Mulgan, 2000, p. 97). Estas obrigações são de duas espécies: responder pelo desempenho dos seus deveres e aceitar as sanções ou redireccionamento. Para Kearns (2003), a prestação de contas tem quatro requisitos: maior autoridade, um critério para avaliar o desempenho ou a conformidade, um mecanismo para reportar conformidade e uma penalização ou recompensa baseada no desempenho. Outras definições mais gerais consideram a prestação de contas como a capacidade de resposta da organização (Barberis, 1998; Gregory, 2003).

Em todo o caso, o significado do termo tem-se expandido significativamente ao longo do tempo. De acordo com Thomas (2003), já não é usado actualmente apenas para situações em que existe um relacionamento autoritário e um processo formal subjacente. Por outro lado, no sentido mais lato o termo pode ser interpretado não apenas como um processo externo, mas antes como uma obrigação moral, interna ou internalizada (Mulgan, 2000).

A prestação de contas é actualmente um conceito também recorrente na literatura do sector público. O crescimento da NPM trouxe uma tendência de maior autonomia das organizações públicas no sentido de melhorar o seu desempenho (cf. Hood, 1995; Ferlie *et al.*, 2002; Verhoest *et al.*, 2004) e esta maior autonomia tem sido caracterizada por um aumento do controlo *ex-post* sobre os resultados e, conseqüentemente, maiores preocupações com a prestação de contas à sociedade (cf. Smullen, 2004). Meyers (2006) chama a atenção para a necessidade de manter um equilíbrio entre esta maior autonomia e maior controlo das organizações públicas. À medida que aumenta a

autonomia nestas organizações, estas devem ser mais sensíveis às necessidades do cidadão/cliente, devendo, portanto, aumentar as preocupações com a prestação de contas a este público, que, no fundo, é o seu proprietário (Mulgan, 2000). De facto, uma maior autonomia anda, em geral, a par com um aumento da prestação de contas das organizações e dos seus gestores de topo (Meyers, 2006). Por outro lado, a prestação de contas requer justificação pelo comportamento e, neste sentido, limita a liberdade de acção (controlo *ex post*), mas por outro lado também envolve a delegação de autoridade e recursos que dá poder às pessoas e organizações para agir (autonomia de gestão) (Thomas, 2003), podendo ser encarada numa perspectiva de “acredita mas verifica” (Behn, 2001).

A prestação de contas surge ainda associada ao conceito de transparência. Em geral a transparência pode ser definida como uma medida de como ver através de algo, proporcionando informação acerca do funcionamento das organizações. No contexto do sector público, transparência relaciona-se com a disponibilidade de informação dentro e fora da instituição (Kaufmann *et al.*, 1999). A transparência tem a ver com informação relevante, atempada e de confiança relativa a actividades governamentais. É uma comunicação de sucesso, que assegura abertura sobre as intenções, formulação e implantação da política. Deste ponto de vista, começa por ser um conjunto de medidas no sentido de garantir que as pessoas que são afectadas pelas políticas as conheçam e saibam responder (Pollitt e Bouckaert, 2000; OCDE, 2003). No sector público a importância crescente dada a esta questão manifesta-se desde logo no incremento de dados relativos ao desempenho (Levy, 2005). Da mesma forma, vários autores destacam que a maior liberdade para governar está crescentemente associada à obrigação de governar, pois os gestores públicos estão cada vez mais sujeitos ao escrutínio relativo aos resultados (Pollitt e Bouckaert, 2000; Gregory, 2003), o qual pode ser visto como maior exigência em termos de prestação de contas, levando a crescentes preocupações em termos de transparência relativamente aos resultados e à qualidade do serviço prestado.

Apesar das diferenças entre a prestação de contas nos sectores privado e público, nomeadamente no papel do parlamento e do escrutínio público e da oposição política,

existe uma convergência inegável entre os dois sectores (Mulgan, 2000), pois se por um lado o sector público tem vindo a adoptar práticas de gestão privada e cada vez mais serviços públicos são assegurados por organizações deste sector, através da subcontratação ou de parcerias, por outro lado as empresas privadas têm vindo a encontrar um movimento generalizado de consumidores que confrontam certas acções das empresas, em especial das grandes multinacionais. Ainda assim, em termos gerais as estruturas e o conjunto das actividades pelas quais os políticos e os gestores públicos prestam publicamente contas são significativamente mais complexos do que os que vigoram para a iniciativa privada.

3.8. Conclusão

Sendo a Administração Pública o maior prestador de serviços na generalidade dos países, com fortes implicações ao nível do crescimento e desenvolvimento económico-social, tendo ainda influência significativa no dia-a-dia dos cidadãos e empresas, a importância da avaliação da qualidade dos serviços que presta é inegável. Este capítulo apresentou uma reflexão acerca das principais questões que envolvem a avaliação no caso específico dos serviços públicos.

Assim, após uma breve introdução, o capítulo iniciou-se com uma revisão dos principais paradigmas de gestão pública e uma apresentação das especificidades dos serviços públicos. Na secção seguinte, apresentou-se um enquadramento da temática da qualidade no contexto dos serviços públicos, distinguindo as suas diversas fases e, mais especificamente, do papel da Gestão da Qualidade Total nos recentes movimentos de reforma administrativa. Em estreita relação com o ponto anterior, seguiu-se uma reflexão sobre a problemática da avaliação do desempenho em serviços públicos, apresentando o debate entre os defensores da aplicabilidade dos modelos e ferramentas de gestão privada ao contexto dos serviços públicos e aqueles que se lhe opõem apresentando argumentos baseados nas especificidades deste contexto. Considerando que o serviço público relaciona a entidade que presta o serviço, o cidadão/cliente e a sociedade, nas secções seguintes a temática da avaliação do serviço público foi

desagregada em duas vertentes: a avaliação pelo cidadão e pela sociedade. Para a compreensão da primeira, começou-se por reflectir acerca do tipo de relacionamento subjacente ao serviço público. De seguida, questionou-se o próprio entendimento do indivíduo que interage com a Administração, descrevendo-se o debate teórico subjacente à dicotomia cidadão/cliente, entre os defensores do funcionamento da Administração numa lógica de mercado, e os que privilegiam as questões da cidadania e as responsabilidades da Administração em termos de equidade e justiça da sua actuação. Seguiu-se, naturalmente, uma reflexão acerca do envolvimento do cidadão nas questões públicas, nomeadamente na importância da sua participação na avaliação do desempenho da Administração. E porque maior satisfação do cidadão com o serviço público não significa confiança acrescida nas estruturas políticas, nomeadamente no governo, reservou-se o ponto seguinte para apresentar as principais reflexões da literatura da gestão pública acerca desta questão. Posteriormente, expôs-se ainda uma revisão das principais questões relativas ao relacionamento entre o cidadão e os colaboradores, à influência das emoções e das expectativas na formação da satisfação com os serviços públicos e, finalmente, ao conceito de valor do serviço público. Na última secção, a avaliação do serviço público pela sociedade foi desdobrada em três temas: a teoria dos grupos de interesse, o conceito de perdas para a sociedade e a prestação de contas.

Com base na revisão da literatura identificaram-se algumas lacunas relevantes para esta investigação. Em primeiro lugar, e porque, de acordo com os mais recentes desenvolvimentos das correntes de gestão pública, a Administração Pública tem que ser mais que um excelente prestador de serviços, devendo também ser excelente na forma como desempenha as suas responsabilidades sociais e políticas, constatou-se a necessidade de desenvolver novos modelos e instrumentos de avaliação da qualidade dos serviços públicos que contemplem dimensões específicas do serviço público, pois a literatura aponta para um excesso de confiança nos modelos originalmente desenvolvidos para o sector privado. A relação entre expectativas e satisfação no contexto dos serviços públicos também se encontra ainda pouco esclarecida, sendo necessário, então, desenvolver medidas satisfatórias das expectativas específicas do cidadão. A este respeito, também a auscultação do utente, principal destinatário dos

serviços públicos, se encontra ainda numa fase incipiente, sendo útil incorporá-la na avaliação dos serviços públicos. Por outro lado, ainda se sabe pouco sobre o papel das emoções na prestação de serviços públicos, mais especificamente acerca das reacções dos clientes quando contactam a entidade pública e, por outro lado, o stresse e esforço dos funcionários no desempenho das suas funções, parecendo importante compreender em que medida influenciam as percepções relativas à qualidade do serviço. Finalmente, dada a importância crescente atribuída aos diferentes grupos de interesse, parece útil para a compreensão da formação da qualidade considerar os diferentes intervenientes no serviço público, nomeadamente a própria sociedade e, mais especificamente, as perdas que para ela resultam com a prestação pública.

CAPITULO 4 – Questões de Investigação e Modelo de Análise

4.1. Introdução

Neste capítulo analisam-se as lacunas detectadas durante a revisão da literatura relativamente à avaliação da qualidade dos serviços públicos (Secção 4.2.). Seguidamente, identificam-se as questões de investigação a que se pretende dar resposta (Secção 4.3.) e apresenta-se o modelo de análise (Secção 4.4.).

4.2. Revisão das Lacunas das Abordagens Teóricas

Um dos objectivos da reforma da Administração Pública em Portugal encetada em 1985 é a prestação de melhores serviços públicos, dando prioridade à relação entre o cidadão e a Administração e à qualidade do serviço prestado. Esta evolução procurou enquadrar-se nas tendências da *New Public Management*, à semelhança das opções tomadas por vários países desenvolvidos. Mais recentemente, tem-se verificado uma tentativa de revitalizar os serviços públicos, procurando inovar a sua distribuição ao cidadão e às empresas através do conceito de *one-stop-shopping*. Em Portugal esta estratégia resultou na criação de diversas formas de distribuição presencial dos serviços públicos, com destaque para as Lojas do Cidadão e dos Centros de Formalidades para as Empresas.

Com efeito, a aposta na qualidade do serviço e na orientação para o cliente, bem como num sector público mais responsável e com melhor desempenho, são objectivos definidos à luz da *NPM*. Esta nova forma de gestão pública pretende também dar maior ênfase à descentralização, hierarquias mais flexíveis, ligação acrescida com o sector privado, bem como maior capacidade de decisão dos clientes e dos funcionários públicos. De acordo com Araújo (2001), esta evolução passa nomeadamente por uma maior autonomia de cada unidade, clara definição dos objectivos e medidas de desempenho, estilo de gestão privada, ênfase no controlo dos resultados e não tanto dos processos e maiores preocupações com a eficiência. Em suma, o objectivo é evoluir

para uma gestão pública que vai de encontro às necessidades dos utentes e não das estruturas burocráticas. Porém, é importante perceber se esta nova forma de distribuição dos serviços públicos – *one-stop-shopping* – é, de facto, um expoente da *NPM* ou somente uma etapa mais avançada da burocracia da Administração Pública portuguesa – “*old wine in new bottles*” (Araújo, 2001, p. 931).

Neste âmbito, e com base na revisão da literatura efectuada no Capítulo 2 (Qualidade dos Serviços) e no Capítulo 3 (Avaliação em Serviços Públicos) foram identificadas algumas lacunas que se pretende agora rever. Em primeiro lugar, verificou-se a preponderância dos modelos utilizados na investigação dos serviços do sector privado no contexto público. Ora, diversos autores reconhecem as especificidades dos serviços públicos (cf. Pollitt, 1993; Rago, 1994; Gaster, 1995; Halachmi, 1995; Mintzberg, 1996; Rocha, 2001; Kelman, 2005), pelo que parece ser útil considerar algumas dessas características no desenvolvimento de modelos especificamente adequados à arena pública.

Desde logo, para além dos destinatários directos dos serviços públicos (os utentes), existem outros grupos de interesse que devem ser considerados (cf. Provan e Milward, 2001). Ou seja, na prática as organizações públicas relacionam-se com um vasto conjunto de grupos sociais, que muitas vezes têm interesses conflitantes: cidadãos, clientes, utentes e contribuintes (termos que Alford (2002) explica não serem equivalentes), governo, poder local, entidades reguladoras, empresas privadas e os próprios funcionários públicos. Assim, encontraram-se alguns estudos que analisam as questões da qualidade, satisfação e desempenho dos serviços públicos tomando em consideração os diferentes grupos de interesse do serviço público (cf. Doyle, 1994; Atkinson *et al.*, 1997; Provan e Milward, 2001; Neely *et al.*, 2002; Bourne *et al.*, 2003; Ferlie *et al.*, 2004). Ainda assim, verificou-se que a perspectiva relacional está pouco desenvolvida na maioria dos estudos sobre avaliação dos serviços públicos, que abordam o serviço público essencialmente como uma relação que se estabelece unicamente entre a entidade pública e o utente, procurando apenas medir as percepções e expectativas deste, sem analisar como se desenvolve essa relação.

Em segundo lugar, existem carências ao nível da investigação da avaliação dos serviços públicos pelos utentes. Com efeito, muito embora se verifique um crescente interesse na utilização de sondagens junto dos utentes dos serviços públicos, como forma de complementar os resultados das medidas internas da qualidade do serviço (Smith, 1993; Kelly e Swindell, 2002), esta evolução não tem sido acompanhada pelo desenvolvimento de modelos adequados à avaliação da satisfação do cidadão (Van Ryzin, 2004). Assim, torna-se necessário criar paradigmas que melhor permitam conhecer especificamente o processo de avaliação dos serviços públicos pelos cidadãos, nomeadamente no que concerne a sua distribuição, permitindo, deste modo, trabalhar os dados obtidos com as sondagens e, ainda, possibilitando aos gestores públicos compreender a resposta dos cidadãos ao seu desempenho. Então, a avaliação e compreensão das percepções dos cidadãos/clientes através de modelos adequados ao contexto público é essencial à melhoria do desempenho do sector público (Smith, 1993; Roch e Poister, 2006).

Por outro lado, apesar de se ter desenvolvido recentemente alguma investigação sobre o papel das expectativas na avaliação em contexto público, é ainda pouco conhecida a relação entre a desconfirmação das expectativas e a satisfação com os serviços públicos (Roch e Poister, 2006). Acresce que, segundo estes autores, na maior parte dos estudos sobre serviços públicos, a relação entre a desconfirmação das expectativas e a satisfação baseia-se em medidas demasiado simples e claramente insuficientes.

A revisão da literatura tornou ainda claro que o papel das emoções não tem sido suficientemente explorado nos modelos de avaliação dos serviços públicos, em particular no que diz respeito esforço emocional do utente no seu relacionamento com as instituições públicas (Vigoda-Gadot, 2000). Similarmente, não se encontraram evidências do reconhecimento da existência da zona de tolerância sugerida por Berry e Parasuraman (1991) e significativamente difundida na investigação dos serviços privados.

Adicionalmente, apesar da literatura ser bastante clara quanto à distinção entre satisfação e insatisfação, sendo diversos os autores que não as entendem como meros

opostos considerando antes que algumas determinantes são primeiramente uma fonte de satisfação, enquanto outras tendem a ser primeiramente causa de insatisfação (cf. Swan e Combs, 1976; Maddox, 1981; Cadotte e Turgeon, 1988; Hausknecht, 1988; Johnston, 1995a; Vanhoof e Swinnen, 1996; Dawes e Rowley, 1999), exceptuando alguns casos pontuais (cf. Edvardsson, 1998) percebeu-se que aquela divergência não é levada em consideração na maior parte dos estudos sobre avaliação dos serviços públicos pelos utentes.

Finalmente, foram escassos os estudos encontrados que consideravam não somente a avaliação do serviço público pelo utente, como também por outros grupos de interesse. No entanto, como Bovaird (2001) explica, o valor do serviço público deve ser avaliado de acordo com diferentes pontos de vista, consoante os grupos de interesse envolvidos. Dever-se-á, então, considerar a avaliação do utente, mas também a dos seus utilizadores indirectos, assim como o valor para a sociedade em termos gerais. Estes destinatários dos serviços públicos são, de facto, muito diversificados, tendo em muitos casos interesses conflitantes, pelo que o desempenho das entidades públicas é, na prática, avaliado por múltiplas partes (Boyne, 2003) de forma subjectiva (Roemer-Mahler, 2006), não se devendo, então, limitar a uma única medida.

4.3. Questões de Investigação

A presente investigação tem como objectivo contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos. Face às lacunas descritas na secção anterior, este objectivo desdobra-se em três questões de investigação principais:

- Como se desenvolve o processo de interacção no serviço público?
- Como se desenvolve a percepção da qualidade do serviço público pelo cidadão/cliente?
- Qual o impacto da qualidade do serviço público no valor para a sociedade?

Dado que a pesquisa se centra no caso da Loja do Cidadão, estas questões exigem ainda:

- Conhecer os processos organizacionais com foco no utente adoptados na Loja do Cidadão.
- Avaliar os aspectos positivos e negativos da distribuição dos serviços através da Loja do Cidadão.
- Compreender como podem as exigências e necessidades dos cidadãos ser mais eficazmente satisfeitas (eventualmente através da reorganização do *front-office* por grupos alvo – nomeadamente estudantes, turistas, idosos, empresas – ou eventos – reforma, desemprego, perda dos documentos, casamento, entre outros).
- Perceber qual o valor do *one-stop-shopping* que apenas combina os serviços de um ou até mais níveis de governo, sem verdadeiramente os integrar.

No sentido de dar resposta a estas questões de investigação, apresenta-se na secção seguinte o modelo conceptual e respectivas dimensões da análise.

4.4. Modelo de Análise

Da revisão da literatura, e depois de identificadas as lacunas da avaliação dos serviços públicos, resulta o modelo apresentado na Figura 4.1., que tem como objectivo compreender como é formada a qualidade dos serviços públicos, tendo em vista desenvolver uma análise que dê resposta às questões de investigação levantadas. O modelo conceptual aqui apresentado divide-se em três partes, cada uma das quais concebidas para dar resposta a uma das três questões de investigação. Assim, parecendo-nos que a abordagem relacional não é suficientemente explorada na investigação da avaliação dos serviços públicos, a primeira parte deste modelo propõe precisamente que se investigue o tipo de relacionamento que se desenvolve durante a interacção do serviço público entre as três partes envolvidas: cidadão/cliente, entidade pública e sociedade.

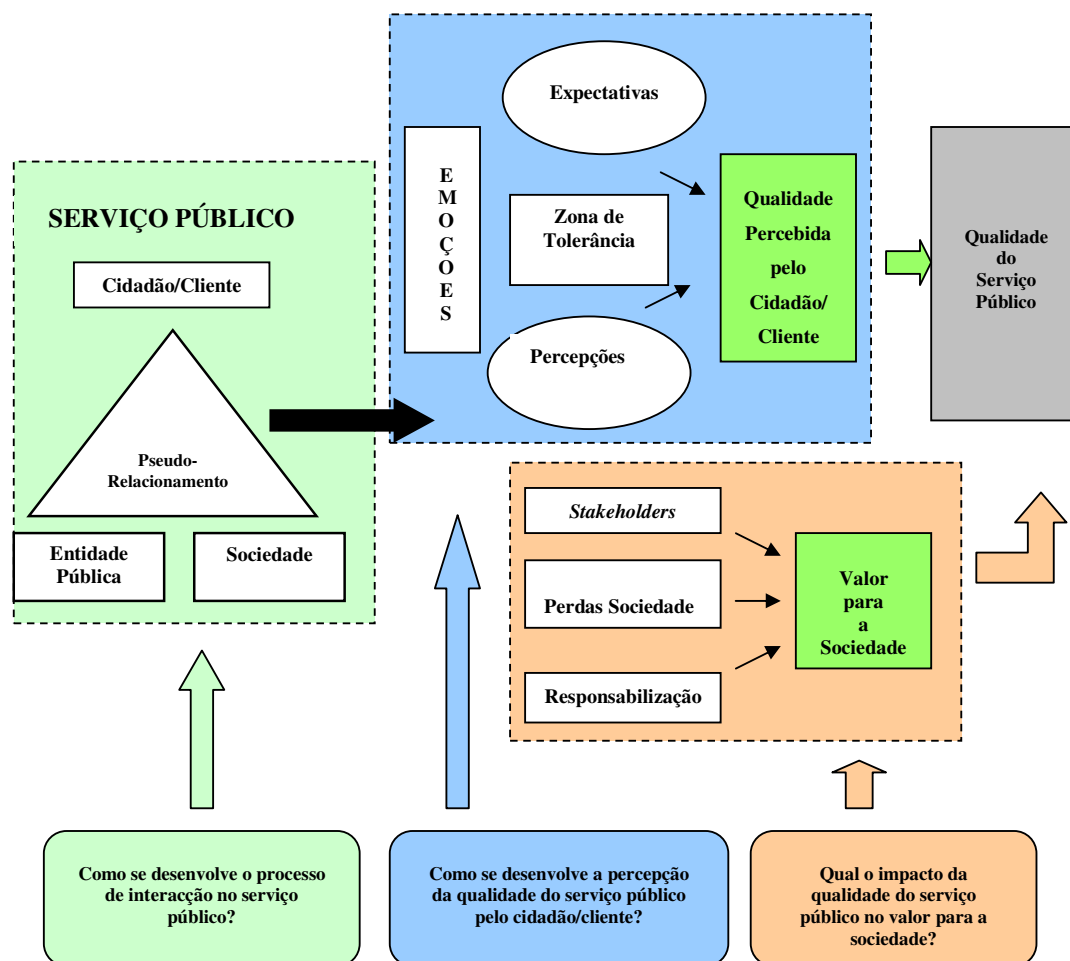


Figura 4.1. – Modelo de Análise
(Fonte: sistematização própria)

Na verdade, considera-se que a interação desenvolvida durante a prestação do serviço público, assumindo as características de um pseudo-relacionamento (Guttek, 2000), envolve não apenas os seus participantes directos, o utente e a própria entidade pública prestadora do serviço, mas ainda, de forma indirecta, a sociedade em geral. Importa ainda esclarecer que, reconhecendo a profusa discussão existente na literatura da gestão pública em torno da conveniência dos termos cidadão – dando ênfase à problemática da cidadania e da equidade (cf. Pollitt, 1990; Frederickson, 1992, 1997; Moe, 1994; Pegnato, 1997; Schachter, 1997; Patterson, 1998) – ou cliente, defendendo a aplicação dos conceitos da gestão privada (cf. Flynn, 1990; Scrivens, 1991; Walsh, 1991; Osborne

e Gaebler, 1992; Swiss, 1992; Gore, 1993; Barzelay e Moukebhir, 1996), nesta tese optou-se por utilizar o termo “cidadão/cliente”, ou alternativamente “utente”, no sentido de relembrar a existência desta dicotomia, mas sem aclamar nenhuma destas opções, dado que não parece ser uma decisão relevante para esta investigação.

Partindo da análise e compreensão da interacção que se estabelece entre as três partes do serviço público, estaremos em condições para compreender o impacto da qualidade percebida pelo cidadão/cliente na qualidade do serviço público. Assim, na segunda parte do modelo, considera-se que a qualidade percebida pelo cidadão/cliente resulta da relação entre as suas expectativas e percepções, considerando-se, ainda, a existência de uma zona de tolerância entre o nível de serviço adequado e o desejado (Berry e Parasuraman, 1991) nas avaliações que o cidadão/cliente faz do serviço público, no sentido de que os utentes reconhecem que nem sempre é possível atingir as suas expectativas, admitindo por vezes um nível inferior de serviço. Considera-se, ainda o papel das emoções na formação da qualidade percebida, já que se admite que os serviços envolvem uma forte componente emocional (cf. Oliver, 1989, 1993; Oliver e Westbrook, 1993; Liljander e Strandvik, 1997; Proença e Castro, 2002).

Interessa ainda esclarecer a relação entre qualidade e satisfação adoptada nesta tese. Na verdade, verifica-se ainda alguma confusão entre os termos, não existindo consenso entre os autores, nomeadamente entre os que defendem que a satisfação precede a qualidade (cf. Parasuraman *et al.*, 1988; Bitner, 1990; Bolton e Drew, 1991) e os que defendem o oposto (cf. Churchill e Surprenant, 1982; Oliver e DeSarbo, 1988; Oliver, 1993; Parasuraman *et al.*, 1994; Cronin e Taylor, 1994; Liljander e Strandvik, 1995; Fornell *et al.*, 1996; Grönroos, 2000; Brady *et al.*, 2002). Ora, neste contexto, muito embora reconhecendo que os conceitos de qualidade do serviço e satisfação são muito próximos mas não coincidentes, e dado parecer não ser uma questão essencial ao objectivo desta tese, optamos por não investigar a relação entre aqueles constructos no caso específico dos serviços públicos. Ou seja, procuramos compreender como é formada a qualidade do serviço público, sem pretender esclarecer de que forma se relaciona com a satisfação dos utentes.

Finalmente, a terceira parte do modelo de investigação pretende dar resposta à última questão de investigação: “Qual o impacto da qualidade do serviço público no valor para a sociedade?” Com efeito, melhorar a qualidade do serviço público de acordo com as percepções do cidadão/cliente pode não se traduzir no aumento do valor para a sociedade, pois existe uma série de interesses divergentes dos diferentes grupos de interesse, cuja avaliação pode divergir da do utilizador directo do serviço. Então, a qualidade do serviço público deve englobar ambas as avaliações – do cidadão/cliente e da sociedade –, procurando compreender os benefícios obtidos e os custos incorridos com o serviço público, no sentido de se apreender o seu valor, que se reflecte não somente na qualidade dos serviços prestados, como também na medida dos impactos sociais, na manutenção da confiança e legitimidade da organização em causa (Moore, 1995), e ainda na prestação de contas ou responsabilização face a essa mesma sociedade (cf. Kaufmann *et al.*, 1999; Mulgan, 2000; Smullen, 2004; Meyers, 2006).

Ou seja, é possível utilizar os modelos de avaliação dos serviços desenvolvidos para o sector privado na investigação dos serviços públicos adaptando-os às especificidades destes, mas é ainda necessário complementar esta abordagem com a análise do impacto para a sociedade.

Em conclusão, as questões de investigação levantadas e o modelo de análise apresentado orientarão o estudo empírico desenvolvido na Parte II desta tese. Assim, no capítulo que se segue expõe-se e fundamenta-se a metodologia utilizada para dar resposta àquelas questões.

PARTE II – Estudo Empírico

CAPITULO 5 – Metodologia

5.1. Introdução

A fundamentação da metodologia é essencial para dar credibilidade ao trabalho de investigação científica. Este capítulo tem precisamente como objectivo identificar e justificar as escolhas metodológicas que orientaram a investigação empírica desta tese. A importância desta fase justifica-se, desde logo, pela possibilidade dada ao leitor de avaliar o valor do seu contributo.

Primeiramente, descrevem-se as principais determinantes dessas opções (Secção 5.2.) para de seguida se descrever e justificar a estratégia de pesquisa seguida (Secção 5.3.). Depois, apresenta-se os aspectos subjacentes à operacionalização da metodologia (Secção 5.4.) e, finalmente, uma breve síntese das principais conclusões do capítulo (Secção 5.5.).

5.2. Determinantes

As escolhas metodológicas desta tese basearam-se essencialmente em dois tipos de determinantes: o enquadramento teórico, abordado na Subsecção 5.2.1., e os objectivos e questões de investigação, que são tratados na Subsecção 5.2.2.. Posteriormente, são explanados na Subsecção 5.2.3. os principais constrangimentos que se levantaram durante o processo de investigação.

5.2.1. Enquadramento Teórico

O enquadramento teórico utilizado para analisar as interacções que se desenvolvem no âmbito da prestação de serviços públicos centrou-se, essencialmente, no marketing dos serviços. Mais concretamente, a investigação utilizou conceitos e ferramentas da teoria

da qualidade dos serviços, a qual, por sua vez, está alicerçada na literatura da qualidade dos produtos e da satisfação do consumidor (Brady e Cronin, 2001).

Uma revisão da literatura do marketing de serviços demonstra que existe uma variedade significativa de trabalhos que utilizam uma metodologia essencialmente qualitativa (cfr. Parasuraman *et al.*, 1985; Bitner *et al.*, 1994; Bitner *et al.*, 1990; Grove e Fisk, 1997; Brady e Cronin, 2001). Semelhantemente, a primeira opção metodológica passou pela adoção de uma metodologia essencialmente qualitativa. O método qualitativo de geração de hipóteses é particularmente apropriado quando o tópico de interesse não está bem compreendido (Yin, 1994; Easton, 2000, 2003). Com efeito, encontrando-se ainda numa fase embrionária o conhecimento sobre o tema em estudo, e sendo as questões de investigação formuladas em termos de “como?” e “porquê?” em vez de “quem?”, “o quê?”, “onde?” e “quanto?”, a abordagem metodológica a seguir será, por um lado, mais exploratória e explanatória do que descritiva, e, por outro, mais qualitativa do que quantitativa. Por outro lado, a escolha da metodologia foi consistente com os defensores da *grounded theory* (cf. Kuhn, 1970; Strauss e Corbin, 1998; Yin, 1994; Eisenhardt, 1989), que chamam atenção para a importância de se obter uma base sólida de observações e descrições de acontecimentos como percursos da categorização e construção de teoria.

Reconhecendo que o comportamento humano não pode ser conceptualizado e explicado deterministicamente, a metodologia qualitativa, inerentemente flexível, permite captar “os significados e interpretações verdadeiros que os actores atribuem subjectivamente aos fenómenos através da investigação de como eles experimentam, sustentam, articulam e partilham com os outros estas realidades do quotidiano socialmente constituídas” (Johnson *et al.*, 2006, p. 132). “Os dados qualitativos são recolhidos para conhecer mais acerca de coisas que não podem ser directamente observadas ou medidas” (Aaker *et al.*, 2004, p. 189). Assim, quando se pretende investigar sentimentos, pensamentos, intenções e comportamentos, recolhem-se dados qualitativos e recorre-se à pesquisa qualitativa, já que esta “proporciona melhor visão e compreensão do contexto do problema” (Malhotra, 2001, p. 155).

Assim, a metodologia qualitativa tem sido encarada como uma resposta possível às limitações das abordagens quantitativas (Prasad e Prasad, 2002). A sua utilização fornece uma perspectiva holística e em profundidade, comparativamente aos métodos quantitativos, e é extremamente útil para compreender relações complexas. Então, a pesquisa qualitativa revela-se especialmente adequada quando se pretende compreender a perspectiva do cliente. Os métodos qualitativos revelam-se menos estruturados e mais intensivos, proporcionando maior flexibilidade e um conhecimento mais profundo e mais rico do contexto em análise (Aaker *et al.*, 2004).

Todavia, a metodologia qualitativa é um termo que abrange um conjunto bastante variado de práticas de recolha dos dados e técnicas de investigação não estatísticas. Apesar do domínio histórico da metodologia quantitativa na literatura anglo-saxónica, a sua aplicação às diferentes áreas da gestão tem proporcionado um conjunto significativo de contributos (Johnson *et al.*, 2006). Desta forma, as metodologias qualitativas ultrapassam o *monismo* metodológico, caracterizado por Held (1980, p. 161, *in* Johnson *et al.*, *op. cit.*) como “uma ciência universal matematicamente formulada [...] como o modelo para toda a ciência e conhecimento”.

Neste contexto, e em segundo lugar, de entre as metodologias qualitativas, optou-se pelo estudo de caso. Trata-se de “uma estratégia de investigação que foca na compreensão da dinâmica presente em enquadramentos únicos” (Eisenhardt, 1989, p. 534). Com efeito, vários trabalhos têm vindo a aplicar o estudo de caso na investigação da qualidade dos serviços em geral, e dos serviços públicos em particular, demonstrando que esta metodologia, utilizada de forma exclusiva ou cumulativamente, se adequa particularmente à análise destas problemáticas (cf. Zeithaml *et al.*, 1988; Grönroos, 1998; Jensen e Rodgers, 2001).

À semelhança dos estudos quantitativos, a metodologia do estudo de caso procura contribuir para o desenvolvimento da teoria (Eisenhardt, 1989). Esta lógica tem levantado por parte das abordagens positivistas uma crítica frequente no âmbito da validade externa, que se refere à possibilidade de generalização das conclusões obtidas a toda a população. De facto, não se pretende com esta tese generalizar as conclusões a

toda a população de casos de distribuição de serviços públicos, seja de distribuição concentrada, presencial ou virtual, ou, muito menos, de distribuição tradicional. Ademais, reconhece-se as especificidades e o carácter complementar para a sociedade da multiplicidade de canais de distribuição do serviço público. O que se procurou foi estudar de que forma esta lógica de análise pode contribuir para o desenvolvimento da teoria. No entanto, de acordo com Mitchell (1983) a relevância e a possibilidade de generalizar as conclusões do caso não decorre do lado estatístico, mas antes do lado da lógica, na medida em que as características do estudo de caso podem estender-se a outros casos pela força do raciocínio explicativo.

Na verdade, a metodologia qualitativa do estudo de caso, recorrendo a múltiplas fontes de evidência empírica, permitiu a obtenção de dados adequados à compreensão das interacções entre os diversos actores do serviço público e da percepção da qualidade pelo cidadão e pela sociedade (“como?” e “porquê?”), revelando-se, ainda, particularmente útil uma vez que a investigadora não detém controlo sobre os acontecimentos que estuda e por se tratar de um tema contemporâneo (Yin, 1994). Acresce ainda que, esta metodologia permitiu à investigadora não incorrer no que Daft (1983) atribui a uma parcela significativa das investigações puramente quantitativas, nas quais não raramente o investigador fica tão absorvido com a magnitude dos coeficientes de correlação, que acaba por se alhear de toda a realidade que investiga, raramente procurando explicar o porquê das correlações calculadas. Inversamente, um dos méritos do estudo de caso reside precisamente na validade empírica, uma vez que a forte ligação do processo de investigação com a evidência empírica leva a que, com elevada probabilidade, a teoria resultante seja consistente com a observação empírica (Eisenhardt, 1989). A proximidade da realidade permite ao investigador um forte sentido das coisas, compreendendo como é que elas “sentem, cheiram e parecem” (Mintzberg, 1979). A utilização de uma metodologia qualitativa permitiu, ainda, estudar o contexto em que se insere o fenómeno em estudo. De facto, a opção por uma metodologia de natureza quantitativa implicaria um conjunto de variáveis tão elevado que seria impossível de as tratar estatisticamente.

Em terceiro lugar, sendo nosso objectivo contribuir para a teoria da qualidade dos serviços, no sentido de explicar as determinantes da qualidade dos serviços públicos, adoptou-se um processo de investigação iterativo (Ragin, 1987). Assim, partiu-se das lacunas detectadas durante a revisão da literatura, dos objectivos de investigação traduzidos nas questões de investigação e do modelo de análise, para a investigação empírica, recolhendo-se um conjunto de dados condicionado pelas etapas anteriores, num procedimento essencialmente dedutivo. Porém, os conceitos e as relações entre eles foram por diversas vezes revistos e reformulados durante o processo de investigação.

Eisenhardt defende que “o desenvolvimento da teoria é uma actividade central na investigação organizacional” (1989, p. 532). Na verdade, a teoria, não sendo definitiva, está em constante evolução. No seu recente trabalho sobre a geração de teoria, Mintzberg (2005) explica que as teorias não coincidem com a verdade, desde logo porque simplificam o mundo, e não são descobertas, uma vez que são criações, não podendo, então, ser objectivas nem dedutíveis. No entanto, a utilidade da teoria no campo da gestão é imensa, desde logo porque explica fenómenos e ajuda ao prognóstico.

Neste contexto, foi dado especial ênfase aos relatos obtidos junto das partes envolvidas nos serviços analisados. De facto, nos anos recentes tem-se verificado uma rápida expansão das abordagens narrativas na gestão e na teoria organizacional. Muito embora se mantenha acesso o debate académico que contrapõe este tipo de abordagens e as correntes de investigação mais positivistas, que mantêm que a ciência se deve cingir aos factos e à lógica, as histórias e narrativas têm vindo a demonstrar alguns benefícios comparativamente às outras metodologias, permitindo, desde logo, penetrar na experiência organizacional em análise, contrapondo contextualização à abstracção científica (Rhodes e Brown, 2005). Philip e Hazlett (2001), no seu projecto de desenvolvimento de uma ferramenta alternativa ao instrumento Servqual, o modelo P-C-P (*pivotal, core e peripheral*) concluem mesmo que “uma sondagem baseada em questionário só por si não é suficiente para avaliar a qualidade do serviço,

independentemente do modelo usado. Deve ser complementada por comentários abertos dos inquiridos” (*op. cit.*, p. 913).

Do exposto, facilmente se depreende que esta investigação adoptou a noção de que a abordagem qualitativa pode dar um conhecimento único e profundo sobre a formação da qualidade no contexto dos serviços públicos e, desta forma, contribuir para a melhoria das práticas de gestão dos serviços públicos. Todavia, reconhece-se que os dados da pesquisa qualitativa não deverão ser usados de forma conclusiva, nem generalizável a toda a população. Entendemos, porém, que esta constatação não constitui uma verdadeira limitação da investigação, pois que, não se procurando a formulação de uma lei geral, procurou-se, antes, contribuir para a melhoria da teoria e prática actuais.

No entanto, procurou-se uma certa complementaridade na abordagem prática. Na verdade, partindo do princípio de que a metodologia puramente quantitativa, que “procura quantificar os dados e aplica alguma forma de análise estatística” (Malhotra, 2001, p. 155), não reconhece que a actividade humana tem uma lógica interna subjectiva, com uma forte influência da interacção social, impondo inversamente uma lógica que distorce esta subjectividade, procurou-se complementar a principal opção metodológica com uma análise quantitativa de importância/desempenho, por forma a compreender a formação da satisfação dos clientes dos serviços públicos e definir prioridades de melhoria da qualidade do serviço prestado. Na verdade, esta escolha não conflitua de forma alguma com a opção pela metodologia do estudo de caso, pois esta permite a utilização simultânea de métodos qualitativos e quantitativos (Amaratunga e Baldry, 2001; Jensen e Rodgers, 2001). Isto foi importante para este estudo, dado o objectivo de explorar as percepções dos responsáveis pela gestão e dos funcionários, mas também, senão mesmo em primeiro plano, as dos cidadãos utentes dos serviços públicos. Desta forma, considerou-se bastante importante recolher dados em profundidade através de entrevistas e de *focus groups*, mas também se efectuou uma sondagem junto dos cidadãos, parte da qual recolheu um conjunto significativo de dados posteriormente tratados de forma estatística. Esta diversidade de fontes de informação é, mesmo, considerado um dos contributos mais significativos desta investigação.

5.2.2. Objectivos e Questões de Investigação

Os objectivos e questões de investigação condicionam as opções metodológicas, nomeadamente no que concerne a escolha da metodologia e o processo de amostragem e de recolha dos dados (Brito, 1996). “A forma como se coloca a questão de investigação é importante porque determina, em larga medida, os métodos de investigação que são usados para lhe dar resposta” (Strauss e Corbin, 1998, p. 39).

A presente investigação tem como objectivo, tal como é justificado no Capítulo 4, identificar as determinantes da qualidade de um serviço público. Este objectivo desdobra-se em três questões de investigação inter-relacionadas:

1. Como se desenvolve o processo de interacção no serviço público?
2. Como se desenvolve a percepção da qualidade do serviço público pelo cidadão/cliente?
3. Qual o impacto da qualidade do serviço público no valor para a sociedade?

De acordo com Yin (1994), a metodologia do tipo explanatória surge como a mais adequada quando as questões de investigação são do tipo “como?”. Para questões do tipo “qual?”, como é o caso da terceira questão de investigação desta tese, Yin sugere metodologias quantitativas no caso de se pretender estudar a frequência ou incidência de um determinado fenómeno ou prever resultados. Todavia, o autor admite a possibilidade de se utilizar metodologias qualitativas quando essas questões se revestem de carácter exploratório. Ora, não é, com efeito, objectivo desta investigação identificar a frequência nem a incidência de determinados eventos, relações ou resultados. Pretende-se, antes, compreender um fenómeno sobre o qual pouco se conhece. Consequentemente, seguiu-se uma metodologia essencialmente qualitativa e, dentro das opções possíveis, optou-se pelo estudo de caso.

Da mesma forma, também para Eisenhardt (1989) a definição da questão de investigação é essencial para o desenvolvimento da teoria com base em estudos de caso. A investigação deve, então, ser desde logo iniciada a partir de um objectivo de

investigação bem definido, que orientará a recolha sistemática de dados específicos (Mintzberg, 1979), evitando o risco de o investigador ficar esmagado sob o peso dos dados recolhidos. Todavia, a identificação inicial das questões de investigação e possíveis constructos, apesar de ser útil, deverá ser encarada como provisória, podendo alterar-se no decorrer da investigação, na medida em que “nenhum constructo tem garantido um lugar na teoria resultante, independentemente de quão bem é medido” (Eisenhardt, 1989, p. 536).

Por outro lado, os objectivos e questões de investigação foram igualmente essenciais para definir o tipo de dados a recolher, bem como as categorias dos actores que integraram o trabalho de campo (Miles e Huberman, 1984; Strauss e Corbin, 1998). Na Secção 5.3. descreve-se a estratégia de pesquisa adoptada, clarificando-se a relação entre as questões de investigação e os casos analisados.

5.2.3. Constrangimentos

Foram três os principais factores que condicionaram esta investigação. Em primeiro lugar, o desconhecimento que a investigadora tinha à partida sobre o contexto dos serviços públicos e, mais concretamente, das especificidades da problemática da qualidade em serviços públicos e dos conceitos e debates mais actuais nesta área do conhecimento. Em consequência, para além das questões relativas à qualidade dos serviços e da satisfação do consumidor, a revisão da literatura na área da gestão pública foi muitíssimo vasta e prolongada. Em segundo lugar, a morosidade e, em certos casos, a dificuldade de obtenção de autorização para a realização do estudo empírico constituiu um factor que condicionou fortemente o ritmo do trabalho empírico, assim como o número de actores envolvidos na recolha dos dados e, conseqüentemente, a natureza longitudinal da pesquisa. Finalmente, um factor comum a grande parte deste tipo de investigações: o tempo disponível para o projecto de investigação, reforçando, em certa medida, as limitações decorrentes do constrangimento anterior.

Depois de exploradas as determinantes das opções metodológicas, a secção seguinte apresenta pormenorizadamente a estratégia de investigação adoptada.

5.3. Estratégia de Pesquisa

Na literatura existe consenso alargado sobre a importância da transparência da investigação proporcionada ao leitor para a avaliação que este possa efectuar do trabalho de investigação. Assim, para além da aferição da razoabilidade dos conceitos, modelos e proposições emergentes do processo de investigação, a apreciação das bases empíricas da investigação é essencial para avaliar o contributo de qualquer estudo (Eisenhardt, 1989; Strauss e Corbin, 1998).

Desta forma, são seguidamente descritas três fases importantes da estratégia de pesquisa seguida nesta investigação: a definição da unidade de análise (Subsecção 5.3.1.), a selecção dos casos (Subsecção 5.3.2.) e, finalmente, a adaptação da técnica do incidente crítico (Subsecção 5.3.3.). Os aspectos mais operacionais da metodologia serão posteriormente descritos na Secção 5.4.

5.3.1. Unidade de Análise

De acordo com Yin (1994) a definição da unidade de análise é essencial ao trabalho de investigação, e deve resultar das questões de investigação. Deste modo, uma vez que se pretendia investigar as relações entre a tríade envolvida no processo de interacção resultante da prestação do serviço público – entidade pública, cidadão/cliente e sociedade – a unidade de análise desta investigação é o relacionamento diádico entre a entidade pública e o público que se relaciona com a mesma. Todavia, dado que existem três níveis de análise correspondendo às três questões de investigação, pode-se considerar o seu desdobramento em unidades de análise mais específicas, que permitiram recolher dados relevantes para responder às questões de investigação. A Figura 5.1 procura ilustrar as relações entre essas sub-unidades de análise.

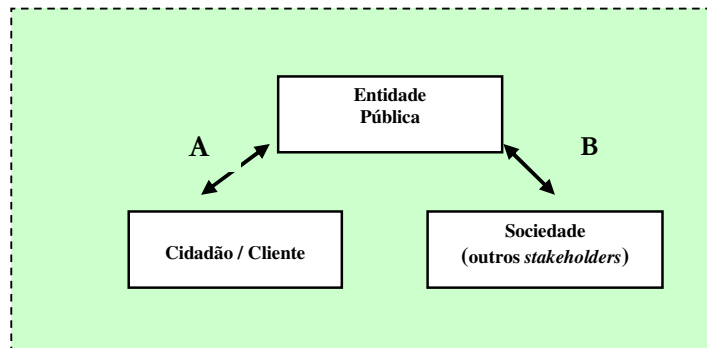


Figura 5.1 – Unidade de análise

Então, a unidade de análise principal – o serviço público – desagrega-se em duas sub-unidades: o relacionamento entre a entidade pública e o cidadão/cliente (relacionamento A) e o relacionamento entre a primeira e a sociedade em geral (relacionamento B). Na verdade, conforme justificado no Capítulo 4, não se trata efectivamente de verdadeiros relacionamentos, mas antes de pseudo-relacionamentos que se desenvolvem entre a tríade acima.

5.3.2. Selecção do Caso

A selecção dos casos é um aspecto essencial da construção de teoria a partir de estudos de caso (Eisenhardt, 1989). Efectivamente, os casos não devem ser seleccionados de forma aleatória. George e Bennett (2005) argumentam que o critério fundamental que deve estar subjacente à selecção dos casos é a relevância do seu contributo para os objectivos da investigação. Por outro lado, Dubois e Gadde (2002) salientam ainda que o investigador deve ponderar a importância do potencial de aprendizagem dos casos relativamente aos objectivos definidos para o seu estudo. Finalmente, os casos seleccionados devem, ainda, possibilitar que o processo em análise seja observado de forma transparente (Pettigrew, 1988, *in* Eisenhardt, 1989). Estes critérios foram considerados na selecção do caso analisado nesta tese.

Em termos mais operacionais, Yin (1994) defende que os estudos de caso podem envolver a análise de um único ou de vários casos. Com vista a responder às questões de

investigação analisou-se aprofundada e exaustivamente um caso que, para além de se julgar cumprir os critérios de relevância, potencial de aprendizagem e transparência, acima referidos, foi ainda seleccionado pela sua representatividade na modernização administrativa portuguesa e pela importância que assume no quotidiano das populações.

Assim, foi analisado o caso da Loja do Cidadão. Seguiu-se uma lógica da replicação, analisando-se um conjunto significativo de sub-casos do universo das Lojas do Cidadão (Lojas de Aveiro, Braga, Coimbra, Lisboa – Laranjeiras, Porto e Viseu), antecipando-se, no entanto, a possibilidade de se obter algumas pequenas divergências de resultados entre si. Esta opção teve por base objectivos de robustez de análise (Eisenhardt, 1991) e de saturação (Smith, 1990).

A escolha deste caso tem, então, um duplo objectivo: replicação - analisar semelhanças e definir factores comuns naquela forma de distribuição dos serviços públicos - e extensão - estudar em que medida o canal de distribuição presencial de serviços públicos mais recente e tecnologicamente mais evoluído apresenta um efectivo impacto na satisfação e na insatisfação dos seus clientes e no valor do serviço público para a sociedade. Pode mesmo falar-se na existência de uma dupla amostragem (Brito, 1999): a inicial, que equivale à escolha do caso da Loja do Cidadão e dos sub-casos analisados (as seis Lojas onde decorreu o trabalho empírico) e, a um segundo nível, as entidades – coordenadores e colaboradores – seleccionados para entrevista. Tratou-se de um processo iterativo entre a teoria e a recolha dos dados (Ragin, 1987), tornado possível pela própria flexibilidade da amostra teórica, a qual, sendo de natureza aberta, permite incluir tantos inquiridos quantos os necessários para evoluir no sentido de responder às questões de investigação. Foi utilizada uma técnica adaptada da original Técnica do Incidente Crítico, conforme explanado e justificado de seguida. Os aspectos operacionais da metodologia são descritos na Secção 5.4.

5.3.3. Técnica do Incidente Crítico

A avaliação da qualidade dos serviços tem prestado atenção crescente às necessidades dos cidadãos, e os responsáveis pela gestão dos serviços públicos têm vindo a reconhecer a necessidade de compreender as suas atitudes, opiniões, expectativas, hábitos, percepções e níveis de satisfação com os serviços públicos (Zuluaga, 2003). Com efeito, ouvir o cidadão e obter retorno das suas experiências com as entidades públicas é uma forma muito eficaz não somente de identificar as suas necessidades e melhorias desejadas mas também de monitorizar a evolução da qualidade dos serviços. Todavia, a investigação da qualidade dos serviços públicos tem-se tradicionalmente baseado na utilização de questionários, que não estão concebidos especificamente para conhecer as determinantes da satisfação do cidadão/utente.

Da literatura de marketing de serviços resultam essencialmente duas formas de avaliar a qualidade do serviço prestado (Schröder *et al.*, 2000, p. 108):

- Medidas baseadas nos atributos (*attribute-based measurements*) – proporcionam uma avaliação geral da qualidade do serviço. Os clientes avaliam mais do que apenas o resultado do serviço, avaliando também o processo de prestação do serviço e as suas dimensões ou atributos.
- Medidas baseadas nos incidentes (*incident-based measurements*) – focam a avaliação de experiências específicas do serviço, que aqueles autores designam por momentos de tristeza e de alegria. Neste caso, a análise baseia-se em incidentes específicos, avaliando, normalmente através de entrevistas, eventos e comportamentos concretos que ocorrem entre as pessoas nos períodos de contacto.

Neste último grupo, a análise dos incidentes críticos, “interacções específicas entre os clientes do serviço e os funcionários da organização que são especialmente satisfatórias ou insatisfatórias” (Bitner *et al.*, 1990, p. 73), tem sido reconhecida como bastante útil na definição das determinantes da satisfação e da insatisfação em contexto de serviços. A Técnica do Incidente Crítico (*Critical Incident Technique*, aqui designada abreviadamente por CIT) foi introduzida em 1954 por Flanagan (1954). É vista como “um procedimento que regista certos factos relativos ao comportamento em situações

definidas. [...] não consiste numa forma singular rígida para gerir esta recolha de dados. Deve antes ser encarada como um conjunto flexível de princípios que devem ser modificados e adaptados de forma a ir de encontro a uma situação específica em análise” (Flanagan, 1954, p. 335). O artigo de Flanagan, que descreve em detalhe o uso da técnica, foi mais citado do que qualquer outro artigo na psicologia organizacional durante os últimos 40 anos (Anderson e Wilson, 1997, p. 92). Considera-se que incidente é “qualquer actividade humana que é suficientemente completa em si mesma para permitir inferências e previsões a ser feitas sobre a pessoa que executa o acto. Para ser crítico, um incidente deve ocorrer numa situação em que o objectivo ou intenção do acto pareça relativamente claro ao observador e em que as suas consequências sejam suficientemente definidas para deixar pouca dúvida acerca dos seus efeitos” (Flanagan, *op. cit.*, p. 327). Estes incidentes são recolhidos em entrevistas qualitativas, pedindo-se aos inquiridos para recordar uma experiência marcante com o prestador do serviço e para a descrever em pormenor. Posteriormente, estes incidentes são organizados em grupos com tópicos similares e categorizados através da análise de conteúdo.

Desta forma, a CIT é utilizada para recolher dados sobre observações que já ocorreram, pelo que é importante que os incidentes sejam relativamente recentes de forma a que sejam representativos dos factos, devendo ser considerados apenas aqueles comportamentos que prestam um contributo significativo à investigação. Acresce que a aceitação de uma observação como um facto dependerá também da sua objectividade. Dois passos são considerados por Flanagan importantes para assegurar uma certa dose de objectividade: desenvolver um sistema de classificação de incidentes críticos (que permite alguma objectividade classificando-os em categorias definidas) e inferir procedimentos práticos baseados nos incidentes observados para melhorar o desempenho. Com efeito, no decurso de um relacionamento alguns clientes têm experiências relativamente neutras, caracterizadas pelo comportamento dos colaboradores e desempenho do serviço esperados. No entanto, noutros casos existem interacções especialmente surpreendentes ou desapontadoras. Estas últimas, com forte componente emocional, são fonte de satisfação ou de insatisfação (Bitner *et al.*, 1990) e considera-se que têm impacto significativo na avaliação do serviço.

Na década de 70 a técnica do incidente crítico foi introduzida na literatura do marketing (Swan e Rao, 1975; Swan e Combs, 1976) de forma a permitir uma melhor compreensão do funcionamento do relacionamento. Porém, segundo Gremler (2004) a sua utilização no marketing de serviços teve como principal impulsionador um estudo de Bitner, Booms e Tetreault publicado em 1990 no *Journal of Marketing* que investigava as fontes de satisfação e insatisfação nos períodos de contacto. Desde então, têm sido publicados diversos trabalhos que desenvolvem variadas técnicas de análise dos incidentes críticos (cf. Edvardsson, 1988, 1992; Bitner, 1990; Stauss e Hentschell, 1992; Stauss, 1993; Standvik e Liljander, 1994; Keaveney, 1995; Stauss e Weinlich, 1997; Bostschen *et al.*, 1996; Olsen, 1996; Roos e Strandvik, 1996; Roos, 1996, 1999; Decker e Meissner, 1997), alguns dos quais focam apenas as suas determinantes, deixando de fora os processos que lhes estão subjacentes (Voïma, 2000). Estes estudos mostraram que a CIT é um método útil e adequado para identificar e analisar os defeitos na qualidade do serviço. Neste contexto, esta técnica provou ser uma ferramenta útil para determinar porque é que um cliente está ou não satisfeito com um determinado serviço ou empresa de serviços, sendo que os factos acerca da insatisfação e as causas dos incidentes são parte importante da base para uma melhoria contínua da qualidade dos serviços prestados.

Ou seja, a Técnica do Incidente Crítico tem sido muito utilizada por diversos investigadores na área dos serviços, muito embora se tenha desenvolvido um conjunto significativo de abordagens que procuram colmatar alguns dos aspectos mais discutíveis da CIT original, conforme explanado mais adiante (Gremler, 2004, apresenta uma lista dos 141 estudos baseados em incidentes, que encontrou à data).

Tradicionalmente, os modelos de qualidade dos serviços mais usados, Servqual e Servperf, baseiam-se numa metodologia quantitativa, procurando medir percepções e/ou expectativas relativamente a um conjunto pré-definido de dimensões, que descuram um conjunto valioso de dados que pode ter um contributo importante para a compreensão da formação da satisfação com os serviços públicos. Stauss e Hentschel (1992) compararam uma abordagem quantitativa baseada em atributos no estudo da qualidade dos serviços, com os resultados de um estudo paralelo baseado em incidentes críticos, e

concluíram que estes métodos dão resultados diferentes: a abordagem orientada para os atributos capta os aspectos rotineiros da qualidade do serviço, enquanto que a CIT dá uma perspectiva da qualidade não rotineira. Por sua vez, Donnelly *et al.* (1995) e Wisniewski (2001) aplicam o modelo Servqual aos serviços públicos e concluem que este modelo é útil como ferramenta de diagnóstico, mas que não é suficientemente rigoroso na medição das necessidades, expectativas e percepções neste contexto. Alguns trabalhos aplicaram a CIT ao estudo da satisfação em serviços públicos (cf. Gabbott e Hogg, 1996; Edvardsson, 1998; Friman e Gärling, 1999; Friman *et al.*, 2001). Fountain (1999, p. 2) justifica do seguinte modo a utilização desta técnica neste contexto: “Estudos empíricos e detalhados do comportamento são de grande valor para mapear os papéis em transformação dos profissionais durante um período de turbulência ambiental profunda e sustentada, avanços fundamentais na utilização das tecnologias da informação e uma alteração do papel do estado”. No entanto, não encontramos um conjunto significativo de estudos sobre incidentes críticos no sector público, e os que existem concentram-se em áreas muito específicas, nomeadamente transportes, cuidados de saúde e educação.

Neste contexto, a CIT original tem demonstrado um conjunto de valiosos contributos especialmente adequados à investigação no contexto da qualidade dos serviços, comparativamente aos métodos baseados nos atributos. Em primeiro lugar, a CIT é uma técnica que se ajusta particularmente aos serviços pelas próprias características comuns a todos os serviços (Stauss e Weinlich, 1997). Com efeito, os serviços são intangíveis, pelo que a transformação de experiências concretas com serviços baseadas em incidentes em avaliações abstractas baseadas em atributos é mais difícil para serviços que para bens. Depois, porque a experiência de serviço em que o próprio cliente está envolvido não é encarada como um somatório de atributos, mas antes como uma sequência de incidentes (Stauss e Weinlich, 1997). Consequentemente, os clientes não têm que se concentrar numa avaliação abstracta de atributos, mas são antes inquiridos acerca da sua experiência, no sentido de relatarem as suas próprias histórias, nas suas próprias palavras (Edvardsson, 1992) que são simultaneamente fáceis de descrever e atractivas pela sua autenticidade. Estes relatos podem proporcionar uma perspectiva muito concreta e operacional na acção de gestão, que pode ser facilmente comunicada

ao pessoal de contacto (Stauss e Hentschel, 1992; Zeithaml e Bitner, 2003). Inversamente, as dimensões generalistas, utilizadas por exemplo no Servqual, tendem a negligenciar aspectos específicos do serviço (Schröder, et al., 2000). Com a CIT, os clientes não são forçados num esquema de avaliação pré-determinado: “a CIT permite aos *marketers* ver como é que os clientes pensam” (Nyquist e Booms, 1987, p. 15).

Outro importante contributo desta técnica é permitir compreender os requisitos mínimos do serviço através de incidentes negativos, assim como aqueles aspectos que garantem maior valor para o cliente nos casos de incidentes positivos (Bitner *et al.*, 1990; Stauss e Hentschel, 1992). A distinção entre uns e outros tem como base a investigação na área da satisfação no trabalho (Herzberg *et al.*, 1959; Herzberg, 1966) e tem sido aplicada à qualidade do serviço por Brandt (1987; 1988) e Cina (1989). Os elementos do serviço que proporcionam maior valor acrescentado incluem todos os elementos do serviço que têm capacidade para aumentar a satisfação e o valor percebido pelos clientes excedendo as expectativas. Contrariamente, os requisitos mínimos incluem os elementos do serviço que são considerados mínimos pelo cliente. Finalmente, a CIT fornece aos gestores informação relevante e inequívoca (Stauss, 1993) e pode ainda indicar medidas para a melhoria dos serviços prestados (Nyquist e Booms, 1987; Bitner *et al.*, 1990; Odekerken-Schöder *et al.*, 2000).

Na prática, um dos pontos fortes da CIT reside precisamente na forma como os dados são recolhidos. Existem essencialmente quatro procedimentos para recolher dados: entrevistas pessoais, entrevistas de grupo, questionários e formulários (Flanagan, 1954). A observação directa poderia ser preferida, mas é mais custosa em termos de tempo e exige muito mais cooperação da parte dos funcionários. Vários investigadores argumentam que as entrevistas pessoais devem receber a prioridade, pois permitem obter dados mais ricos e pormenorizados (cf. Edvardsson, 1992). Ericsson and Simon (1980) escreveram um dos artigos mais conhecidos em defesa da utilização de relatos verbais como fonte importante e credível de informação. Esta técnica de obtenção de dados é utilizada largamente na CIT quando se pede aos inquiridos para recordar eventos específicos, em vez de informação ou conclusões de carácter geral. Os relatos verbais, como técnica de prospecção de informação, tradicionalmente utilizados na

investigação da psicologia aplicada, são crescentemente utilizados na investigação do consumidor e devem ser encarados como uma técnica útil na investigação da satisfação. De acordo com aqueles autores, recolher os relatos dos clientes é uma forma bastante eficaz de compreender como é que eles realmente pensam, não os forçando a nenhuma estrutura de análise pré-definida. À medida que se lhes pede para recordar uma situação, evento, procedimento ou comportamento eles são livres de utilizar os seus próprios termos.

Todavia, os relatos verbais foram durante muito tempo suspeitados como dados, considerando-se que podem ser fonte de informação interessante, mas ainda assim meramente informal, que deve, portanto, ser verificada por outros dados (cf. Nisbett e Wilson, 1977). “Por mais de meio século (...) os relatos verbais têm sido encarados com suspeição como fonte de evidência acerca dos processos cognitivos. Neste artigo, pretendemos mostrar que os relatos verbais, obtidos com cuidado e interpretados com conhecimento completo das circunstâncias sob as quais foram obtidos, são uma fonte de informação valiosa e totalmente fiável sobre os processos cognitivos” (Ericsson e Simon, 1980, p. 247). Com efeito, neste artigo os autores argumentam que as críticas à informação verbal se dirigem essencialmente aos métodos utilizados na recolha e análise dos dados. Também Edvardsson e Roos (2001, p. 265), no seu artigo de referência sobre a CIT, justificam a importância da operacionalização da metodologia: “Em muitos estudos [...] os investigadores não prestaram atenção suficiente aos efeitos de como os dados são recolhidos”.

A título de conclusão, e como sublinha Gremler (2004), a CIT é um método exploratório particularmente adequado quando existe um conhecimento limitado sobre um determinado fenómeno. É um tipo de investigação de natureza indutiva (Edvardsson, 1992), pelo que é especialmente útil quando o assunto investigado está escassamente documentado (Grove e Fisk, 1997), como método exploratório para aumentar o conhecimento de um fenómeno pouco conhecido, ou quando é necessário uma compreensão completa para descrever ou explicar um fenómeno (Bitner *et al.*, 1990). Não carece de hipóteses e os modelos são desenvolvidos à medida que as respostas emergem, permitindo ao investigador gerar conceitos e teorias (Olsen e

Thomasson, 1992), podendo ser particularmente eficaz para desenvolver as hipóteses de trabalho a serem usadas e testadas na investigação subsequente (Walker e Trully, 1992). Por todos estes motivos, reconhece-se grande vantagem à utilização da Técnica do Incidente Crítico na investigação sobre satisfação. Stauss e Weinlich (1997), no seu estudo de referência em que aplicam a *Sequential Incident Technique* (SIT), uma versão da CIT original, explicam que as análises baseadas em atributos ou em incidentes não podem ser consideradas como alternativas, mas antes como abordagens complementares. As primeiras servem como instrumento para monitorizar permanentemente a qualidade do serviço, sendo uma ferramenta padronizada e eficiente em termos de custos para medir a percepção dos clientes dos diferentes atributos da qualidade e para obter um índice agregado da satisfação do cliente. Por sua vez, a análise dos incidentes pode ser aplicada para analisar a percepção mais aprofundadamente e para revelar as razões subjacentes à satisfação e insatisfação do cliente. Ou seja, ampliando o estudo baseado nos atributos com medidas baseadas em incidentes consegue-se explicar uma consideravelmente maior variância da satisfação (Schröder *et al.*, 2000).

Do mesmo modo, reconhecendo-se a utilidade da obtenção de dados através da recolha de relatos directamente dos inquiridos, consideramos nesta tese que aqueles devem ser encarados como uma de várias fontes de dados. Com efeito, a utilização de múltiplos métodos de investigação pode proporcionar um quadro mais rico e complexo do que seria conseguido apenas com um único método. Todavia, existem algumas limitações da CIT, que justificam a necessidade de se proceder a adaptações desta técnica de acordo com os objectivos da investigação.

Numa recente revisão da literatura dos trabalhos que usam incidentes críticos, Gremler (2004) critica a sua natureza descritiva e exploratória. Com excepção do trabalho de Odekerken-Schröder *et al.* (2000), um dos aspectos mais significativos decorria do facto de os estudos assumirem que os incidentes recolhidos eram, de facto e por definição, críticos para o relacionamento, mas raramente avaliavam o seu impacto na força do relacionamento. Desta forma, a maior parte dos estudos que usam a CIT não responde à

questão levantada por Edvardsson e Strandvik (2000, p. 82) “*Is a critical incident really critical for a customer-firm relationship?*”.

Adicionalmente, na CIT original só são considerados os períodos de contacto de carácter excepcional, deixando de lado todas aquelas experiências que exercem alguma influência sobre a percepção de qualidade do cliente, mas que não constituem registos surpreendentes nem extraordinários, dado encontrarem-se próximo da zona de tolerância. Na verdade, a percepção da qualidade no dia-a-dia não é tão singular como as registadas nos incidentes críticos, pelo que muitos clientes têm dificuldade em apontar incidentes críticos numa sondagem que se refira exclusivamente a uma única experiência de serviço. Por outro lado, há experiências que influenciam a sua apreciação e comportamento, mas não de forma excepcionalmente positiva ou negativa e que, por conseguinte, não entram em consideração. Estes incidentes podem ser caracterizados como “usuais” ou “ordinários” (Stauss, 1993) – são “as pequenas coisas que os clientes podem considerar satisfatórias ou insatisfatórias durante um período de contacto mas que não relatam como incidentes críticos” (Botschen *et al.*, 1996, p. 10). Nestes casos, Stauss e Weinlich (1997) argumentam que também não é claro o momento em que o cliente começa a considerar um incidente como crítico. Assim, estes autores sugerem que não devem apenas ser analisados os incidentes raros e únicos, mas ainda aqueles que possuem algum grau de regularidade. Adicionalmente, observaram que a CIT não toma em consideração o carácter processual da experiência do serviço. Por outro lado, os inquiridos podem não estar familiarizados com este tipo de colaboração, ou podem mesmo não desejar perder tempo a contar ou escrever a história completa (Edvardsson e Roos, 2001), podendo a taxa de resposta ser, de facto, muito baixa (Johnston, 1995a).

Outra questão importante tem a ver com o facto de a maior parte dos estudos que utilizam a CIT captar apenas uma perspectiva, em vez de optarem por uma óptica diádica (Gremier, 2004). Uma vez que as experiências de serviço presencial envolvem pelo menos duas pessoas, é importante compreendê-las de acordo com múltiplas perspectivas. Porém, mesmo que incluam ambos os pontos de vista (dos clientes e colaboradores), grande parte destes estudos acaba por se concentrar em eventos ou comportamentos distintos, e não em diferentes perspectivas do mesmo incidente.

Alternativamente, a investigação deveria seguir uma abordagem verdadeiramente diádica, envolvendo não somente o cliente, mas também as percepções e comportamentos dos colaboradores, que afinal detêm um contacto privilegiado com os clientes e que, conseqüentemente, compreendem as suas necessidades e problemas (cf. Shneider e Bowen, 1984; Zeithaml *et al.*, 1988; Parasuraman *et al.*, 1990; Bitner *et al.*, 1994). Então, o objectivo não deve ser obter eventos e comportamentos distintos, mas antes diferentes perspectivas do mesmo incidente (Edvardsson, 1992; Gremler, 2004). Outros investigadores também exploraram as relações cliente-cliente nos serviços (Martin e Pranter, 1989; Grove e Fisk, 1997). A duração e a frequência do incidente são também questões importantes, na medida em que existem diversos estudos que analisam o impacto da frequência dos incidentes no grau de satisfação (cf. Greene, 1984; Friman e Garling, 1999; Friman *et al.*, 2001). Edvardsson e Strandvik (2000) chamam ainda a atenção para a importância do efeito cumulativo de cada incidente.

Gremler (2004) explica ainda que, geralmente, múltiplos incidentes que ocorrem no mesmo contexto e ocorrências múltiplas do mesmo incidente não são geralmente recolhidos. Por outro lado, muitos estudos restringem os incidentes recolhidos aos incidentes negativos, e geralmente um incidente por inquirido. Por outro lado, as emoções dos clientes e colaboradores também têm um impacto relevante na satisfação com o serviço (Mano e Oliver, 1993; Van Doolen *et al.*, 2001; Holmlund e Strandvik, 2003), podendo os próprios indivíduos ter já uma predisposição para ver os incidentes como negativos, ou eventualmente positivos, pelo que é útil compreender esta relação. Outra questão que se levanta tem a ver com o facto de a maior parte dos estudos que aplicam a CIT deixarem de parte a evidência física (cf. Wels-Lips *et al.*, 1998; Edvardsson e Strandvik, 2000; Gremler, 2004). Acresce ainda que, sendo um método de investigação retrospectivo, a CIT pode ter alguns enviesamentos, tais como a inconsistência dos relatos e lapsos de memória (Ericsson e Simon, 1980; Johnston, 1995a; Singh e Wilkes, 1996; Michel, 2001;). Em particular, as histórias podem ser incorrectamente interpretadas ou incompreendidas, dando origem a problemas de fiabilidade e validade (cf. Chell, 1998; Edvardsson, 1992; Gabbott and Hogg, 1996).

Com efeito, o investigador nem sempre pode assumir que os inquiridos recordam correctamente determinado evento. Desde logo, porque os seres humanos nem sempre estão conscientes dos estímulos que recebem e nem sempre conhecem as causas subjacentes ao seu próprio comportamento (Nisbett e Wilson, 1977; Wilson e Nisbett, 1977). Por outro lado, a memória humana não é ilimitada. Existem diversas explicações para as limitações da memória humana, nomeadamente a passagem do tempo (Sudman e Bradburn, 1974, propõem a utilização de um modelo exponencial simples para explicar as taxas de esquecimento) e a relevância dos factos, aferida nomeadamente pelo seu carácter de invulgaridade, pelos custos económicos ou sociais associados e ainda pela existência de consequências prolongadas no tempo (Sudman e Bradburn, 1982). Neste sentido, para poder assegurar a qualidade dos incidentes a analisar, Flanagan propõe o seguinte procedimento: “se forem dados detalhes completos e precisos pode-se assumir que a informação é precisa. Relatos vagos sugerem que o incidente não é bem recordado e que alguma informação pode estar incorrecta” (*op. cit.*, p. 340). Por seu lado, Ericsson e Simon (1980) defendem que o facto de alguns relatos serem incompletos não invalida a informação que está presente nos mesmos, mantendo-se a validade pelo que contêm, e não pelo que omitem.

Finalmente, outra dificuldade que se levanta tem a ver com a definição de categorias e regras de codificação (Weber, 1985). Depois de recolhidos os incidentes, estes podem ser classificados em categorias através de uma análise de conteúdo (cf. Bitner *et al.*, 1990), o que em essência significa identificar atributos importantes dos serviços. A diferença em relação ao método Servqual é que aqui os atributos são definidos pelo cliente, havendo maior liberdade na medição da qualidade, pelo que se trata de uma fase complexa e com elevado grau de subjectividade.

Tendo em consideração os principais méritos da CIT original, e revendo algumas destas limitações, alguns investigadores desenvolveram alguns métodos alternativos baseados na CIT (Stauss e Weinlich, 1997; Bostschen *et al.*, 1996; Olsen, 1996; Roos e Strandvik, 1996; Decker e Meissner, 1997; Holmlund e Strandvik, 1999 a,b; Roos, 1999), todos eles apoiados na capacidade do inquirido recordar e fazer julgamentos baseados em incidentes recordados. Existe, ainda, uma série de desenvolvimentos destas

técnicas. A título de exemplo, Edvardsson (1992) propõe uma análise não só das causas dos incidentes, como também do seu decorrer e seus resultados, focando o comportamento de ambas as partes envolvidas depois da ocorrência do incidente crítico.

Convém ainda clarificar que o impacto dos incidentes positivos e negativos não é simétrico. Nos relacionamentos todos os parceiros podem cometer actos destrutivos ou ter comportamentos menos correctos (Rusbult, *et al.*, 1991), pelo que em relacionamentos de longo prazo os incidentes negativos são quase inevitáveis. Com o aumento da duração do relacionamento e da frequência da interacção a probabilidade dos incidentes negativos aumenta (Grayson e Ambler, 1999). Vários estudos sobre incidentes críticos concluem que os incidentes negativos têm maior impacto na satisfação global do que os positivos, uma vez que os clientes tendem a considerar que se trata de um requisito mínimo quando a organização lhes proporciona experiências positivas (Fisk e Young, 1985; Anderson e Sullivan, 1993; Backhaus e Bauer, 2000). Os incidentes positivos parecem neutralizar os efeitos de baixa satisfação com os atributos na satisfação global, e os negativos fortalecem este efeito. Significa, então, que um incidente crítico é mais crítico se o nível de satisfação já for reduzido (Holmlund e Strandvik, 2003). Inversamente, outros estudos demonstram a desproporção da influência dos incidentes positivos e negativos, na medida em que as pessoas tendem a interpretar as experiências de forma optimista, tendendo a esquecer ou relativizar os acontecimentos negativos (Taylor, 1991). Em todo o caso, a questão central é evitar a ocorrência dos incidentes negativos e desenvolver competências para lidar com eles de forma profissional, mesmo com aqueles que, apesar de todos os esforços, acabam sempre por acontecer. Por outro lado, os incidentes positivos devem ser perspectivados como experiências de aprendizagem para a organização.

Finalmente, no que diz respeito à definição da dimensão da amostra, Flanagan (1954) argumenta que não há uma resposta simples a esta questão. Se se tratar de uma actividade simples poderão ser suficientes 50 ou 100 incidentes, mas se se tratar de uma actividade complexa a investigação poderá exigir vários milhares de incidentes para se definir os seus requisitos. “O procedimento mais útil para se determinar se são necessários procedimentos adicionais é mantendo uma conta-corrente do número de

novos comportamentos críticos acrescentados ao sistema de classificação com cada 100 incidentes adicionais” (Flanagan, 1954, p. 343). No trabalho de recolha dos dados a dimensão da amostra foi determinada segundo as recomendações de Flanagan (*op. cit.*, p. 343), de acordo com as quais é “obtida uma cobertura adequada quando a adição de 100 incidentes críticos à amostra acrescenta apenas dois ou três comportamentos críticos”.

5.4. Operacionalização da Metodologia

Nesta secção são apresentadas e justificadas as opções tomadas durante a fase da operacionalização da metodologia acima descrita. Assim, começa-se por descrever os principais procedimentos e constrangimentos no acesso aos dados (Secção 5.4.1.). De seguida, são explanados os passos dados durante a recolha dos dados (Secção 5.4.2.) e, finalmente, descreve-se a fase de análise dos dados (Secção 5.4.3.).

5.4.1. Acesso aos Dados

Desde o início do trabalho empírico se constatou a dificuldade de acesso aos dados. A este constrangimento não é alheio o facto de a investigação se debruçar sobre serviços públicos, os quais, pelas suas características e complexidade, são desde logo difíceis de aceder. Assim, a primeira preocupação foi exactamente obter autorização superior para contactar as Lojas do Cidadão envolvidas no trabalho empírico. Com efeito, o critério usado para a selecção das Lojas estudadas foi exclusivamente a indicação, e consequente autorização, do Presidente do então Instituto para a Gestão das Lojas do Cidadão (IGLC), que foi o principal facilitador nos contactos desenvolvidos durante o trabalho de recolha dos dados. Numa fase seguinte, foi necessário contactar as Unidades de Gestão de cada uma das seis Lojas, explicando o objectivo do trabalho no sentido de, por um lado, obter informação relevante à investigação, através de entrevistas semi-estruturadas e, por outro, de solicitar consentimento para contactar as entidades da Loja

respectiva e, ainda, desenvolver, numa fase posterior, o trabalho de recolha de dados junto dos clientes externos dessa Loja.

Todavia, o acesso às entidades contactadas durante a fase de recolha dos dados teve ainda que ser formalmente autorizado pelas Direcções Regionais, ou entidades equivalentes, para assegurar a viabilidade das entrevistas com os coordenadores de serviço e funcionários de primeira linha. Esta fase revelou-se essencial para o acesso e disponibilidade destas pessoas, tendo mesmo sido o critério que orientou a selecção dos entrevistados. Todas estas etapas levaram a uma certa morosidade acrescida do processo de recolha dos dados. No entanto, podemos considerar que se conseguiu uma boa colaboração de todos os envolvidos e, na maior parte dos casos, até mesmo um certo entusiasmo e vontade de contribuir para a investigação.

5.4.2. Recolha dos Dados

“Uma investigação empírica é uma investigação em que se fazem observações para compreender melhor o fenómeno a estudar” (Hill e Hill, 2002, p. 19), contribuindo para a construção de explicações ou teorias. Então, a recolha dos dados é o elemento basilar nesta fase, sendo essencial descrever a forma como os dados foram obtidos (George e Bennett, 2005). É esse o propósito desta secção.

Os estudos de caso habitualmente combinam diferentes métodos de recolha de dados, podendo estes ser de natureza qualitativa, quantitativa ou ambas (Yin, 1994). “A triangulação tornada possível por múltiplos métodos de recolha de dados fornece uma substanciação mais forte dos constructos e das hipóteses” (Eisenhardt, 1989, p. 538). O papel dos dois tipos de informação é distinto, permitindo ao investigador importantes sinergias, pois, se por um lado os dados qualitativos são úteis para compreender a lógica subjacente aos relacionamentos e gerar teoria, por seu lado os dados de natureza quantitativa podem indicar relacionamentos que não são óbvios para o investigador, assim como impedir que este seja influenciado por dados vivos mas falsos. Assim, os

resultados obtidos a partir dos dados qualitativos podem ser apoiados e, portanto, fortalecidos, pelos dados de natureza quantitativa.

Procurando evitar o que Pettigrew designou de “morte por asfixiação de dados” (1988, *in* Eisenhardt, 1989), optou-se por recolher uma quantidade suficientemente alargada de dados por forma a ganhar uma familiaridade íntima com cada um dos casos analisados, procurando evitar erros decorrentes de exiguidade de dados, demasiada confiança em relatos vivos ou das elites, nomeadamente dos obtidos junto dos responsáveis superiores da gestão das Lojas, ou mesmo desprezando evidência contraditória (Eisenhardt, 1989). Para além do enviesamento elitista, Miles e Huberman (1984) acrescentam ainda dois tipos de enviesamento: holístico (ocorre quando existe «sobreinterpretação» dos dados) e indígena (consiste no envolvimento com o meio analisado e resulta na ausência de distanciamento analítico). Procurou-se, ao longo da investigação, prevenir estes tipos de enviesamento e, conseqüentemente, retirar conclusões precipitadas. Procedeu-se, quase continuamente, a uma comparação dos diferentes casos estudados, procurando identificar semelhanças e diferenças relevantes para a nossa análise. Por outro lado, sempre que os dados entravam em conflito, procedia-se, na medida do possível, ao aprofundamento dos dados recolhidos para melhor se compreender essas divergências. Desta forma, o processo de recolha e análise dos dados foi altamente iterativo, na medida em que sistematicamente se procedeu à comparação dos dados obtidos nos diferentes casos estudados com o modelo construído com base na revisão da literatura, no sentido de adaptar os relacionamentos previstos aos dados recolhidos.

Por outro lado, durante o processo de recolha de dados optou-se conscientemente por uma certa sobreposição com uma análise de natureza primária dos mesmos (Glaser e Strauss, 1967). As vantagens deste procedimento justificaram esta opção, pois desta forma, para além de permitir à investigadora uma abordagem inicial da fase da análise dos dados então recolhidos, proporcionou ainda uma significativa flexibilidade de recolha dos dados que permitiu proceder a ajustamentos úteis durante essa fase. Assim, foram recolhidas diversas notas de campo, consistindo em comentários sobre diversos aspectos que a investigadora julgou interessantes durante a fase de recolha dos dados, possibilitando uma análise de natureza preliminar dos dados. Procurava-se,

simultaneamente, responder a questões como “o que estou a aprender com este caso?”, ou “em que medida é que este caso difere do anterior?” (Eisenhardt, 1989), uma vez que esta investigação resultou na análise de seis sub-casos. Consequentemente, procederam-se a alguns ajustamentos dos instrumentos de recolha de dados, nomeadamente nas questões dos guiões das entrevistas com os gerentes, bem como nos questionários junto dos utentes das Lojas, por forma a tirar proveito de oportunidades não antecipadas que foram surgindo durante o trabalho de campo, ou mesmo de novas linhas de pensamento que foram decorrendo da evolução da própria investigação. De acordo com Eisenhardt (1989, p. 539), este procedimento de alterar os métodos de recolha de dados definidos inicialmente é perfeitamente aceitável, na medida em que o objectivo é “compreender cada caso individualmente e com tanta profundidade quanto possível”. Desta forma, a investigação ganha em termos da melhoria dos contributos para a teoria.

Concretamente, podemos considerar a existência de duas fases no trabalho de recolha dos dados: junto das unidades de gestão e das entidades presentes nas Lojas (clientes internos) e junto dos clientes externos (o cidadão/cliente). Decorrendo do tipo de questões de investigação, as técnicas utilizadas na recolha dos dados foram prioritariamente qualitativas. Os métodos qualitativos utilizados foram de três tipos: entrevistas individuais, *focus groups* e aplicação da técnica do incidente crítico através de questionário aberto. Todavia, a análise teve também uma vertente de natureza quantitativa, na medida em que se procedeu ao tratamento quantitativo dos incidentes recolhidos, bem como dos restantes dados obtidos dos questionários, nomeadamente com a aplicação da análise importância/desempenho. Considerou-se importante para esta investigação a recolha de um conjunto significativo e variado de dados. Com efeito, a triangulação das fontes de dados é um aspecto essencial da metodologia qualitativa. Tal como Denzin e Lincoln (1998, p. 7) explicam, “os investigadores qualitativos recorrem a uma vasta variedade de métodos inter-relacionados, esperando sempre obter a melhor solução em relação ao assunto em causa”. Na verdade, as entrevistas só por si, apesar de serem uma excelente fonte de dados sobre aspectos específicos a investigar, têm sido consideradas como fonte de possíveis enviesamentos e, adicionalmente, incompleta (Yin, 2003).

Apesar de ser consensual a importância do retorno dos clientes de forma a melhorar continuamente a qualidade dos serviços, existe alguma controvérsia na literatura acerca da forma mais adequada de recolher essa informação. Diversos estudos argumentam que as sondagens junto dos clientes terão uma utilidade limitada para o efectivo conhecimento das dimensões que os clientes consideram realmente importantes e como são formadas as suas percepções (Stone e Banks, 1997; Wilson, 2002; Van der Wiele *et al.*, 2002). Por outro lado, em muitos casos os colaboradores acabam por considerar que os resultados das sondagens junto dos clientes são essencialmente utilizados para controlar e não para melhorar os serviços, o que em muitos casos conduz a lutas internas de poder (Crandall, 2002). Desta forma, alguns estudos (cf. Wilson, *op. cit.*) concluíram pela utilidade de se combinar diversas formas de recolher informação, nomeadamente sondagens, *focus groups*, entrevistas, envolvendo não apenas os clientes, mas ainda os próprios colaboradores, por forma a obter informação mais precisa e detalhada sobre as percepções dos clientes relativamente ao serviço. Foi esta a opção durante a fase qualitativa da recolha de dados.

Assim, acreditamos que a utilização de um vasto conjunto de fontes de dados ajudou à construção de uma perspectiva mais completa das situações analisadas. De seguida abordam-se as várias formas de recolha dos dados utilizadas.

- **Entrevistas**

Os dados foram recolhidos no Instituto de Gestão das Lojas do Cidadão (IGLC) e em seis Lojas do Cidadão, durante o período de Novembro de 2004 a Maio de 2007. Muito embora na literatura não exista um consenso acerca do número de casos adequados, Eisenhardt (1989) propõe entre 4 a 10 casos para se recolher dados suficientes para a fundamentação do trabalho sem incorrer no exagero de volume e complexidade de dados recolhidos. Nesta tese analisou-se um caso – a Loja do Cidadão – desenvolvendo-se o trabalho empírico em seis Lojas (Aveiro, Braga, Coimbra, Lisboa – Laranjeiras, Porto e Viseu), do total de dez Lojas, à data. A selecção destes sub-casos resultou do facto de se pretender obter dados das Lojas situadas em centros urbanos diferenciados, bem como das autorizações concedidas pelo então IGLC.

Foram realizadas entrevistas semi-estruturadas, sendo utilizados dois guiões de entrevista (Anexos 1, 2). A utilização de guiões distintos deve-se à natureza diferenciada das questões que se pretendia abordar com os entrevistados (gerentes de Loja e coordenadores das entidades presentes/pessoal de *front-office* e de apoio, respectivamente), bem como aos constrangimentos da forma como decorreram algumas dessas entrevistas (nomeadamente em termos de tempo e privacidade), nomeadamente com certos coordenadores e funcionários de primeira linha. Deste modo, no decorrer das entrevistas, o guião serviu como orientação para as questões essenciais que se pretendia abordar, mas a formulação das questões e a ordem seguida não foi sempre a mesma, no sentido de permitir colher a máxima informação possível daquele entrevistado específico. Esta situação ocorreu com maior preponderância durante as entrevistas iniciais aos gerentes das Lojas.

Tendo como limitação as entidades autorizadas a colaborar na recolha de dados, dentro das possibilidades concedidas à investigadora, e reconhecendo-se que os entrevistados não devem ser encarados como meros respondentes mas antes como fontes de informação relevante (Yin, 1994; Brito, 1999), procurou-se entrevistar as pessoas que, à partida, mais pudessem contribuir para o assunto que se pretendia investigar.

O trabalho iniciou-se com uma entrevista com o então Presidente do IGLC e com o Director da Qualidade, seguindo-se de entrevistas aos gerentes de cada uma das seis Lojas, por um lado para reunir as condições para dar início ao trabalho empírico em cada uma das Lojas, e por outro, para obter um primeiro entendimento da realidade global deste tipo de distribuição de serviço e das especificidades de cada uma das Lojas. Após as entrevistas com os gerentes das Lojas, foi efectuada uma visita às instalações da respectiva Loja, no sentido de ganhar familiaridade com o espaço e as características da afluência à Loja para melhor preparar as fases subsequentes da recolha dos dados. Numa fase seguinte, foram realizadas entrevistas a doze coordenadores e trinta e um funcionários de um conjunto alargado de serviços nas seis Lojas. Foram ainda entrevistados três funcionários de serviços de apoio. Ao todo, efectuaram-se 59 entrevistas, num total de 28.5 horas de gravação. As entrevistas tiveram uma duração mínima de 4 minutos (serviço de apoio – Bar) e máxima de 1.5 horas (gerente de Loja).

O Quadro 5.1 identifica os grupos dos entrevistados, bem como os códigos atribuídos (utilizados no capítulo de análise dos resultados). Foram ainda realizados 4 *focus groups* com duração total de 5 horas de gravação.

Categoria do Entrevistado	Descrição
Presidente	Presidente do IGLC
Gerentes	Gerente Aveiro Gerente Braga Sub-gerentes Coimbra Gerente Laranjeiras Gerente Porto Gerente Viseu
Coordenadores	Aveiro – Segurança Social Aveiro – DGRN Aveiro – DGCI Braga – DGCI Braga – EDP Coimbra – Câmara Municipal Coimbra – DGRN Laranjeiras – Caixa Geral Aposentações Porto – Segurança Social Viseu – Câmara Municipal Viseu – DGCI Viseu - DGRN Viseu – Governo Civil
Funcionários	Porto – DGAJ (2) Porto – DGCI (5) Porto – DGRN – Bilhete Identidade (9) Porto – DGRN – Gabinete de Certidões (4) Porto – DGRN – Registo Automóvel (2) Porto – IEFP (3) Porto – Segurança Social (6)
Outros – Serviços de apoio	Porto – Bar Porto – Fotografias e Fotocópias Porto – Posto de Atendimento Múltiplo

Quadro 5.1 - Categorias e entidades dos entrevistados

(Fonte: Sistematização própria)

Seguindo as sugestões dos gerentes de cada Loja, as entrevistas decorreram no local de trabalho dos entrevistados, durante o período de trabalho dos mesmo, entre dois atendimentos, assim que fosse possível, o que em certos casos, nomeadamente junto dos colaboradores que prestavam atendimento, levantou algumas dificuldades derivadas das condições de espaço, som ambiente e stress pela interrupção das tarefas que estavam a desempenhar.

À excepção de uma entrevista, todas as restantes foram gravadas em sistema de áudio, com a autorização expressa do entrevistado, e o seu conteúdo foi posteriormente transcrito de forma integral e analisado. O procedimento de transcrição integral, apesar de ser muito exigente em termos de trabalho e morosidade, garante que nenhum dado é perdido, podendo sempre recuperar-se dados que, numa fase mais incipiente do trabalho, pareçam não ter interesse significativo para a investigação. Por outro lado, assegura maior objectividade na análise dos relatos.

A fase das entrevistas teve uma forte orientação ética. Desde logo, antes de se proceder às entrevistas junto das Unidades de Gestão, dos coordenadores e dos colaboradores, foi enviado o guião das mesmas, no primeiro caso aos gerentes, e nos restantes aos coordenadores das entidades. Acresce ainda que, para além do pedido de autorização para gravar a entrevista logo no início da sessão, garantiu-se a independência da investigação, esclareceu-se cada um dos entrevistados acerca dos seus objectivos genéricos e assegurou-se a total confidencialidade das respostas, bem como o seu anonimato. Consequentemente, ao longo da análise do caso não serão referidos os nomes dos entrevistados. Finalmente, respeitou-se o pedido de alguns entrevistados, no sentido de não reproduzir, nem fazer uso, de algumas declarações consideradas de carácter melindroso.

- ***Focus Groups***

Outra via utilizada para recolher dados foi a realização de *focus groups*. A utilização da entrevista através de *focus groups* é uma técnica largamente utilizada na pesquisa de mercados, seja no domínio dos produtos e serviços privados, como, mais recentemente,

na investigação no contexto dos serviços públicos (Krueger, 1994). Esta técnica tem-se também revelado útil em estudos de qualidade, dada a importância atribuída às percepções dos clientes. “Os *focus groups* provaram ser úteis na obtenção de uma melhor compreensão do cliente” (Krueger, *op. cit.*, p.26). O *focus group* consiste “numa discussão cuidadosamente planeada para obter percepções numa área de interesse definida, num ambiente permissivo e não ameaçador” (Krueger, *op. cit.*, p. 6). Trata-se, portanto, de uma técnica qualitativa não estruturada de obtenção de dados (atitudes, opiniões e percepções dos participantes), com base na interacção de um grupo de trabalho, permitindo a compreensão de um determinado tópico de pesquisa. Todavia, por detrás de uma técnica aparentemente simples e familiar, existe um conjunto de elementos organizados de acordo com um processo cuidadosamente pré-definido, por forma a se atingir um determinado objectivo específico.

As vantagens da utilização de *focus groups* são largamente reconhecidas. A interacção social de grupo cria um ambiente favorável à obtenção de dados num ambiente social, proporcionando flexibilidade e garantindo validade dos resultados, a um custo reduzido, muito embora exija um entrevistador experiente por forma a controlar o grupo. Krueger (1994, p. 31) explica que os “*focus groups* são válidos se forem cuidadosamente utilizados para um problema que é adequado à investigação através de *focus groups*”. Todavia, uma das limitações geralmente apontadas a esta técnica relaciona-se com a complexidade do tratamento dos dados recolhidos.

Assim, realizaram-se quatro *focus groups*, com uma duração total de 5 horas de gravação, no sentido de obter informação importante para a elaboração dos questionários aos cidadãos/utentes das Lojas. Três deles realizaram-se junto de clientes externos das lojas, e no outro participaram colaboradores de uma das Lojas. O guião utilizado encontra-se no Anexo 3. O Quadro 5.2 apresenta uma caracterização sumária dos *focus groups* realizados.

<i>Focus group</i>	Participantes	Local	Duração
Porto 1	Total - 8 (3 homens + 5 mulheres / 6 clientes + 2 não clientes / 1 estudante + 2 reformados + 5 trabalhadores activos)	Porto	01h 23m
Porto 2	Total - 9 (4 homens + 5 mulheres / todos clientes; 2 estudantes + 6 trabalhadores activos + 1 reformado)	Porto	00h 57m
Porto 3	Total - 7 (3 homens + 4 mulheres / todos trabalhadores-estudantes / 6 clientes + 1 não cliente)	Porto	01h 32m
Viseu	Total - 8 (4 homens + 4 mulheres / todos colaboradores da Loja / todos activos / todos clientes)	Viseu	01h 12m

Quadro 5.2 - Caracterização dos *focus groups*

(Fonte: Sistematização própria)

- **Questionários**

Numa segunda fase, com base na revisão da literatura e dos resultados da fase qualitativa, foi formulado um questionário a ser aplicado junto dos utentes das seis Lojas, com o objectivo de aferir as suas percepções relativamente às determinantes da satisfação e insatisfação com os serviços prestados. O questionário foi efectuado presencialmente nas seis Lojas do Cidadão onde decorreu o trabalho de campo. Assim, depois da aplicação de um questionário pré-teste numa das Lojas (aquela que mais rapidamente consentiu esta fase do trabalho), tendo-se revelado necessários poucos ajustamentos ao instrumento de pesquisa, foram inquiridos um total de 340 utentes. O Quadro 5.3 e a Figura 5.2 evidenciam a distribuição dos questionários por Loja. O guião utilizado encontra-se em anexo (Anexo 4).

Loja	Frequência	Proporção
Aveiro	55	16.2
Braga	39	11.5
Coimbra	44	12.9
Laranjeiras	61	17.9
Porto	86	25.3
Viseu	55	16.2
Total	340	100.0

Quadro 5.3 - Distribuição dos questionários por Loja

(Fonte: Sistematização própria)

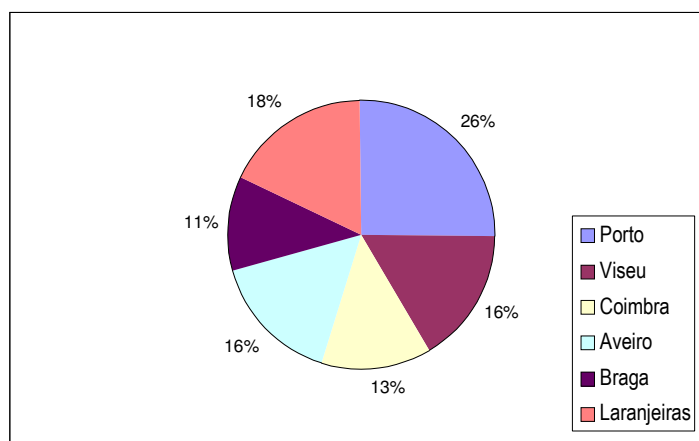


Figura 5.2 - Distribuição dos questionários por Loja

(Fonte: Sistematização própria)

A amostra foi totalmente aleatória, procurando-se inquirir utentes com diferentes características (nomeadamente idade, sexo e tipo de serviço usado nesse dia). As Figuras 5.3 e 5.4 caracterizam a amostra dos inquiridos por faixa etária e sexo.

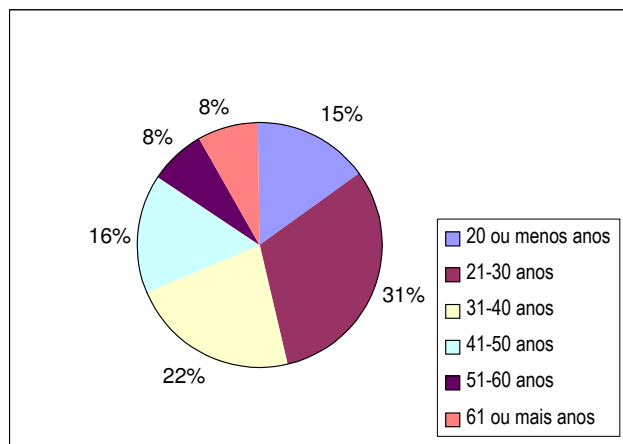


Figura 5.3 - Caracterização da amostra por faixa etária
(Fonte: Sistematização própria)

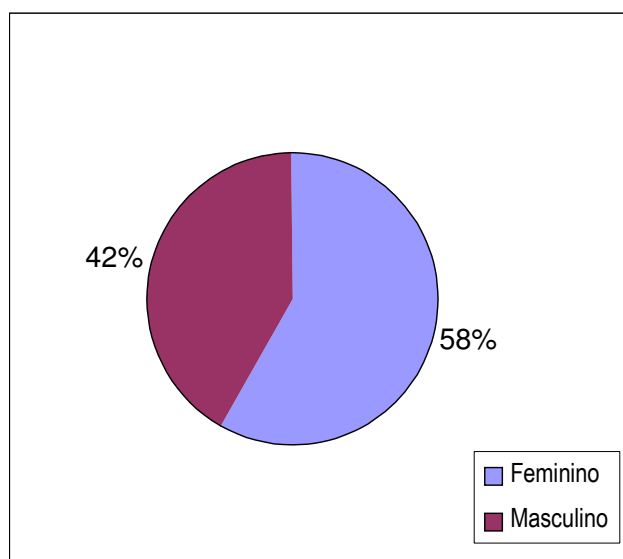


Figura 5.4 - Caracterização da amostra por sexo
(Fonte: Sistematização própria)

A taxa de resposta equivale a 84.7%, devido à recusa em participar de 29 utentes (considerou-se que o simples facto de querer participar é uma condição importante para a qualidade das informações) e de não terem sido inquiridos 23 utentes por ser a primeira vez que se deslocavam à Loja. Nestes casos, optou-se por não proceder ao

inquérito, dado considerar-se que o utente não tinha informação suficiente para responder a todas as questões. A investigadora estava identificada por uma placa cedida pela Loja em causa, com o nome e o termo “questionários” ou “visitante”, no sentido de despistar qualquer desconfiança manifestada por alguns utentes. Aquando da abordagem aos inquiridos, a investigadora explicava resumidamente o objectivo do trabalho, assegurava anonimato das respostas obtidas e esclarecia acerca do tempo estimado para a realização do questionário. No sentido de conseguir maior taxa de resposta, os utentes foram abordados enquanto esperavam pela sua vez de serem atendidos. Nos casos em que chegava a vez do utente ser atendido e o questionário ainda não tinha sido finalizado, solicitava-se anuência ao inquirido para retomar o questionário após a conclusão do atendimento.

Embora a duração do questionário dependesse em grande medida da vontade de colaborar e do perfil do inquirido, cada questionário demorava cerca 10 a 15 minutos a ser respondido. A dimensão do questionário, bem como o tipo de perguntas incluídas, foram concebidos por forma a evitar tomar demasiado tempo ao utente e, assim, alcançar o máximo de colaboração possível, dadas as circunstâncias.

A calendarização da aplicação dos questionários esteve em larga medida dependente do consentimento das Unidades de Gestão. Seguindo as recomendações das mesmas, procurou-se realizar este trabalho em diferentes dias da semana (exceptuando segunda-feira, pois dado ser o dia de maior afluência às Lojas os gerentes pediram para evitar este período da semana em virtude do congestionamento dos serviços). Por outro lado, foram também seleccionados períodos do dia distintos, no sentido de cobrir, na medida do possível, discrepâncias ocasionais eventualmente úteis para a investigação. Os Quadros 5.4 e 5.5 identificam os dias da semana e os períodos do dia em que foram realizados os questionários. Essa informação é também apresentada nas Figuras 5.5 e 5.6.

Dia Semana	Frequência
Terça	97
Quarta	99
Quinta	102
Sexta	20
Sábado	22
Total	340

Quadro 5.4 - Caracterização dos questionários
 – Recolha dos dados por dias da semana
 (Fonte: Sistematização própria)

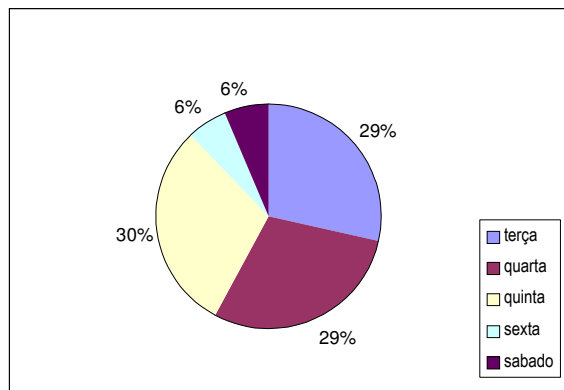


Figura 5.5 - Caracterização dos questionários –
 Recolha dos dados por dias da semana
 (Fonte: Sistematização própria)

Período	Frequência
Manhã	186
Tarde	154
Total	340

Quadro 5.5 - Caracterização dos questionários
 – Recolha dos dados por período do dia
 (Fonte: Sistematização própria)

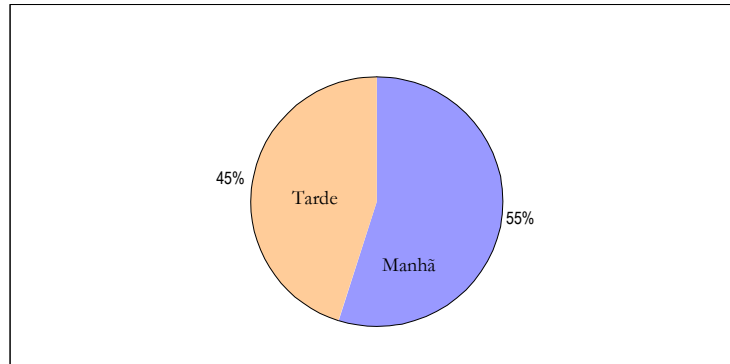


Figura 5.6 - Caracterização dos questionários – Recolha dos dados por período do dia
(Fonte: Sistematização própria)

O questionário iniciava-se com a recolha sumária de dados demográficos (sexo e idade) e compreendia três partes distintas. A primeira, com o objectivo de avaliar a satisfação global com a Loja, as expectativas e o grau de fidelização, intercalava questões de resposta fechada com questões abertas. Na segunda parte do questionário, fundamental para o trabalho de investigação, procurou-se captar relatos de incidentes, positivos e negativos, de que o utente se recordasse durante uma ida aquela Loja. Tomando em consideração as sugestões de melhoria levantadas durante a revisão da literatura sobre a análise de incidentes, procurou-se captar não apenas os incidentes verdadeiramente excepcionais, mas também aqueles que, muito embora assumindo um carácter de maior normalidade, se afiguraram úteis para os objectivos definidos.

Por outro lado, adoptou-se uma perspectiva diádica, procurando-se compreender o ponto de vista dos funcionários relativamente aos incidentes obtidos. Procurou-se ainda, captar ocorrências múltiplas do mesmo tipo de incidentes, bem como compreender a influência das emoções no impacto destes incidentes relativamente ao grau de satisfação ou insatisfação dos utentes das Lojas. Por último, no sentido de minimizar os lapsos de memória e eventuais inconsistências dos relatos, solicitou-se que fossem descritos apenas incidentes que tivessem ocorrido nos seis meses anteriores à data do questionário.

A terceira e última parte, de carácter essencialmente quantitativo, teve como objectivo avaliar numa escala de importância/desempenho 29 atributos que foram obtidos a partir do trabalho qualitativo, tendo sido utilizada uma escala de Lickert de cinco pontos (Desempenho: muito baixo/muito bom; Importância: nada importante/muito importante). O questionário finalizava com duas questões abertas, no sentido de tentar captar alguma informação que não tivesse ocorrido anteriormente ao utente e pedindo que fossem apontadas sugestões para melhoria. As respostas do questionário quantitativo foram comparadas com a evidência obtida a partir dos métodos qualitativos, no sentido de complementar a informação obtida.

Foi ainda permitido o acesso a alguns documentos internos que se revelaram relevantes para esta investigação, na medida em que, pese embora o facto de, por motivos de sigilo, não poderem ser citados, forneceram alguma evidência adicional de comportamentos e opiniões subjacentes às relações analisadas, de grande relevância para a percepção mais completa da realidade estudada.

Outra questão importante consistiu na decisão de encerrar a fase da recolha dos dados. Por um lado, a literatura aconselha a cessar a recolha dos dados quando o investigador considerar que se atingiu a fase da saturação teórica, ou seja, quando a aprendizagem incremental é mínima porque o investigador começa a observar fenómenos repetidos (Glaser e Strauss, 1967; Strauss e Corbin, 1998). No caso específico dos questionários, deu-se por concluído o trabalho quando se verificou uma repetição do padrão de resposta relativamente à descrição dos incidentes. Da mesma forma, os constrangimentos de natureza temporal, orçamental (Eisenhardt, 1989), e ainda, neste estudo em especial, de acesso aos inquiridos, também tiveram uma forte influência na definição do momento em que findou a recolha dos dados.

Finalmente, coloca-se ainda a questão de quando terminar o processo de iteração entre a teoria e os dados. Também neste caso Eisenhardt (1989) argumenta que se deve parar quando se atinge a saturação, ou seja, quando o contributo para melhorar a teoria é desprezível. Foi este o critério seguido neste trabalho.

5.4.3. Análise dos Dados

A análise dos dados é a parte central da construção de teoria a partir dos estudos de caso, mas simultaneamente é a fase em que surgem maiores dificuldades (Eisenhardt, 1989). De acordo com Huberman e Miles (1994) o processo de análise dos dados desdobra-se em três fases principais: redução dos dados, apresentação dos mesmos e elaboração e verificação das conclusões.

Todavia, a literatura sobre a investigação qualitativa coloca uma grande ênfase nos métodos usados para recolha ou geração de dados (Cassel e Symon, 2004), mas é muito mais escassa quando se trata do processo de análise (Cassel *et al.*, 2005). Por outro lado, ainda aqui a literatura tende a centrar-se mais na codificação do que na interpretação dos dados. Acresce que o trabalho de interpretação é essencialmente único a cada indivíduo, pelo que não existem procedimentos rígidos que o investigador deva adoptar nesta etapa do seu trabalho (Patton, 2002; Rhodes, 2001 *in* Rhodes e Brown, 2005).

Nesta fase, o trabalho dividiu-se em duas componentes principais. Por um lado, a análise de conteúdo dos registos obtidos a partir do trabalho empírico de natureza qualitativa e, posteriormente, o tratamento quantitativo dos restantes dados coligidos através dos questionários. Sendo a primeira parte a mais significativa, em termos de tempo investido e contributo para as conclusões da tese, começamos precisamente pela sua explicação e justificação.

A análise de conteúdo é um processo de análise dos dados com vasta utilidade quando se trata da aplicação de uma metodologia qualitativa. De acordo com Bardin (2004, p. 24), a análise de conteúdo envolve uma atitude de «vigilância crítica» e uma recusa da «leitura simples da realidade» e pode ser definida como “*um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens*” (Bardin, *op. cit.*, p. 33, em itálico no original). Então, a análise de conteúdo permite compreender os significados subjacentes das comunicações e, neste sentido, corresponder a dois objectivos principais: a superação da incerteza da interpretação e o enriquecimento da leitura dos conteúdos, indo para além

das aparências. A análise de conteúdo possui duas funções que podem coexistir de forma complementar: uma função heurística, na medida em que enriquece a análise exploratória, e uma função de «administração da prova» (Bardin, 2004, p. 25), no sentido de uma confirmação ou infirmação das questões ou afirmações provisórias. Desta forma, a análise de conteúdo é particularmente adequada a questões pouco exploradas. Para Bardin, a análise de conteúdo é um “método muito empírico” (*op. cit.*, p. 26), que pode ser aplicado a todos os tipos de materiais, orais ou escritos, muito dependente do tipo de discurso que se analisa e dos objectivos da análise, existindo apenas um pequeno conjunto de regras básicas.

Nesta tese, utilizaram-se técnicas de análise de conteúdo na fase de análise dos dados coligidos durante o trabalho de campo. Na prática, seguindo-se, como já acima referido, um processo iterativo, houve uma constante comunicação entre os dados e a teoria. Esta opção resultou numa reformulação parcial das questões de investigação e do próprio modelo de análise e, ainda, na recolha e tipo de dados. Desta forma, os processos de recolha e de análise dos dados não foram considerados fases distintas e estanques, mas antes intimamente relacionadas.

Na primeira etapa do processo de análise dos dados, desde logo norteadas pelo modelo de análise e questões de investigação, foi seguido um procedimento de codificação dos dados recolhidos por meio de entrevistas e *focus groups*, em categorias, intimamente relacionadas com o modelo de análise e com as questões de investigação. Neste processo foi utilizado o QSR NVivo 2.0, uma versão do NUD*IST – *Non-Numerical Unstructured Data Indexing, Searching and Theorising*, um *software* internacionalmente reconhecido, formando uma base de dados estruturada. De acordo com Yin (2003), a base de dados aumenta a fiabilidade da informação no estudo de caso e permite manter a ligação entre as conclusões e as questões de investigação iniciais, durante toda a investigação. Este *software* permite, ainda, a codificação dos textos desestruturados, organizando os dados num conjunto hierarquizado de categorias “concebidas para ajudar o investigador a definir e explorar ideias de investigação, encontrar texto relevante para ideias complexas, perseguir intuições fortes em todas as direcções, manter os que se revelam úteis e formular e testar hipóteses” (Richards e

Richards, 1991, p. 308). Com efeito, para além de possuir as funcionalidades necessárias para uma análise de conteúdo simples, através da codificação dos textos, este *software* é uma ferramenta reconhecida pela sua considerável flexibilidade no tratamento de dados de natureza qualitativa e um instrumento muito valioso para a emergência e teste da teoria enraizada (*grounded theory*), através da exploração e gestão detalhada dos documentos (Richards e Richards, 1991).

A utilização desta ferramenta para a análise dos dados recolhidos através das entrevistas e *focus groups* revelou-se bastante útil. Aliás, este procedimento foi suscitado pela própria revisão da literatura. Todavia, muito embora este recurso tivesse permitido à investigadora trabalhar eficazmente com grandes quantidades de texto e esquemas de codificação complexos, facilitando, portanto, a análise sofisticada e em profundidade dos dados recolhidos no trabalho de campo, houve sempre consciência de que se tratou apenas de um auxílio para a organização do material recolhido, não se confundindo com uma ferramenta de interpretação do mesmo. Ou seja, conforme explica Brito (1999), como qualquer outra ferramenta informática, a utilização deste *software* nunca pretendeu substituir o papel da investigadora na tomada de decisões conceptuais nem das suas funções de reflexão, avaliação e interpretação.

Desta forma, o processo de análise dos dados iniciou-se com a transcrição integral das entrevistas e *focus groups*, gravados em sistema áudio, sempre que possível à medida que se iam realizando. Este trabalho, moroso mas indispensável para não se perder qualquer tipo de dados que à partida não parecesse merecer consideração, foi seguido da leitura atenta dos textos obtidos e armazenagem no sistema de ficheiros do programa. Seguiu-se a codificação dos textos usando o parágrafo como unidade de análise, dado considerar-se que esta opção evitaria adulterações ao contexto das palavras dos entrevistados. Para além das características do próprio *software*, a organização das transcrições das entrevistas orientou-se por dois aspectos essenciais: a existência de seis sub-casos, que se julgou conveniente analisar de forma individual, e a necessidade de se comparar os pontos de vista dos diferentes grupos de entrevistados face aos assuntos em análise.

Deste trabalho resultou uma árvore com cinco nodos de primeiro nível (Quadro 5.6), integralmente apresentada no Anexo 5. Os nodos e categorias desta árvore correspondem ao modelo conceptual proposto.

```
NVivo revision 2.0.163
Project: Loja do Cidadão
NODE LISTING

(1) /Serviço Público
(1 1) /Serviço Público/Cidadão-Cliente
(1 2) /Serviço Público/Entidade Pública
(1 3) /Serviço Público/Sociedade
(1 4) /Serviço Público/Relacionamento
(2) /Qualidade Percebida pelo Cliente
(2 1) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Expectativas
(2 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções
(2 3) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Zona de Tolerância
(2 4) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Emoções
(2 5) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Qualidade Percebida pelo Cliente
(3) /Valor para a Sociedade
(3 1) /Valor para a Sociedade/Stakeholders
(3 2) /Valor para a Sociedade/Perdas para a Sociedade
(3 3) /Valor para a Sociedade/Responsabilização
(3 4) /Valor para a Sociedade/Ganhos para a Sociedade
(4) /Qualidade do Serviço Público
(4 1) /Qualidade do Serviço Público/Positiva
(4 2) /Qualidade do Serviço Público/Negativa
(9) /Características do Entrevistado
(9 1) /Características do Entrevistado/Cidadão-Cliente
(9 2) /Características do Entrevistado/Gerentes
(9 3) /Características do Entrevistado/Coordenadores
(9 4) /Características do Entrevistado/Funcionários
(9 5) /Características do Entrevistado/Outros
(9 6) /Características do Entrevistado/Presidente
```

Quadro 5.6 – Estrutura de codificação dos documentos

(Fonte: Documento QSR 2.0 relativo aos dados coligidos das entrevistas e *focus groups*)

Finalmente, este *software* tem ainda funções de investigação de texto e de nodos, permitindo pesquisar os documentos classificados em cada um dos nodos, proceder a pesquisas de texto, procurando expressões que se considerem importantes para os temas investigados, contar as frequências dos nodos e dessas expressões e ainda verificar associações entre os nodos e suas frequências. Todas estas potencialidades do QSR Nvivo 2.0 justificam o esforço acrescido e morosidade na fase inicial do trabalho, com a

transcrição dos dados, organização em unidades de análise e codificação dos documentos.

A segunda etapa do processo de análise dos dados iniciou-se com a transcrição integral dos incidentes coligidos através dos inquéritos. Posteriormente procedeu-se à análise de conteúdo, que tem como objectivo definir um sistema de classificação que se centre na frequência e padrões que afectam o fenómeno em causa. A informação contida nas histórias deve ser cuidadosamente escrutinada para identificar categorias de dados que sumariam e descrevem os incidentes (Grove e Fisk, 1997). Foi este o procedimento adoptado nesta fase do trabalho. Assim, a análise dos incidentes desdobrou-se em duas vertentes, uma de natureza qualitativa e outra de cariz quantitativo, ambas sugeridas pela literatura sobre incidentes críticos (cf. Chell e Pittaway, 1998), muito embora a maior parte dos trabalhos publicados usem exclusivamente os métodos de análise de conteúdo, afectando os incidentes de acordo com categorias descritivas (Gremler, 2004).

Todavia, aqueles autores esclarecem em relação à análise dos incidentes que “usada quantitativamente pode avaliar o tipo, natureza e frequência dos incidentes discutidos os quais, quando ligados com outras variáveis [...] podem fornecer importantes pistas relativamente a relacionamentos gerais. Usado qualitativamente a CIT fornece dados mais discursivos que podem ser sujeitos a análise narrativa e codificados e categorizados de acordo com os princípios da *grounded theory*” (Chell e Pittaway, 1998, p. 26). Também Gremler (2004) explica que, muito embora a análise de conteúdo das pequenas histórias dos clientes tenha sido usada como o principal método para a categorização das histórias, na literatura é comum não haver registo de exemplos múltiplos de certos incidentes para um indivíduo em particular, nem incidentes múltiplos no mesmo contexto. Deste modo, para além da análise de conteúdo dos incidentes coligidos, optamos por fazer também um tratamento quantitativo dos mesmos por forma a enriquecer as conclusões obtidas.

A última etapa da análise dos dados recolhidos através dos questionários aos utentes das Lojas, de natureza essencialmente quantitativa, decorreu a dois níveis: utilização de

técnicas de estatística descritiva através do *software* SPSS e aplicação da análise importância/desempenho.

5.5. Conclusão

Este capítulo apresentou e justificou as opções metodológicas utilizadas na recolha e análise dos dados, permitindo ao leitor avaliar a sua pertinência, bem como a qualidade dos resultados e conclusões posteriormente explanados.

Assim, após uma breve introdução, o capítulo dividiu-se em três secções principais. Na Secção 5.2., apresentaram-se e debateram-se os factores que condicionaram as escolhas metodológicas, nomeadamente o enquadramento teórico, os objectivos e questões de investigação, que resultaram daquele, e os constrangimentos mais relevantes que se levantaram durante a investigação. Justificou-se a adopção de uma metodologia essencialmente qualitativa e, dentro deste tipo, a opção pelo estudo de caso. Na secção seguinte (Secção 5.3.), apresentou-se a estratégia de pesquisa, definindo-se a unidade de análise, explicando-se a decisão subjacente à selecção dos casos e, por último, descrevendo-se a técnica adoptada no trabalho empírico de recolha dos dados, clarificando e justificando as adaptações a que se procedeu relativamente à Técnica do Incidente Crítico original. Finalmente, na Secção 5.4. definiram-se as escolhas em termos da operacionalização da metodologia, nomeadamente no que diz respeito ao acesso, recolha e análise dos dados.

A concretização destas fases assegurou as condições necessárias para se proceder no Capítulo 7 à análise dos resultados, nomeadamente através da análise de narrativas, que se reproduzem sempre que julgado importante para ilustrar ou justificar as conclusões retiradas. Perante a diversidade de sub-casos, optou-se pela sua inserção num só capítulo, por forma a obter uma perspectiva integrada e completa do caso principal. Finalmente, no Capítulo 8 são apresentadas as conclusões e principais contributos da investigação, bem como as limitações e pistas para investigações futuras.

CAPÍTULO 6 – O Caso da Loja do Cidadão

6.1. Introdução

Depois de explanadas e justificadas as opções metodológicas, este capítulo tem como objectivo apresentar o caso analisado nesta tese. Assim, na secção seguinte apresenta-se o caso da Loja do Cidadão, em que se expõe as principais características deste recente canal de distribuição do serviço público, evidenciando os objectivos que estiveram na base da sua concretização. Na secção subsequente, apresenta-se sumariamente as mais recentes evoluções e tendências ao nível das Lojas do Cidadão. E porque o poder político tem destacado a importância da distribuição multi-canal do serviço público, na Secção 6.4. descreve-se sumariamente as mais recentes tendências relativas aos restantes canais presenciais e virtuais de distribuição concentrada do serviço público. Finalmente, o capítulo encerra-se com uma breve síntese e as principais conclusões.

6.2. Caracterização da Loja do Cidadão

A estrutura das Lojas do Cidadão centra-se, essencialmente, em torno de três ideias-chave: velocidade de resposta, qualidade do serviço e relação com o cliente, pondo a tónica na satisfação do utente e não no custo, pretendendo ser “um novo modelo” de “relacionamento da Administração Pública com o administrado”, no sentido de avançar para “uma maior desburocratização, racionalização e simplificação de estruturas e procedimentos administrativos, apontando para uma Administração Pública moderna ao serviço das pessoas, com vista a satisfazer as expectativas da sociedade, garantindo aos cidadãos e agentes económico maior atenção, maior comodidade, maior participação e audição, informação célere e precisa” (preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros nº 176/97, que autorizou uma equipa de missão a planear e colocar em funcionamento o projecto da Loja do Cidadão).

A Loja do Cidadão surge no final dos anos 90, inspirada numa experiência bem sucedida no Estado brasileiro da Bahia (“Poupa Tempo”), tendo sido adaptada à

sociedade portuguesa. Na prática, a Loja do Cidadão é um serviço de interesse público que segue a lógica dos centros comerciais, onde o cidadão/utente pode encontrar num só espaço, amplo e moderno, uma considerável variedade de serviços com grande importância no seu quotidiano, procurando tornar a vida mais fácil para quem usa os serviços públicos². Na verdade, todas as partes envolvidas beneficiam deste modelo de distribuição de serviços públicos. Por um lado, o cidadão economiza tempo e dinheiro, evitando múltiplas deslocações na cidade, sem ter que incorrer em custos adicionais, pois os serviços são os mesmos a que recorre nos outros locais, sem taxas acrescidas. Por outro lado, está agora mais próximo da Administração e sente-se mais familiarizado com o exercício e reconhecimento da sua cidadania. Por seu turno, a Administração consegue racionalizar os seus recursos, uma vez que as organizações prestadoras poderão partilhar certas infra-estruturas (zonas de refeição, estacionamento e ainda fotocópias, telecomunicações, etc.) e, simultaneamente, vê a sua imagem melhorada junto de público em geral. A entidade gestora da Loja – o Estado – garante uma diminuição significativa de custos de funcionamento, nomeadamente com o património (seja aluguer ou investimento directo nas instalações), equipamentos e recursos humanos. Por último, o funcionário público vê o seu trabalho mais estimulado, qualificado e dignificado.

Este centro de atendimento pretende modernizar a Administração Pública, através da melhoria da qualidade dos serviços prestados ao cidadão, num ambiente de maior conforto, comodidade e acessibilidade, promovendo o atendimento personalizado e a avaliação da qualidade do serviço pelo próprio utente. Por outro lado, assenta numa gestão baseada em parcerias, entre entidades públicas, e também com serviços do sector privado, sendo, também nessa medida, um factor de inovação e indução da modernização da Administração Pública, e introduziu de forma mais consistente e pronunciada a utilização das novas tecnologias da informação e comunicação, bem como novos procedimentos e práticas de trabalho. Estas novas tecnologias asseguram o acesso a bases de dados, disponibilizando aos funcionários informação actualizada e precisa e permitindo ainda, à medida que são desenvolvidas aplicações mais complexas e interactivas, economizar recursos, dado que os formulários passam gradualmente a ser

² Desde o seu lançamento que se procurou traduzir este objectivo, adoptando o slogan “Loja do Cidadão. Dia-a-Dia Mais Fácil”.

electronicamente preenchidos, eliminando a duplicação de trabalho com a introdução posterior dos dados no sistema.

Assim, decorridos dezoito meses de trabalho, a equipa de missão responsável pela cooperação com o Estado da Bahia com vista à implementação da Loja do Cidadão pôs em funcionamento a primeira Loja, no dia 27 de Abril de 1999. Foi, assim, inaugurada a Loja das Laranjeiras, em Lisboa. Desde então mais dez Lojas foram criadas nos principais centros urbanos do país, perfazendo actualmente um total de onze Lojas – Açores, Aveiro, Braga, Coimbra, Laranjeiras, Madeira, Odivelas, Porto, Restauradores, Setúbal e Viseu. Está prevista para muito breve a abertura da Loja de Faro, que, à semelhança da de Odivelas, a mais recente do conjunto acima enunciado, inaugurada no final de 2007, terá uma lógica de funcionamento um pouco distinta, como explicamos mais adiante.

Algumas das Lojas funcionam em edifícios próprios, outras em instalações arrendadas. Em todos os casos procurou-se criar um espaço amplo e moderno, com um *lay-out* interior circular para maior facilidade e comodidade dos utentes. Muito embora nem todos os serviços públicos estejam representados nas Lojas, nomeadamente por motivos relacionados com alguma resistência à mudança, foi estabelecido um importante conjunto de parcerias com entidades públicas presentes nas Lojas, que gerem as condições, processos e colaboradores, estando ainda representados alguns serviços de carácter privado, de utilidade pública. Actualmente, existe um total de 910 serviços disponíveis, subdivididos por diversas categorias, das quais se destacam as seguintes: água, electricidade, gás e telefones; bancos; certidões e registos; correio; documentos pessoais; impostos; relações laborais e formação profissional; segurança social; saúde; serviços para funcionários públicos transportes; comunicações; serviços para estrangeiros. Assim, as Lojas do Cidadão integram um vasto conjunto de serviços públicos, mas também disponibilizam serviços prestados por entidades privadas (nomeadamente *utilities*, banca e telecomunicações). Acresce que a utilização extensiva das TIC permite a execução de opções até há bem pouco tempo vedadas à maior parte dos balcões tradicionais.

A proporção dos atendimentos nas Lojas é de cerca de 60% para os serviços públicos, 38% para as entidades privadas e os restantes 2% dizem respeito a atendimentos efectuados pelo Posto de Atendimento Múltiplo (PAM). Do conjunto dos serviços públicos, a Segurança Social, os Impostos e Serviços de Identificação Civil perfazem a maioria dos atendimentos (51%). No que diz respeito ao tipo de serviços prestados, a solicitação de informação representa cerca de 20% dos atendimentos das Lojas do Cidadão. Complementarmente, são ainda oferecidos serviços de apoio, como cafetaria, caixas ATM's, serviços de fotografias e fotocópias, parques de estacionamento e, em alguns casos, parques infantis.

Para maior conveniência do utente, nas Lojas de maior afluência foi desenvolvido um projecto de carácter transversal, o Posto de Atendimento Múltiplo, que consiste na instalação de um ponto único de contacto nas Lojas do Cidadão onde, por recurso a atendimento personalizado, é possível solicitar e obter alguns serviços de entidades que não estão presentes nas Lojas do Cidadão, sendo igualmente possível proceder à alteração de morada junto de diversas entidades, num só acto. Podemos considerar que foi o primeiro projecto de balcão multi-serviços nas Lojas do Cidadão. Em todas as Lojas existe também uma recepção genérica de encaminhamento (Balcão de Informação), onde os funcionários informam sobre a disponibilidade e localização dos serviços pedidos. Por outro lado, dadas as preocupações com a acessibilidade, disponibilizou-se um balcão exclusivo ao atendimento a deficientes motores, onde poderão ser encaminhados com prioridade para os serviços que procuram. Instalou ainda um elevador para sua exclusiva utilização e construíram-se rampas em alternativa a escadas.

No sentido de integrar os serviços ao utente com o canal electrónico e de voz, foi criado um *site* na *Internet* com a possibilidade de se prestarem alguns serviços, bem como informações de localização, disponibilidade de serviços e entidades e funcionamento (estado da fila de espera no momento exacto e horários) para cada Loja. Existe, também, uma linha verde de âmbito nacional e em funcionamento 24 horas por dia. Mais recentemente, foi ainda criado para as Lojas de maior afluência um serviço informativo por *sms* que permite ao utente saber qual o tempo estimado para ser

atendido no serviço em que requisitou senha. O atendimento nas Lojas é feito mediante um sistema de senha, com a qual o utilizador é desde logo informado do número da sua vez, bem como da hora prevista para o atendimento. Para maior conveniência do utente, o horário de abertura ao público é mais alargado que o da Administração tradicional³.

No que diz respeito aos recursos humanos, apesar de alguns serem funcionários públicos requisitados aos seus serviços de origem, a maior parte são colaboradores contratados. Sendo a qualidade do atendimento um dos factores de sucesso das Lojas, existe uma ênfase especial no recrutamento e selecção, baseados nas habilitações e competência, regularmente melhorados pela formação, promovida pela Loja e pelas entidades presentes. Em condições ideais, todos os funcionários deverão ter acesso a formação especial – técnica e de formas de relacionamento e atendimento – e possuir um horário laboral por turnos. No sentido de promover um atendimento excelente, tanto as Lojas, através das Unidades de Gestão, como as próprias chefias das entidades respectivas, dão grande relevância à motivação dos funcionários, procurando manter uma atmosfera de competitividade entre as entidades presentes, e entre estas e os balcões tradicionais. As preocupações com o estilo e apresentação também se reflectem nos colaboradores, que usam uniforme e estão identificados. “O pessoal em serviço nas Loja do Cidadão está obrigado, quando no exercício de funções, ao uso de indumentária específica” (Decreto-Lei nº 189/99, artº 13º, nº 1).

Aquando do início do projecto, e até 2007, data em que as suas incumbências foram transferidas para o âmbito da AMA – Agência para a Modernização Administrativa (Decreto-Lei nº 116/2007, de 27 de Abril – Lei Orgânica da AMA), as Lojas do Cidadão eram serviços locais geridos pelo IGLC – Instituto para a Gestão das Lojas do Cidadão, um instituto público com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, então sob tutela do Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública, instituído e regulamentado pelo Decreto-Lei nº 302/99, de 6 de Agosto. Por sua vez, o Decreto-Lei nº 187/99 de 2 de Junho define o regime de funcionamento dos postos de atendimento das entidades que prestam serviço na Loja do Cidadão, bem como o regime e condições do pessoal a elas afecto. “Os postos de atendimento são extensões ou

³ A Loja do Cidadão tem um horário semanal alargado e contínuo, das 8:30h até às 19:30h, e abre ao Sábado, das 9:30h até às 15:00h.

delegações das respectivas entidades” (artº 3º, nº 1). Desta forma, os postos de atendimento das entidades participantes nas Lojas do Cidadão funcionam como delegações do serviço de origem e asseguram as prestações de serviços que lhes são próprios, ao abrigo das suas disposições estatutárias e do acordo com o IGLC, pelo que os funcionários dos postos de atendimento mantêm a vinculação hierárquica e funcional com o seu serviço, estando a remuneração dos funcionários a cargo da entidade a que pertencem, à excepção do suplemento remuneratório de trabalho por turnos, que é da responsabilidade do IGLC. Aquele diploma ainda define o horário de atendimento e o regime de trabalho aplicável ao pessoal em serviço nos postos e atendimento, com sendo “o que decorre das correspondentes disposições legais aplicáveis às entidades a que os mesmos estão vinculados” (artº 10º nº 1). Por outro lado, o diploma explica ainda que “o pessoal em serviço nos postos de atendimento depende hierárquica e funcionalmente das entidades a que está vinculado” (artº 10º, nº 2), e que o suplemento remuneratório é abonado pela entidade gestora da Loja do Cidadão (artº 12º, nº 2).

As Lojas são geridas por uma Unidade de Gestão, responsável pela gestão do espaço físico e pelo fornecimento às entidades presentes do equipamento, nomeadamente meios informáticos e mobiliário, sendo igualmente responsável pela manutenção, limpeza e gestão dos espaços públicos. As funções de gestão, supervisão, secretaria e recepção têm também vinculação técnica à Unidade de Gestão de cada Loja, sendo este o centro de custos das suas remunerações. A Figura 6.1. representa o organigrama da Unidade de Gestão das Lojas.

As relações entre as Unidades de Gestão e o IGLC/AMA são informais, envolvendo o contacto directo entre o Gerente da Loja e o Presidente daquela entidade, e muito próximas, pois que, não tendo as Lojas autonomia de decisão, financeira ou orçamental, todos os factos e decisões relevantes devem ser relatados e colocados à consideração da entidade supervisora. Todavia, a flexibilidade de gestão e alocação de recursos é maior nas Lojas do Cidadão do que nos balcões tradicionais, dado que a entidade gestora responsável tem autonomia administrativa e financeira.

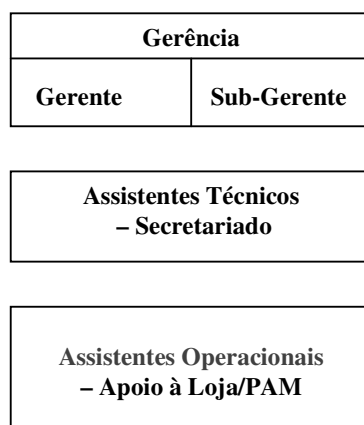


Figura 6.1 – Organigrama da Unidade de Gestão
(Fonte: Unidade de Gestão)

O controlo da qualidade, nomeadamente em termos dos tempos médios de espera e de atendimento, é efectuado pela Unidade de Gestão de cada Loja, através do sistema de gestão das filas de espera. Porém, cada serviço procede à recolha e tratamento de estatísticas de carácter mais específico, como sejam, o número de documentos específicos solicitados, renovações, alterações de morada, etc. Por outro lado, a entidade gestora das Lojas procede periodicamente a estudos da qualidade, nomeadamente junto dos utentes das Lojas, centralizando posteriormente a informação obtida e reunindo com as Unidades de Gestão respectivas a fim de debater os resultados obtidos.

6.3. Novas Tendências da Evolução das Lojas do Cidadão

No final de 2007 iniciou-se uma nova fase na distribuição presencial dos serviços públicos com as Lojas do Cidadão de segunda geração. De facto, a experiência acumulada ao longo do tempo permitiu estabelecer objectivos mais ambiciosos, resultando em novos modelos de atendimento desenvolvidos para dar resposta às necessidades dos cidadãos e das empresas. Este projecto foi acolhido pelo QREN, no âmbito do objectivo da modernização administrativa. A primeira destas iniciativas surgiu com a inauguração da Loja do Cidadão de Odivelas, em Dezembro de 2007, estando prevista a abertura de 30 novas Lojas do Cidadão de segunda geração até 2009.

A Loja de Odivelas, situada num dos concelhos mais populosos da Grande Lisboa, funciona segundo uma lógica um pouco diferente das restantes, deixando os serviços de ser organizados em função da oferta, passando a estar organizados em função da procura, em soluções integradas e por eventos de vida, pretendendo-se que sejam disponibilizados ao utente de forma mais simples, rápida e conveniente.

Assim, estas Lojas são concebidas para ultrapassar as principais limitações das Lojas do Cidadão de primeira geração, nomeadamente as decorrentes da departamentalização dos serviços prestados, privilegiando alternativamente a lógica da transversalidade dos serviços, na prática possível pelo funcionamento em rede de certas entidades. Assim, o balcão “Perdi a Carteira”, “Balcão Integrado de Renovação de Documentos” e “Casa na Hora”, bem como o próprio Cartão do Cidadão, têm demonstrado, nesta fase de arranque, uma grande adesão dos utentes, que, desta forma, resolvem num só ponto de atendimento diversas questões. Prevê-se igualmente que o “Balcão Integrado Sucessão e Herança”, o “Balcão Compra e Venda de Veículo”, e outros que entretanto se venham a criar, vão também de encontro às necessidades dos clientes externos das Lojas. “Desde a data da sua criação, em 1999, as Lojas do Cidadão têm vindo a colher uma clara preferência dos cidadãos nas suas interações mais frequentes com os serviços públicos. Justifica-se assim o alargamento desta rede e o desenvolvimento do conceito oferecendo aos cidadãos e às empresas uma maior integração de serviços em função dos seus eventos de vida”. (...) “as novas Lojas do Cidadão devem concentrar no mesmo espaço serviços públicos (da Administração Central e também municipal) e serviços privados conexos em função da procura e das necessidades existentes em cada local. Prevê-se igualmente a sua adequada articulação com outros canais de distribuição, nomeadamente o canal voz e *Internet*, através de uma plataforma multi-canal, assegurando um atendimento mais normalizado e conveniente a todos os cidadãos” (Resolução do Conselho de Ministros nº 87/2008, de 27 de Maio).

A gestão das novas Lojas, bem como a coordenação dos trabalhos necessários ao desenvolvimento da plataforma multi-canal de suporte a toda a rede, compete à AMA – Agência para a Modernização Administrativa. A Presidente da AMA explica que a

lógica subjacente a esta evolução se relaciona com o desafio de desenvolver um novo relacionamento na própria Administrações Pública:

“Tem que ser transversal relativamente aos diversos ministérios e também multi-nível, o que significa envolver o governo central, regional e local. Temos que estabelecer uma cultura administrativa em que vemos o mundo através dos olhos do cidadão”.

Fonte: Entrevista a Anabela Pedroso, Presidente da AMA

(Fonte: Pedroso, 2008, p. 13)

Um dos objectivos estratégicos traçados passa, então, por apresentar uma face única para o público, e prestar serviços numa lógica multi-canal aos cidadãos e empresas. A configuração da nova rede de atendimento da Administração Pública prevê a complementaridade de diferentes canais, assegurando um atendimento abrangente e próximo dos cidadãos. A modularidade dos conceitos possibilita que sejam conjugados ou que existam isoladamente, permitindo configurar diferentes lojas de dimensões e abrangência distintas, ajustando a rede às efectivas necessidades da população que serve em cada local.

Existem, ainda assim, alguns constrangimentos a este projecto. Pedroso (2008) aponta como principal obstáculo ao progresso as limitações de recursos, nomeadamente recursos humanos qualificados na área das TIC's. De acordo com a Presidente da AMA, a integração tecnológica, nomeadamente com vista à interoperabilidade com o projecto do Cartão do Cidadão, praticamente esgotou os recursos disponíveis. Contrariamente ao que ocorre noutros países de igual dimensão da União Europeia, esta situação é particularmente preocupante no caso de Portugal, dados os constrangimentos legais existentes ao recrutamento de pessoal do sector privado, qualificado e devidamente formado.

No entanto, podemos considerar que se trata de uma verdadeira revolução na prestação dos serviços públicos, que nos próximos anos irá alterar substancialmente o relacionamento entre a Administração e o cidadão.

6.4. Outras Formas de Distribuição Concentrada dos Serviços Públicos

Muito embora esta tese analise o caso concreto das Lojas do Cidadão, parece-nos útil traçar uma breve perspectiva sobre os restantes canais de distribuição de serviços públicos que se têm desenvolvido mais recentemente, corporizando uma estratégia de distribuição multi-canal, no sentido de proporcionar aos cidadãos e empresas a possibilidade de optar pela via que lhe é mais conveniente. Desta forma, será possível ter uma visão mais completa do estado actual da Administração Pública portuguesa no seu relacionamento com o cidadão e as empresas que, em certa medida, contribuirá para uma melhor compreensão do próprio caso analisado.

Desde os finais dos anos 90 que vêm surgindo e proliferando novas soluções de prestação de serviço público, que, procurando concretizar a tão desejada modernização administrativa, têm como finalidade básica aproximar a Administração e o cidadão, prestando serviços de qualidade superior e, desta forma, contribuir para o desenvolvimento do país, enquadrando-se, simultaneamente, nas tendências generalizadas na Europa ao nível da evolução da Administração. Com efeito, para além do vasto conjunto de balcões das diferentes entidades públicas espalhados por todo o país, disponíveis para atender presencialmente cidadãos e empresas, que aqui designamos por Administração tradicional por materializarem um modelo de serviço público que tem vindo a prevalecer quase sem evoluções significativas, seja a nível dos processos ou da gestão, existe actualmente um conjunto de variadas soluções inovadoras de distribuição de serviço público. Em certa medida, podemos dizer que a Administração Pública tem procurado seguir as opções estratégicas da iniciativa privada, com vista à satisfação das necessidades dos cidadãos (*Government to Consumer - G2C*) e das empresas (*Government to Business - G2B*), visando ganhos crescentes em termos de eficácia e eficiência do serviço prestado.

Assim, apresenta-se em primeiro lugar os Postos de Atendimento ao Cidadão e os Centros de Formalidades de Empresas, cuja lógica de funcionamento se aproxima da do modelo da Loja do Cidadão e têm tido uma forte procura por parte dos cidadãos e empresas, respectivamente. Segue-se uma breve descrição de outras estruturas, de

projeção mais limitada, nomeadamente o Gabinete do Município e os *call-centers*. Finalmente, traça-se o panorama do governo electrónico que, à semelhança dos desenvolvimentos ocorridos nos restantes países europeus, constitui actualmente uma forte vertente estratégica da inovação da Administração Pública. Ao longo desta secção referem-se, a título ilustrativo, algumas das principais iniciativas que têm surgido em Portugal.

- **Postos de Atendimento ao Cidadão (PAC's)**

Em resultado da cooperação entre o então Instituto para a Gestão das Lojas do Cidadão (IGLC), as Câmaras Municipais e a Autoridade Nacional de Comunicações, foram criados balcões, que consistem num ponto único de contacto onde, virtualmente ou por recurso ao atendimento personalizado, é possível ao cidadão solicitar e obter alguns dos serviços prestados nas Lojas do Cidadão, evitando perder tempo desnecessário em deslocações. Os serviços disponibilizados pretendem responder a necessidades específicas das populações em relação a alguns serviços prestados pelas entidades centrais. Trata-se, portanto, de uma extensão da filosofia das Lojas do Cidadão que procura aproximar a Administração Pública das populações de menor dimensão, criando também condições para a generalização do uso das novas tecnologias da informação e comunicação. Os PAC's estão instalados nas Câmaras Municipais, em cidades e vilas de menor densidade populacional e onde não se prevê a abertura de Lojas do Cidadão, funcionando como extensão física e virtual destas.

- **Centos de Formalidades das Empresas (CFE's)**

Os CFE's foram criados em 1997 sob proposta do Ministro da Economia, por Despacho Conjunto dos ministros que tutelavam os serviços intervenientes (Ministro das Finanças, Ministro da Justiça, Ministro da Economia, Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social). Devido à reestruturação ocorrida, a AMA passou a ser a entidade gestora dos CFE's desde Janeiro de 2008. Assim, a AMA, para além da estrutura administrativa, assegura também as instalações e os equipamentos adequados ao funcionamento dos

CFE's, os recursos humanos a afectar aos serviços de informação e encaminhamento, bem como a participação nas despesas de funcionamento.

Os CFE's estão instalados em diversas entidades de acolhimento, que disponibilizam as instalações adequadas ao seu funcionamento (Quadro 6.1.).

CFE	Entidade de Acolhimento
Aveiro	AIDA - Associação Industrial do Distrito de Aveiro
Braga	AIM - Associação Industrial do Minho
Coimbra	CEC - Conselho Empresarial do Centro
Leiria	NERLEI – Associação Empresarial da Região de Leiria
Lisboa	AIP – Associação Industrial Portuguesa
Loulé	NERA – Associação Empresarial da Região do Algarve
Porto	AEP – Associação Empresarial de Portugal
Viseu	AIRV – Associação Empresarial da Região de Viseu

Quadro 6.1. – Entidades de Acolhimento dos CFE's

(Fonte: www.cfe.iapmei.pt)

(Autor: Sistematização própria.)

Os CFE's são serviços de atendimento e de prestação de informações às empresas, consistindo na instalação física, num único local, de delegações ou extensões dos serviços ou organismos da Administração Pública que mais directamente intervêm nos processos de constituição, alteração ou extinção de empresas e actos afins, tendo por finalidade facilitar estes processos. Assim, estão presentes em cada CFE um corpo técnico de atendimento (organicamente dependente da AMA), uma delegação do Registo Nacional de Pessoas Colectivas (RNPC), um Cartório Notarial, uma extensão da Direcção Geral os Impostos, um Gabinete de Apoio ao Registo Comercial, um Gabinete de Atendimento da “Empresa na Hora” e um balcão da Caixa Geral de Depósitos. A gestão de cada centro compete a um gerente. Os CFE's funcionam em horário contínuo, entre as 9:00h e as 16:00h, existindo um serviço meramente

informativo que funciona em horário alargado, até às 17:00h ou 18:00h consoante a disponibilidade dos CFE's.

Esta iniciativa tem sido bem acolhida no meio empresarial, pelo que, para além do alargamento dos serviços prestados nos CFE's, prevê-se que o conceito de “Formalidades” evolua para uma verdadeira “Loja da Empresa”, com maior integração dos serviços prestados às empresas.

- **Outros Canais de Distribuição Concentrada do Serviço Público**

Para além dos PAC's, foram criadas outras estruturas, umas de carácter mais geral, nomeadamente o Gabinete do Município, o Gabinete de Apoio ao Município, a Loja do Município, o Gabinete de Acolhimento ao Município, o Centro de Atendimento ao Município, o Gabinete de Atendimento Integrado, o Gabinete de Apoio ao Desenvolvimento, bem como outras de natureza mais específica, como sejam o Gabinete do Inquilino Municipal, o Gabinete de Apoio à Integração de Imigrantes e o Gabinete de Apoio ao Consumidor. Estas estruturas funcionam num moderno espaço aberto concebido para atender face-a-face o cidadão, em geral nas Câmaras Municipais, estando disseminadas um pouco por todo o país e assegurando ao cidadão e, em alguns casos, às empresas locais, serviços do foro municipal. A sua gestão articula-se com o uso das novas tecnologias, nomeadamente a *Internet*.

No que diz respeito ao contacto entre o cidadão e a Administração via telefone, existem algumas iniciativas pontuais, usualmente associadas aos portais existentes e à rede de Lojas do Cidadão, Postos de Atendimento ao Cidadão e Gabinetes do Município e afins, que funcionam de acordo com uma lógica sectorial, mas que têm tido expressão limitada. De facto, os centros de contacto telefónico têm-se revelado iniciativas com pouco sucesso. Pode-se considerar que o Telecid é o projecto mais expressivo, implementado desde 2003, recebe actualmente cerca de 700 chamadas diárias, constituindo-se como uma aproximação à integração do canal de voz com o canal presencial (Loja do Cidadão) e o canal *web* (Portal do Cidadão). Em todo o caso, está

prevista a criação do Centro de Contacto Telefónico da Administração Pública no período 2008/2013.

- **Governo Electrónico**

A crescente inovação ao nível das tecnologias da informação e comunicação (abreviadamente designadas por TIC) tem sido um importante meio de reforma administrativa nos países europeus, permitindo melhorias tanto na interacção com o cidadão e na prestação de serviços⁴, como também a nível interno, nas áreas da informação e controlo de gestão, infra-estrutura informacional e gestão interna. Assim, em todos os sectores da economia as TIC têm vindo a contribuir para a mudança dos procedimentos de trabalho e das estruturas organizacionais, assistindo-se a um desenvolvimento crescente de novos modelos de atendimento, menos onerosos e mais acessíveis. Ao nível da Administração Pública, estes modelos de governo electrónico seguem uma lógica bastante diferente da dos canais tradicionais, centrando a reorganização da informação e serviços nas necessidades do cidadão e das empresas, abandonando uma lógica focalizada na oferta, mas assegurando o funcionamento em condições de transparência e segurança. Por outro lado, verifica-se uma evolução no sentido da integração multi-canal e da transversalidade dos serviços, promovendo a articulação e cooperação de diferentes entidades ou mesmo Administrações de países distintos. Simultaneamente, visa aumentar a eficiência, devido à racionalização dos custos de prestação e, deste modo, contribuir para a modernização do Estado.

Portugal tem investido significativamente no desenvolvimento do governo electrónico⁵. Assim, em 2003 a UMIC - Unidade de Missão, Inovação e Conhecimento elaborou, em conjunto com os ministérios, o Plano de Acção para o Governo Electrónico, que é considerado o “principal instrumento de coordenação estratégica e operacional das políticas do XV Governo Constitucional para o desenvolvimento do governo electrónico em Portugal” (preâmbulo da Resolução de Conselho de Ministros nº

⁴ http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment

⁵ A este propósito consultar o relatório “*Global E-Government, 2007*” elaborado pela *Brown University* (West, 2007) em www.InsidePolitics.org/egovdata.html.

108/2003), tendo como visão para o governo electrónico em Portugal “colocar o sector público entre os melhores prestadores de serviços”. A missão deste Plano é “proporcionar serviços públicos integrados, de qualidade, centrados no cidadão e com ganhos de eficiência, transparência e de racionalização de custos”.

Neste contexto têm-se concretizado diversas acções de governo electrónico em Portugal. Em articulação com o projecto global dos novos modelos de atendimento da Administração Pública, surgiram duas das mais emblemáticas iniciativas: o Portal do Cidadão (www.portadocidadao.pt) e o Portal da Empresa (www.portaldaempresa.pt), que assumem actualmente um papel fundamental na componente de disponibilização de serviços públicos electrónicos. A presença do governo electrónico chegou também à Segurança Social, com a criação em 2005 de um canal electrónico, Segurança Social Directa (www.seg-social.pt), para cidadãos e empresas, com vista à maior celeridade no acesso à informação, promovendo a desmaterialização e simplificação de processos. A estratégia seguida é de integração das plataformas, permitindo a partilha de informação e o incremento da capacidade de resposta nos vários canais de interacção com o cidadão e as empresas (telefone, *Internet* e presencial), evitando redundâncias e reduzindo esforços de gestão e de administração, pelo que a informação disponibilizada nas Lojas do Cidadão e no canal telefónico terá como base os conteúdos já existentes nestes dois portais.

Outra das iniciativas do governo electrónico com maior impacto para as empresas foi a criação em 2005 da “Empresa na Hora”. Através desta iniciativa de modernização administrativa passa a ser possível a constituição de sociedades num único balcão e de forma imediata. É considerado o primeiro passo para a simplificação do relacionamento das empresas com a Administração Pública, ao longo de todo o seu ciclo de vida. A Empresa na Hora está em fase de expansão, existindo actualmente 93 postos de atendimento a nível nacional, distribuídos por 10 Centros de Formalidades das Empresas, 79 Conservatórias do Registo Comercial, 1 Balcão de Registos e 1 Cartório de Competência Especializada e 2 Lojas do Cidadão.

Mais recentemente foi lançado o Cartão do Cidadão, considerado um dos principais catalisadores da estratégia de simplificação administrativa e um dos elementos mais marcantes nas políticas de modernização da Administração Pública. É o novo documento de Cidadania para Portugal. Vem substituir o Bilhete de Identidade, Cartão de Contribuinte, Cartão de Segurança Social, Cartão de Saúde e Cartão de Eleitor (no futuro, sujeito ao enquadramento legal da nova Lei Eleitoral em preparação). É simultaneamente um documento físico e digital, pois identifica visual e presencialmente o cidadão, garantindo também a identificação e autenticação electrónica. Ao substituir vários títulos que hoje são necessários à identificação do cidadão, perante as distintas instituições, o Cartão do Cidadão vem introduzir um novo paradigma de simplicidade e racionalidade na relação com o Estado.

A interoperabilidade dos serviços das diversas entidades públicas, numa lógica de transversalidade dos serviços públicos orientados segundo as necessidades dos cidadãos, é o desafio que se segue à fase da modernização e disponibilização de serviços públicos *on-line*. A associação de vários sistemas de dados através de redes electrónicas é uma das promessas que as TIC asseguram para uma Administração mais eficiente. Assim, menos conhecida do público em geral, mas sendo um projecto de enorme peso, a *Framework* de Serviços Comuns surge como uma plataforma que dotará as instituições públicas de uma ferramenta de comunicação e partilha da informação de modo a permitir a interligação de sistemas distintos e disponibilização de serviços electrónicos multi-canal, de uma forma orientada para os cidadãos e empresas, e ao serviço de múltiplos canais de distribuição do serviço público, nomeadamente *Internet*, Lojas do Cidadão e balcões tradicionais de atendimento das entidades públicas. No mesmo sentido, a Rede Interministerial para as Tecnologias da Informação constitui-se como uma rede de agentes das tecnologias de informação e comunicação envolvidos em projectos de TIC. Os temas a partilhar no âmbito desta rede focam primordialmente as áreas de interoperabilidade, integração, identificação electrónica, sistemas de atendimento multi-canal, sistemas de *workflow* e gestão documental e segurança. Foi ainda criado o projecto iGov, constituído por dois portais de *Internet*, iGov Central e iGov Local, *newsletters*, edições especiais impressas, eventos e outros serviços, colocando ao serviço dos responsáveis e profissionais da Administração Pública uma

rede de meios e informação, com visa a acompanhar e analisar a actualidade, partilhar boas práticas, valorizar projectos e dar visibilidade a iniciativas nacionais e internacionais.

Todavia, apesar de todas estas evoluções significativas ao nível do governo electrónico, pesam ainda alguns constrangimentos que têm despertado alguma atenção por parte da academia e dos peritos envolvidos. Desde logo, apesar dos desenvolvimentos nas TIC serem encarados como uma promessa de reforma administrativa inovadora, muitas das reformas actualmente implementadas ao nível do governo electrónico envolvem, na realidade, apenas uma parte do sistema administrativo, verificando-se que, em grande parte dos casos, as TIC's são essencialmente utilizadas para pesquisa de informação, execução e tarefas simples (nomeadamente imprimir formulários ou consultar o estado de processos) e apenas para um número limitado de transacções mais complexas (como sejam a entrega das declarações fiscais, pagamento do imposto de circulação automóvel ou pedidos de determinadas certidões).

Por outro lado, existe o risco da sobrevalorização do papel das novas tecnologias relativamente ao relacionamento entre a Administração e os cidadãos e empresas. Os próprios meios de comunicação social promovem tecnologias mais evoluídas, criticando severamente as mais antigas como sendo obsoletas, encorajando, assim, o reinvestimento contínuo em novas tecnologias cujas funcionalidades estão muitas vezes para além das reais necessidades dos cidadãos e empresas.

6.5. Conclusão

Em Portugal, à semelhança do ocorrido na maior parte dos países ocidentais, têm-se sucedido desde meados da década de 80 diferentes iniciativas com vista a melhorar a qualidade do serviço público. Este capítulo teve como objectivo apresentar o caso da Loja do Cidadão, procurando, paralelamente, reflectir sobre os principais constrangimentos deste modelo e referir a evolução que se prevê para os próximos anos. No sentido de compreender globalmente o panorama actual da distribuição do serviço

público em Portugal, apresentaram-se sumariamente os restantes canais de distribuição do serviço público com maior relevância no quotidiano dos cidadãos e empresas: os Postos de Atendimento aos Cidadãos, os Centros de Formalidades das Empresas, outros canais de distribuição concentrada de serviços públicos e o Governo Electrónico.

Na verdade, o *one-stop-government*, um termo utilizado para referir o modelo organizacional de distribuição coordenada de serviços públicos, tem surgido um pouco por todo o mundo desenvolvido, e Portugal não é excepção. Na prática, a modernização administrativa tem colocado ênfase na avaliação do desempenho, essencialmente efectuada a nível interno, com recurso a indicadores geralmente quantitativos. A auscultação dos utentes é ainda uma prática limitada, usualmente ao serviço de objectivos políticos. Neste contexto, a literatura aponta a necessidade de desenvolver modelos e ferramentas para avaliar a qualidade do ponto de vista dos utentes dos serviços públicos, sendo prescritiva quanto à importância de avaliar a distribuição integrada dos serviços públicos, reconhecendo ainda não haver estudos suficientes que permitam os aspectos positivos e negativos da nova forma de distribuição dos serviços públicos. Por outro lado, não existindo ainda na maior parte destes projectos uma verdadeira integração na retaguarda, caracterizando-se, em grande medida, por uma mera concentração, parece-nos útil compreender como podem as exigências e necessidades dos cidadãos ser mais eficazmente satisfeitas.

No capítulo que se segue são apresentados e analisados os resultados do trabalho empírico desenvolvido em seis Lojas do Cidadão.

CAPÍTULO 7 – Análise dos Resultados

7.1. Introdução

Este capítulo tem como objectivo apresentar e analisar os resultados obtidos através da realização do estudo empírico sobre as dimensões do modelo de análise. Neste sentido, estruturou-se esta exposição de acordo com o modelo conceptual apresentado no Capítulo 4. Assim, as três secções que se seguem procuram responder a cada uma das questões de investigação: a interacção ocorrida durante a prestação do serviço público (Secção 7.2.), a qualidade percebida pelo cidadão/cliente (Secção 7.3.) e o impacto da qualidade do serviço público no valor para a sociedade (Secção 7.4.). Na Secção 7.5. analisam-se os resultados relativos à formação da qualidade do serviço público. O capítulo fecha com uma síntese e principais conclusões da análise efectuada (Secção 7.6.).

7.2. A Interacção na Prestação do Serviço Público

Esta secção tem como objectivo responder à primeira questão de investigação: “como se desenvolve o processo de interacção no serviço público?”. Neste projecto, considera-se que o relacionamento que se desenvolve durante a prestação do serviço público assume os contornos de um “pseudo-relacionamento”, uma vez que se trata de um contacto repetido entre o cidadão/cliente e a entidade pública, mas em que aquele identifica o serviço, e não uma pessoa em particular, como seu fornecedor, não antecipando qualquer interacção futura com um funcionário específico mas sim com a organização.

Todavia, para além de “pseudo-relacionamentos” externos – com os seus utentes e ainda outros grupos de interesse – o serviço público envolve verdadeiros relacionamentos internos – entre a entidade e os seus próprios colaboradores. Podemos, então, considerar que o serviço público resulta do relacionamento entre três partes: o cidadão/cliente, a própria entidade pública e a sociedade (incluindo aqui os outros *stakeholders* ou grupos de interesse) (Figura 7.1).

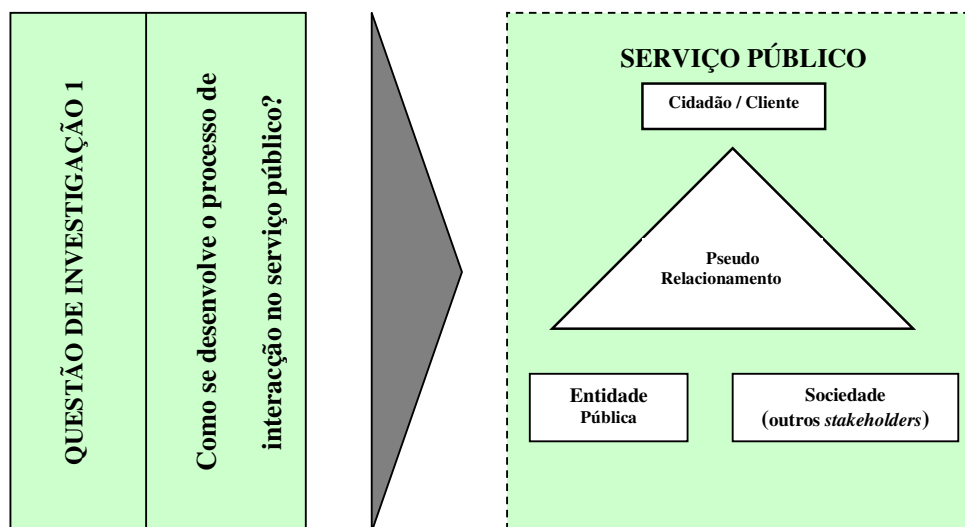


Figura 7.1 – O processo de interação no serviço público
(Fonte: representação parcial do modelo de análise)

Assim, esta secção encontra-se dividida em cinco subsecções. Nas primeiras são apresentados e analisados os resultados relativos a cada uma das três partes envolvidas na prestação do serviço público: cidadão/cliente, entidade pública e sociedade. Na quarta subsecção são examinados os relacionamentos que se desenvolvem durante este processo. Por fim, apresenta-se uma síntese da análise efectuada.

7.2.1. Cidadão/Cliente

A multiplicidade e complexidade de objectivos, tarefas e padrões organizacionais que caracterizam as entidades públicas, resultantes do próprio objectivo orientador do serviço público - a distribuição de benefícios de bem-estar social aos cidadãos - resulta numa exigente pluralidade de destinatários. Com efeito, o cidadão/cliente das Lojas do Cidadão, aqui designado indistintamente também por utente, apresenta grandes divergências, não somente ao nível do seu perfil, mas também no que concerne o seu comportamento durante a interacção com as entidades públicas.

Por motivos de maximização da taxa de resposta, os utentes foram inquiridos enquanto aguardavam a sua vez na fila de espera. Procurou-se inquirir utentes em variados pontos da Loja, de forma a reflectir tão fidedignamente quanto possível o padrão de utilização dos serviços. Assim, foram inquiridos utentes em 27 entidades presentes nas seis Lojas, com maior incidência nos que registavam maior procura: Direcção Geral de Viação, Segurança Social, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Gabinete de Certidões – Bilhete de Identidade e Direcção Geral dos Impostos (Figura 7.2).

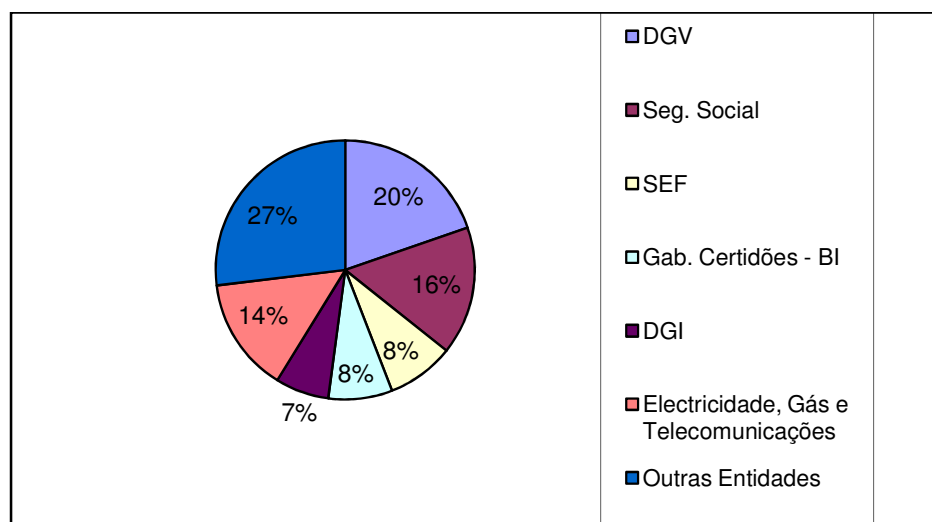


Figura 7.2 – Proporção dos utentes inquiridos por entidade

Pode-se, então, assumir que os inquiridos têm um conhecimento razoável da Loja sendo, então, credíveis os resultados que obtivemos junto dos mesmos. Nesta subsecção iremos analisar os resultados relacionados com as características do cidadão/cliente, essencialmente com base nas entrevistas realizadas junto das Unidades de Gestão e dos colaboradores das entidades presentes nas Lojas, relevantes para a posterior compreensão da sua interacção na prestação do serviço público.

Na árvore construída no processo de análise dos dados (Anexo 5) a categoria cidadão/cliente foi desdobrada em três subcategorias: perfil, motivação e comportamento. O Quadro 7.1 descreve esta categoria e o número de passagens de texto ou documentos cotados de cada subcategoria.

Nº Categoria	Descrição	Nº passag/docs. cotados
7	(1) /Serviço Publico	
8	(1 1) /Serviço Público/Cidadão-Cliente	
9	(1 1 1) /Serviço Público/Cidadão-Cliente /Perfil	29
10	(1 1 2) /Serviço Público/Cidadão-Cliente /Motivação	19
11	(1 1 3) /Serviço Público/Cidadão-Cliente /Comportamento	127

Quadro 7.1 – Descrição da categoria Serviço Público/Cidadão-Cliente

- **Perfil**

Desde logo, julgou-se pertinente conhecer o perfil dos utentes das Lojas. Assim, na categoria (1 1 1) foram cotadas as passagens que reflectem as suas características, de forma a compreender mais sustentadamente não somente o relacionamento que os utentes estabelecem com os restantes intervenientes do serviço público, mas também, mais adiante, a forma como percebem o serviço público e como avaliam a sua qualidade.

Os clientes das Lojas são de dois tipos – clientes internos e externos. No primeiro grupo são consideradas todas as entidades presentes nas Lojas, ou seja, os parceiros; no segundo estão incluídos os cidadãos que se deslocam às Lojas para obterem os serviços prestados. São apenas estes que consideramos quando utilizamos o termo “clientes”. Por sua vez, este grupo tão diversificado subdivide-se em dois agregados principais: particulares e empresas. No entanto, a vocação da Loja do Cidadão é, na prática, claramente dirigida para os primeiros, como explica um dos funcionários entrevistados:

“Aqui a Loja do Cidadão é vocacionada para o sujeito passivo singular e não para a empresa. Para a empresa temos o Centro de Formalidades das Empresas.”

“Informações, damos, de carácter geral, damos. De resto tudo o que seja para tratar especificamente da empresa, terão que se deslocar aos serviços financeiros ou ao CFE, para constituição, alteração...”

DGCI (5) – 1 (UA 32 / UA 36)

No que diz respeito ao cidadão/cliente, a principal característica registada é precisamente a sua enorme diversidade. De facto, conforme ilustram os excertos de entrevistas a gerentes abaixo reproduzidos, os clientes exibem diferentes perfis, próprios das localidades onde residem, podendo-se mesmo definir um tipo de cliente específico por Loja:

“E portanto, esta Loja tem o perfil de cliente que certamente será diferente da Loja dos Restauradores, ou da Loja do Porto.”

G (4) - (UA 165)

“Portanto, além do público geral há um público também específico de Coimbra. Com certeza que no Porto não é assim, em Lisboa também é diferente. Portanto mesmo a nível de reclamações, quando há, no livro amarelo, e louvores, nós verificamos até os modos em que as pessoas se expressam são distintos.”

G (3) – (UA 11)

Esta dicotomia constata-se, em primeiro grau, entre as Lojas dos principais centros urbanos e as Lojas mais pequenas, localizadas em regiões com características mais rurais, que servem uma população em geral menos esclarecida, com um ritmo de vida menos acelerado e, conseqüentemente, menos conflituosa:

“O tipo de utente que frequenta a Loja, estamos a falar da primeira Loja de interior, a primeira Loja que se afasta dos grandes centros urbanos e do litoral [...] e que por isso tem um conjunto de utentes com uma característica ou com características distintas das restantes Lojas, quer Lisboa—Laranjeiras, quer Lisboa—Restauradores, quer Porto. Porquê? Porque colhe um tipo de utente urbano, mas urbano do tipo de uma cidade de interior como Viseu, o que significa que é um utente que é conhecido no meio. E colhe também um outro tipo de utente que é um utente claramente rural, um utente que vem em dias específicos da semana à Loja, especificamente à terça-feira da parte de tarde, porque Terça-feira é dia de feira. [...] Após a hora do almoço, vêm para a Loja.”

“É um utente mais conservador, menos vocacionado para aquilo que é diferente, menos vocacionado para aquilo que se traduz numa realidade que ele desconhece e desconhecendo, à partida tem algum receio de vir. Vantagens disto, tem pelo menos duas. É um tipo de utente menos conflituoso e portanto é um utente que com mais facilidade busca ajuda e deixa-se conduzir por essa ajuda. [...] Por outro lado, o facto de sermos um meio pequeno significa que as pessoas são menos...deixam-se arrastar menos pelo conflito.”

G (5) (UA 4 — 5)

Na verdade, para além local de residência dos utentes das Lojas, são diversos os motivos que justificam essa pluralidade, desde a actividade desempenhada, o nível de

habilitações, ou mesmo o objectivo com que os utentes se dirigem à Loja. Por outro lado, grande parte dos utentes das Lojas tem um baixo grau de familiaridade com as tecnologias da informação. Acresce, ainda, que o tipo de cliente apresenta alguma sazonalidade, variando significativamente consoante o dia da semana e período do ano. O Quadro 7.2 transcreve algumas das evidências que suportam estas conclusões obtidas durante as entrevistas realizadas junto das entidades.

Fontes de heterogeneidade do utente das Lojas
Local de residência
“Agora eu constato a nível de impostos, que nós atendemos aqui os contribuintes de quase todo o distrito” DGCI – Coord. (2) (UA 56)
“[...] as pessoas vêm de longe, vêm cedíssimo para conseguir estar aqui na abertura para serem os primeiros a ser atendidos.” SS (5) - 3 (UA 33)
Actividade profissional
“Temos reformados, temos estudantes que são pessoas disponíveis, os desempregados... Temos de tudo um pouco.” G (1) (UA 74)
“Temos que pensar que também na população há muita população idosa a aceder à Loja do Cidadão, há os info-excluídos, há desempregados.” G (2) (UA 41)
Familiaridade com TIC’s
“Uma grande maioria não sabe usar o computador, outros dizem que não têm dinheiro para a <i>net</i> em casa! Aqui na Loja vão disponibilizar. Vamos a ver se ajuda...Mas o problema é que nem toda a gente sabe ir à <i>net</i> , e alguns têm vergonha e nem falam nisso!” SS (4) (UA 18)
“Eu penso que a maioria das pessoas que resiste é por não terem computador. Já são pessoas com uma certa idade e não se adaptam tanto às novas tecnologias.” DGCI (5) – 5 (UA 48)
Nível de habilitações
“O nível de habilitações das pessoas que frequentam esta Loja é muito elevado. É sobretudo ensino superior e ensino secundário... Eu não sei, não sei se nas outras Lojas será tanto assim.” G (3) (UA 23)
Objectivo
“Uns vêm com umas questões pertinentes e outros com a eventualidade de um bocado de conversa.” DGCI – Coord. (1) (UA 59)
Sazonalidade
“Há aquele cliente que vem até sempre ao fim de Sábado, já muito perto das três horas. Há os clientes que vêm mais ao fim da tarde, há os clientes que vêm mais de manhã. Nós esses também já os conhecemos, portanto há aquilo que a gente chama os clientes-tipo.” DGCI – Coord. (1) (UA 58)
“E por exemplo um cliente de fim-de-semana ou o cliente de férias é completamente diferente. Chega aqui e vai aos sítios todos.” DGCI – Coord. (1) (UA 72)

Quadro 7.2 – Evidências das fontes de heterogeneidade do utente das Lojas

Todavia, sente-se uma certa evolução do perfil do cliente das Lojas, com a vulgarização da sua utilização à medida que as populações, principalmente dos grandes centros urbanos, se foram familiarizando com este canal de distribuição dos serviços públicos, que deixa de ser utilizado apenas pela franja populacional mais elucidada. Os utentes sentem-se agora mais próximos das Lojas e, em certa medida, menos intimidados pela novidade do modelo, como explica um dos funcionários entrevistados:

“O tipo de clientes que tínhamos inicialmente eram diferentes. Hoje nós temos de tudo. Eu penso que nos dois primeiros anos isto foi ótimo. As pessoas...era outro tipo de utente, de cidadão. Se calhar mais culto, e que procurava estes serviços porque aos outros isto intimidava. Então, havia atendimento personalizado, porque eram poucos, as pessoas eram muito educadas. Portanto, havia distância entre o atendedor e o cidadão. Havia aquele espaço que é importante para quem está a atender e para quem está a ser também ouvido, que também tem direito à sua privacidade. Hoje deixou de acontecer, nós temos que estar constantemente a pedir às pessoas para se afastarem, porque as pessoas estão em cima de nós. E o porquê de tudo isto? Porque as pessoas ficaram com a ideia, e é verdade, que nós aqui resolvemos. Ou se não resolvemos, tentamos resolver. Ou ficamos com os casos...”

SS (5) (UA 13)

Consequentemente, esta democratização das Lojas gerou uma significativa alteração do comportamento dos utentes, que será explorada nesta secção, mais adiante. E porque os utentes das Lojas exibem perfis distintos, torna-se praticamente inviável padronizar as Lojas do Cidadão, não tanto ao nível dos serviços prestados, mas antes no que diz respeito à gestão do espaço e do atendimento. Um dos gerentes fala sobre este impedimento:

“Padronizar as Lojas do Cidadão acho que será algo difícil... Deixo-lhe só esta nota, entre duas Lojas que estão na mesma cidade, o público que frequenta a Loja do Cidadão dos Restauradores é completamente distinto do público que frequenta a Loja do Cidadão das Laranjeiras. Começando logo pelos estratos sociais de onde são provenientes. Veja onde está a Loja do Cidadão dos Restauradores e veja onde está a Loja do Cidadão das Laranjeiras.”

G (6) (UA 160)

- **Motivação**

Então, quais os motivos que levarão todos estes utentes, tão diferentes entre si, a procurar os serviços das Lojas do Cidadão? O principal é, sem dúvida, o facto deste canal de distribuição dos serviços públicos apresentar uma inovação relativamente às restantes formas de distribuição presencial – a concentração física dos serviços. Diversos testemunhos de funcionários das Lojas e dos próprios clientes destacam este benefício, conforme se pode verificar no Quadro 7.3.

Entrevistas aos colaboradores

“Tanto que se tiverem que tratar de vários documentos, por exemplo, há alguns que acham bem e gostam, embora estejam cá uma manhã ou um dia. São assaltados, roubam-lhes os documentos, vêm cá um dia e tratam dos documentos todos. Portanto resolvem o assunto num dia e cá dentro. Não têm que andar a correr Seca e Meca para resolver esses assuntos, isso é muito bom e as pessoas vêm essencialmente por isso.”

DGCI (5) – 1 (UA 78)

“Não vai lá em baixo à Câmara, porque: primeiro, tem que ir à secretaria, depois à tesouraria, depois à secretaria. Terceiro, não há estacionamento, não há...o atendimento, também são dois ou três funcionários...”

Cam. – Coord. (6) (UA 50)

Focus Groups com utentes e colaboradores

“E eu, uma vez perdi a carteira e fui à Loja. Tratei tudo numa manhã! Se não fosse eram dias e dias a faltar ao trabalho!”

FG – utentes (1) (UA 7 – 17 - 36)

“Mas pelo conjunto é mais prático ir à Loja, porque sabem que se for preciso mais alguma coisa, lá também poderemos tratar.”

FG – utentes (3) (UA 27)

“Talvez por uma razão de localização. Os serviços estão distribuídos pela cidade de Viseu, pelo que os que vivem próximo preferem ir aos serviços tradicionais, excepto quando têm que resolver vários assuntos, que então vêm cá à Loja, de propósito.”

FG – colaboradores (UA 21)

Quadro 7.3 – Evidências da concentração dos serviços
como principal motivação dos utentes das Lojas

De facto, conforme se pode ver na Figura 7.3, dos questionários junto dos utentes foi apurado que cerca de 44% consideram a concentração dos serviços como principal motivo das suas deslocações à Loja, sendo que, de seguida, vem a rapidez no atendimento (23%), a localização (13%), a conveniência do horário de funcionamento (6.5%), a disponibilidade do serviço (6.5%) e, ainda, a qualidade do atendimento (5.5%).

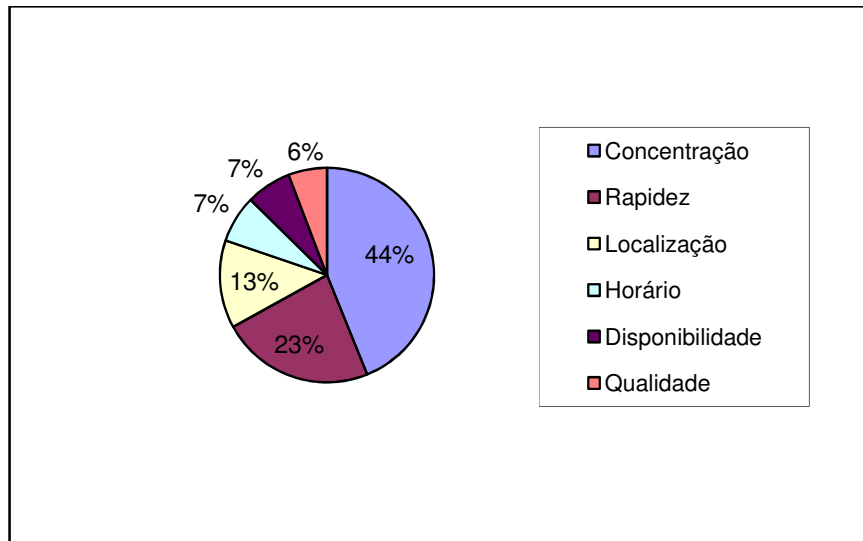


Figura 7.3 – Motivos das deslocações à Loja apontadas pelos utentes inquiridos

Por outro lado, os colaboradores inquiridos também destacam a maior capacidade de resolução de problemas como um dos principais motivos para os cidadãos se deslocarem às Lojas:

“É assim, acontece o que por exemplo há um bocado uma colega disse e muito bem, que há pessoas que vão aos serviços locais, Gaia, Santo Tirso, Famalicão e que não conseguem resolver os problemas.”

SS (5) – 3 (UA 6)

“Temos vários locais espalhados pelo país. E de facto o que acontece é que as pessoas muitas vezes vêm aqui, quando nós nos apercebemos que as pessoas são de longe, dizemos: ‘Olhe, mas o senhor tem um serviço local próximo de casa’, ‘Ai, minha senhora. Farto-me de ir lá, não consigo resolver o problema. Venho aqui porque...’ Há casos anteriores que as pessoas tiveram e que realmente viram os problemas resolvidos aqui.”

SS (5) – 3 (UA 10)

Finalmente, verifica-se ainda que a proximidade do local de residência é um factor importante no grau de utilização dos serviços das Lojas, como se pode depreender das entrevistas aos gerentes:

“Há pessoas que não vêm pela distância, porque existem serviços... Os utentes que mais utilizam a Loja são os utentes do concelho de Aveiro, por proximidade como é óbvio. Mas aqueles que utilizam mais são os que estão mais próximos como é natural.”

G (1) (UA 78)

“Penso que eles fazem este raciocínio: “não me compensa ir fazer estes quilómetros para ir à Loja do Cidadão, porque embora lá tenha tudo, eu eventualmente demorarei mais a ir e a vir e fazer isto, do que se for aqui.”

G (3) (UA 117)

- **Comportamento**

Para melhor compreender a interacção que se desenrola entre o cidadão/cliente e os restantes intervenientes do serviço público, interessa também conhecer o seu comportamento. Na verdade, das entrevistas com os gerentes e colaboradores depreendeu-se que existem diferenças interessantes comparativamente aos comportamentos gerados nas interacções com os serviços tradicionais:

“O mesmo cliente tem uma atitude diferente na Loja e na Sede, muda o comportamento.”

G (4) (UA 45)

“Os clientes daqui são os mesmos que frequentam a Câmara. Só que é assim, aqui às vezes vêm com três ou quatro pedras.”

Cam. – Coord. (6) (UA 110)

Na prática, esta situação conduz a comportamentos de maior exigência face ao serviço público e aos próprios funcionários, podendo, em alguns casos, roçar a intolerância, levando, ainda, a comportamentos menos correctos e, em certa medida, com algum grau de agressividade. Foram inúmeros os relatos apresentados pelos colaboradores a este propósito, dos quais destacamos os seguintes:

“Implacáveis, são implacáveis! [...]. Se for a um serviço da Sede, a reacção não é igual.”

G (4) (UA 53)

“As pessoas acham que a Loja do Cidadão tem por obrigação prestar um serviço de excelência e reclamam muito mais nas Lojas do Cidadão do que em qualquer outro serviço. A mínima coisa que corra mal eles reclamam!”

G (1) (UA 32)

Pode-se concluir que, em certa medida, este tipo de comportamentos resulta do próprio posicionamento das Lojas, em virtude de se apresentar como um modelo de prestação de serviços públicos orientado para o cidadão, em que a satisfação das suas necessidades e expectativas está no centro das suas prioridades. O excerto abaixo reproduzido explica esta relação:

“Nunca esta Loja se deveria chamar ‘Loja do Cidadão’, porque isso dá uma força muito grande às pessoas, porque são cidadãs, mas esquecem-se das pessoas que estão na parte de trás que também são cidadãs, percebe?”

DGRN BI (5) – 7 (UA 41)

Por outro lado, verifica-se, ainda, um certo aumento do grau de saturação resultante da própria forma de estar dos utentes, originando um ambiente pouco propício ao bom desenrolar da interacção do serviço público:

“Porque as pessoas aglomeram-se aqui e vem uma pessoa tratar do Bilhete de Identidade, mas vem com o pai, com a mãe, com o filho... [...] As pessoas estão à espera, não vão estar ali caladas, estão a falar, uma ou duas pessoas a falar é uma coisa, vinte pessoas a falar tem que ser diferente!”

DGRN – BI (5) – 8 (UA 65)

“Ao Sábado isto parece uma romaria, parece que as pessoas vêm fazer um piquenique. Depois trazem crianças, às vezes crianças de colo que estão aqui horas e horas a fio.”

DGRN – Cert. (5) – 3 (UA 22)

Todavia, existem simultaneamente comportamentos bastante positivos, resultantes de uma apreciação muito favorável do serviço prestado nas Lojas e, em particular, da actuação dos funcionários de *front-office*:

“Mas ao longo destes trinta e tal anos eu tenho provas de carinho, provas de atenção. Provas incríveis, desde mensagens escritas, desde mandar os desejos de Boas Férias, de Bom Natal, desde escreverem aos nossos superiores e contarem a experiência que tiveram.”

SS – Coord. (5) – 1 (UA 19)

7.2.2. Entidade Pública

A entidade pública é outro dos principais intervenientes na interacção desenvolvida durante a prestação do serviço público. A investigação desta categoria - (1 2) /Serviço Público/Entidade Pública - baseou-se na análise de 19 documentos codificados.

A ideia primordial relaciona-se com o desenvolvimento e cultivo de uma “cultura de loja”, que procurou, desde o início, distinguir-se dos valores ainda associados pelo público em geral à Administração Pública tradicional, e ser conotada com um serviço de qualidade ao cliente, desde logo pela própria postura dos colaboradores, dos quais se espera o total empenho na satisfação de cada utente que atendem. O excerto que se segue da entrevista a um dos gerentes ilustra esta realidade:

“Porque dentro da Loja têm grande parte da Administração Pública representada, efectivamente os funcionários tiveram um muito bom processo de formação inicial e interiorizaram muito bem a cultura da Loja e o serviço ao cliente. Eu posso-lhe dizer que neste momento ainda há uma cultura de Loja e ela vê-se, evidencia-se ou manifesta-se por exemplo, quando eles recebem um funcionário novo, um colega novo nós assistimos ao coordenador, não de uma forma oficial, não estamos lá, mas às vezes a gente ouve. No outro dia estava eu no meu gabinete que é paredes-meias com a Segurança Social e estava a coordenadora a integrar um colega e dizia-lhe “olha que aqui nós não nos podemos levantar da cadeira, temos que conseguir levar a bem as situações que não são favoráveis às pessoas, não podemos estar ao telefone... Portanto ela própria, face aos serviços de origem, desenrolava um rol de atitudes e comportamentos que se deveriam verificar de acordo com o serviço que é prestado na Loja.”

G (4) (UA 35)

Esta nova cultura reflecte-se num sentimento diferente dos próprios colaboradores que prestam atendimento, reforçando a sua motivação e compromisso no desempenho das suas funções:

“Eu acho que a parte mais qualitativa do estar na Loja é sentirem-se prestigiados, portanto eles sentem que fazem parte dum projecto que representa qualidade, onde é reconhecida qualidade, não é só representado como é reconhecido, as pessoas louvam, assim como reclamam, mas também louvam. E louvam se calhar mais aqui também do que nas Sedes. O facto de estarem distante das suas hierarquias e conseguirem manter um posto a funcionar, estarem sozinhos com autonomia, não só os próprios funcionários como os coordenadores que têm que gerir uma equipa.”

G (4) (UA 86)

A própria estrutura hierárquica espelha a inovação ao nível dos valores da gestão da Loja, comparativamente ao que se passa em grande parte dos serviços tradicionais. Com efeito, a existência da Unidade de Gestão em cada uma das Lojas, responsável pela gestão quotidiana e pela ligação com o órgão que tutela as Lojas do Cidadão (actualmente a Agência para a Modernização Administrativa) tem como incumbência promover essa “cultura de loja”. Na prática, compete-lhe assegurar o cumprimento de um padrão de qualidade na prestação do serviço ao utente, seja em termos dos tempos médios de espera e atendimento, do acolhimento e cortesia, ou mesmo dos indicadores de natureza mais técnica, independentemente da entidade em causa. Para tal, existe uma estreita ligação entre a Unidade de Gestão e as chefias das entidades presentes nas Lojas, com reuniões frequentes e, diariamente, sempre que surge uma situação que o exija.

Adicionalmente, a um nível mais operacional, o pessoal de apoio, hierarquicamente dependente da Unidade de Gestão, tem a função de apoiar o bom funcionamento dos serviços prestados pelas entidades presentes nas Lojas. Em suma, o objectivo é conseguir que, apesar da diversidade de organismos presentes, as Lojas tenham uma imagem própria de prestação de um serviço de qualidade. Os excertos que se seguem no Quadro 7.4 ilustram alguns desses os benefícios decorrentes da intervenção da Unidade de Gestão do ponto de vista interno.

Benefícios para as entidades

“Eu acho que também conta a relação que é estabelecida com a Unidade de Gestão. Ou seja, porque a nossa forma de actuar é muito focada na responsabilização, na participação da tomada de decisões, na partilha dos resultados, e portanto delas [as entidades] acompanharem a par e passo não só os fracassos como também os sucessos.”

G (4) (UA 86)

“Até porque neste trabalho conjunto com os parceiros, não só os nossos apoios... os nossos administrativos dão esse apoio efectivo, portanto no desenvolvimento da actividade do parceiro, como temos conseguido que eles introduzam outros métodos de trabalho, como é o caso da Segurança Social que promove triagens ao público em espera.”

G (4) (UA 98)

Quadro 7.4 – Evidências do papel da Unidade de Gestão do ponto de vista interno

No entanto, os benefícios verificam-se não somente para cada uma das entidades presentes, mas também para o próprio utente, na medida em que encontra na Unidade de Gestão alguém a quem se pode dirigir nos casos em que sente motivos para reclamar, ou simplesmente quando pretende apresentar uma sugestão ou mesmo louvor (Quadro 7.5).

Benefícios para os utentes

“Ou seja, neste espaço enorme e com tantas entidades presentes, o cidadão tem sempre o último recurso, e a Unidade de Gestão aqui desempenha muitas vezes um papel de tentar..., ultrapassar obstáculos, do ponto de vista da resolução do problema das pessoas, estabelecendo com isso comunicação com os próprios. É evidente que não o consegue sempre, mas desse ponto de vista é um garante da qualidade dos serviços prestados. E o cidadão reconhece nisso mais um aspecto da qualidade do próprio serviço global. A existência da Unidade de Gestão aqui é como alguém que responde por todos, no fundo.”

G (4) (UA 105)

“Nessas situações complexas é o gerente que intervém e ouve o cliente. Nos serviços tradicionais os utentes não têm esse apoio, até porque lá acham que não é o seu papel.”

FG – Colab. (UA 80)

Quadro 7.5 – Evidências do papel da Unidade de Gestão do ponto de vista dos utentes

Porém, foram também encontradas algumas evidências de uma certa desmotivação dos colaboradores, principalmente decorrentes do seu vínculo profissional e, ainda, de alguma carência de apoio por parte da Unidade de Gestão, indiciando algum conflito

latente entre as partes envolvidas, nem sempre abertamente manifestado durante a recolha dos dados, dada a natureza sensível desta questão:

“E o facto de nós estarmos aqui tanto tempo a contrato também desmotiva muito. Uma pessoa quer até dar o melhor do serviço, mas nunca somos agradecidos por isso. Não somos. Nós podemos fazer até muita coisa aqui que quem está por trás nunca sabe o que nós passamos. Só mesmo quem veio para aqui trabalhar, quem estava lá em baixo...Nós falamos com a coordenadora que esteve lá em baixo e está aqui, e deve sentir essa pressão que nunca sentiu lá. É uma pressão completamente diferente. E as pessoas também não sabem dizer, ‘realmente está a ter um trabalho, vamos ver se há um incentivo...ou vamos fazer qualquer coisa para nós termos uma imagem muito melhor para lá para fora’ ”.

DGRN – BI (5) – 8 (UA 49)

A um nível mais operacional, relativamente a cada uma das entidades existe ainda a figura do coordenador, que assume a responsabilidade pela gestão corrente do respectivo serviço, e de mediador em situação de conflito com o utente, nos casos em que não se coloca a necessidade de envolver a Unidade de Gestão, conforme explica um dos coordenadores:

“Ele [o funcionário de balcão] tenta realmente explicar a situação novamente ao senhor, ou se o senhor não entende, torna a explicar e se vir que não consegue gerir a situação, então nesse caso vêm ter com o coordenador.”

DGRN – Coord. (1) (UA 26)

Ao nível dos indicadores de qualidade do serviço, uma das principais preocupações das Unidades de Gestão diz respeito aos tempos médios de espera e de atendimento, reconhecendo-se que existe uma certa contenda entre o objectivo de redução deste último indicador e a própria qualidade do serviço percebida pelo utente. Com efeito, as reclamações dos utentes incidem essencialmente sobre o tempo de espera e não sobre o de atendimento. Todavia, conforme explica um dos gerentes, é possível e desejável melhorar ambos os indicadores, garantindo, simultaneamente, um atendimento de qualidade:

“ [Os tempos médios de espera] desceram porque nalguns casos houve a preocupação de colocar mais funcionários no atendimento e, por outro lado, houve uma sensibilização dos funcionários no sentido de se preocuparem mais com o tempo médio de atendimento.”

“A qualidade também tem a ver com o tempo de atendimento, mas nem sempre. O facto de estar muito tempo a atender uma pessoa não quer dizer que tenha sido um atendimento de melhor qualidade em relação ao colega do lado que atendeu em menos tempo, não é? É preciso ter um equilíbrio nestas coisas, e o que eu acho é que os funcionários não estavam devidamente sensibilizados para estas questões. [...] Esta preocupação foi introduzida pelas empresas e no fundo a Administração Pública vai acompanhando.”

G (1) (UA 14 – 16 – 22 – 100)

Um dos motivos apontados para as dificuldades da gestão dos tempos médios prende-se precisamente com a escassez de recursos humanos, essencialmente decorrente dos constrangimentos face a eventuais novas contratações. De facto, foram diversas as referências a esta limitação durante o trabalho de campo junto dos gerentes e colaboradores:

“Mas dum modo geral, já há uns tempos a esta parte há uma falta de recursos humanos e como tal, o coordenador para além da acção específica que tem da coordenação dos serviços, quando não há meios humanos tem que atender o utente.”

DGCI – Coord. (2) (UA 9)

“[...] falta de recursos próprios. Há, como sabe os impedimentos quanto à admissão de pessoal e que se está a reflectir. Portanto, há organismos aqui em que há situações de funcionários que têm o vínculo ainda precário. Naturalmente com a abertura de concursos, tem acontecido, concorrem, vão preencher vagas e vão entrar para o quadro de outra entidade, abandonando a Loja, e essa outra entidade não tem tido possibilidade até de os substituir. E isto reflecte-se nas Lojas. E desde o início, já vão cinco anos, não é?”

G (2) (UA 8)

Finalmente, e apesar da referida “cultura de Loja”, durante a recolha dos dados ressaltou uma clara falta de homogeneidade da actuação das entidades presentes nas Lojas, que não pode ser ultrapassada pela actuação da Unidade de Gestão, dado que se deve precisamente à autonomia de cada uma das entidades presentes:

“Tem muito a ver com a percepção que cada um dos serviços localmente tem da forma como deve funcionar...local, regionalmente. [...] Portanto há quem decida e se empenhe extraordinariamente e entenda que deve dar toda a prioridade à Loja do Cidadão e há quem entenda precisamente o contrário.”

G (3) (UA 165)

“Sim, a própria Loja deu um novo padrão e procuram melhorar. Mas depende de cada repartição. As que têm funcionários mais novos tratam o utente como cliente, nas outras ainda tratam como contribuinte.”

FG – Colab. (UA 73)

De seguida analisam-se os resultados relativos ao terceiro interveniente na prestação do serviço público, a sociedade, a qual inclui os restantes grupos de interesse não compreendidos nas duas secções anteriores.

7.2.3. Sociedade

Da análise dos resultados relativos à sociedade (categoria (1 3) /Serviço Público/Sociedade) ressalta, desde logo, que os relacionamentos que se desenrolam durante a prestação do serviço público são o reflexo dessa mesma sociedade. Mais concretamente, a situação sócio-económica do país, variável exógena às Lojas, exerce uma influência significativa, destacando-se o caso da Segurança Social, como explicam alguns dos colaboradores entrevistados:

“Sabe que há famílias e famílias que vivem única e exclusivamente da Segurança Social. São muitos milhares, eu diria, se não são centenas de milhares que vivem única e exclusivamente da Segurança Social!”

SS (5) – 5 (UA 70)

“Do desespero, neste momento, de todas as famílias que estão desempregadas, os subsídios não são eternos, que acabaram, se podem recorrer a outro subsídio. Neste momento vêm-me muito perguntar: ‘Mas acabou o desemprego, acabou o desemprego. O que é que eu faço? Posso recorrer a outro subsídio?’”

SS (5) – 6 (UA 40)

Outra questão que exerce uma forte interferência no funcionamento das Lojas tem claramente a ver com a sua dependência funcional relativamente aos serviços centrais. Esta falta de autonomia reflecte-se na capacidade das entidades presentes nas Lojas prestarem o serviço em prazos curtos, ou mesmo de efectivarem no serviço no momento pretendido. Na prática, sendo em muitos casos meros intermediários, os balcões das Lojas estão condicionados, para determinadas valências, aos horários de funcionamento dos serviços centrais. As declarações que se seguem no Quadro 7.6 ilustram este inconveniente.

Intermediação

“Por exemplo, o Certificado de Contumácia na minha opinião não funciona muito bem, porque nós somos uns intermediários entre o Tribunal e a Direcção-Geral. E quando há um intermediário entre duas instituições e nós estamos de fora, não pode funcionar bem.”

DGAJ (5) – 2 (UA 102)

“E se uma pessoa tem aqui um mês e meio é porque lá em baixo eles também não têm quem faça os Bilhetes.”

DGRN (5) – 9 (UA 39)

“Porque eu digo: emitirmos aqui no PAM imediatamente sem que ele fosse confirmado pela ADSE, ok. Compreende-se quando não somos nós a entidade emitente do cartão, portanto nem tendo nós meios de confirmar os dados do cliente, não podíamos estar a passar um certificado, quando muito podíamos dizer, ‘entregou o seu pedido’.”

G (2) (UA 37)

Quadro 7.6 – Relacionamento entre as entidades presentes nas Lojas e os serviços centrais – evidências de problemas ao nível da intermediação

Encontrou-se um serviço prestado pela Loja em que essa dependência é ainda mais grave, na medida em que cai fora da jurisdição nacional. Trata-se da renovação do visto, pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, em especial no caso dos cidadãos de origem africana. Pelo excerto abaixo conseguimos compreender bem a gravidade da situação:

“A situação mais dramática que acontece aqui é com os estrangeiros. Sobretudo com os angolanos, porque quando vieram para cá não precisavam de muitos documentos. Hoje para renovarem a sua residência têm a necessidade de terem o passaporte. Então como alguns já vieram há vinte anos, após o Vinte e Cinco de Abril, deixaram caducar os documentos todos. [...] E demora, se for o caso de Angola, um ano ou dois. E são pessoas sem recursos, são pessoas com poucas informações, pessoas que por vezes estão sem receber o Abono de Família e não têm como o receber porque estão ilegais.”

DGAJ (5) – 2 (UA 52)

Adicionalmente, estes constrangimentos decorrentes da dependência dos serviços centrais são recorrentemente agravados pelas limitações das próprias TIC's (Quadro 7.7).

Limitações impostas pelas TIC's

“Sábado é bastante complicado. E principalmente em termos de DGCI, como não temos acesso à maior parte das aplicações centrais ao Sábado...”

DGAJ (5) – 2 (UA 89)

“Porque normalmente aproveitam o fim-de-semana, como são poucas pessoas a utilizar para fazer manutenção, fazer correcções, etc. E a maior parte do tempo é raro estar aberto, por exemplo as consultas à situação do IRS estão fechadas, eles aproveitam para fazer liquidações, manutenção de base de dados, etc. e isso ao Sábado.

DGAJ (5) – 2 (UA 97)

Quadro 7.7 – Relacionamento entre as entidades presentes nas Lojas e os serviços centrais –
evidências das limitações decorrentes das TIC's

Por outro lado, em determinadas entidades gerou-se numa primeira fase alguma rivalidade entre os balcões presentes nas Lojas e os dos respectivos serviços tradicionais. De acordo com os dados recolhidos, esta situação já se encontra em grande medida ultrapassada. O excerto apresentado no Quadro 7.8 ilustra este sentimento.

Rivalidade

“Fomos muito mal tratados. Porque pensavam que íamos tirar trabalho, serviço às conservatórias. Fomos mesmo bastante mal tratados. Os primeiros meses custaram-nos bastante. Porque eles estavam convencidos que íamos tirar-lhes trabalho e nós não estamos aqui para rivalizar com ninguém, estamos aqui para fazermos um serviço externo. Agora não, agora já nos tratam de igual para igual, mas ao início até com isso tivemos que lidar.”

DGRN – Cert. (5) – 1 (UA 41)

Quadro 7.8 – Relacionamento entre as entidades presentes nas Lojas e os serviços centrais –
evidências da existência de rivalidade

Esta a dependência face aos serviços centrais tem ainda um forte impacto ao nível da uniformização dos serviços prestados pelas diferentes Lojas. Esta situação decorre precisamente do facto de o poder de decisão de uma dada entidade estar ou não presente

na Loja não ser da sua responsabilidade, mas antes das Direcções Regionais. Veja-se, de seguida, diversos casos em que esta situação ocorre, com prejuízos para o cidadão e, a um nível mais abrangente, da própria sociedade e economia nacionais:

“Ao contrário de alguns distritos, que têm só o Governo Civil fora e não tem na Loja, no caso de Aveiro, essa entidade esteve na Loja e saiu Está errado, porque havendo um segundo posto de serviço público dá alternativa ao cidadão se quiser contestar.”

Gov. Civ. – Coord. (6) (UA 42)

“Esta atitude dos ministérios de dizer ‘não, não queremos ir para lá’, a ADSE por exemplo não quis vir para cá. Instalou-se no Porto, instalou-se em Lisboa, mas em Braga não. Curiosamente, Braga é dos distritos em que o peso dos funcionários públicos relativamente à população total é superior. Portanto, é realmente um distrito de grande peso dos serviços públicos, de funcionários público. Para a Caixa Geral de Aposentações é a mesma coisa.”

G (2) (UA 27)

Por outro lado, a dependência das Lojas verifica-se também ao nível do poder político, na medida em que as decisões tomadas pelo Governo ou pelas Direcções-Gerais condicionam o serviço prestado pelas entidades que tutelam. Situações específicas como a alteração dos prazos de pagamento de impostos, dos impressos e documentos necessários, ou da própria estrutura das entidades têm, em geral, importantes implicações ao nível operacional, nomeadamente em termos da gestão de filas de espera e esclarecimento aos utentes, que são difíceis de gerir pelas Lojas.

“Portanto, para além do enquadramento fiscal e para além do enquadramento a nível de prazos, muitas vezes o Governo, ou a Direcção-Geral, não têm sensibilidades. Porque não se admite que este imposto não fosse cobrado mais tarde. E não em simultâneo, que leva a confusões. Portanto, de tudo isso deriva que muitas vezes demoramos mais um pouco, o que leva às vezes para certos conflitos porque o cliente não compreende!”

DGCI (5) – 2 (UA 64)

Um último aspecto que ressalta dos resultados relativos à sociedade tem a ver com o ainda existente desconhecimento relativamente à Loja, seja ao nível da sua existência ou, mais vulgarmente, das suas potencialidades. Com efeito, percebeu-se que nem todos os cidadãos conhecem a Loja, ou como podem beneficiar dela:

“Tem muita gente também que ainda não conhece. Nós fizemos no ano passado... foi no ano passado que nós distribuimos os folhetos? Sim, sim, às Juntas de Freguesia. Enviamos folhetos [...] precisamente porque também sentíamos que havia desconhecimento, na cidade e nas freguesias mais rurais. [...] acho que também as pessoas não sabem que está cá a Loja ou que a Loja tem esta potencialidade, também é, no fundo um problema. E é por causa disto que algumas não vêm.”.G (3) (UA 119)

Todavia, e de forma muito mais preocupante, os próprios serviços da Administração tradicional parecem nem sempre ter conhecimento das valências da Loja, induzindo, não raramente, em erro os cidadãos com informações imprecisas acerca dos assuntos que lá podem tratar. De seguida reproduzem-se algumas das passagens que melhor ilustram esta situação:

“É assim, eu penso que nem os colegas de outras repartições têm o conhecimento cabal do que é possível fazer cá e não é ‘Olhe, vá à Loja do Cidadão’. Há também muitas vezes o empurrar, “Vá à Loja do Cidadão, vá à Loja do Cidadão” . Eles têm uma expectativa de que aqui resolvem tudo. [...] mas há coisas que depois do cliente chegar cá não pode. ‘Ah, mas o seu colega disse-me isto!’ ”

DGCI (5) – 2 (UA 28)

“E depois tem uma coisa que acontece com muita frequência, os próprios serviços lá fora estão um bocadinho mal informados acerca dos serviços que nós temos aqui [...] mandam as pessoas para aqui, para serviços que nem sequer existem.”

PAM (5) (UA 34)

Tendo-se analisado os resultados relativos a cada uma das partes envolvidas no serviço público, na subsecção que se segue estudam-se os resultados que dizem respeito à forma como se desenrola esse relacionamento.

7.2.4. Relacionamentos

A análise desta categoria - (1 4) /Serviço Público/Relacionamento - envolveu a pesquisa de 42 documentos cotados, tendo sido feita com base nas entrevistas aos gerentes e colaboradores das Lojas, nos questionários aos utentes e nos *focus groups*, no sentido de compreender como se desenrolam os relacionamentos e “pseudo-relacionamentos” nos períodos de contacto (*service encounters*), ou seja, durante os momentos em que o utente interage com este canal de distribuição do serviço público. Foram obtidas conclusões essencialmente a dois níveis de relacionamentos: interno (entre a Unidade de Gestão e os seus clientes internos – as entidades presentes nas Lojas) e externo (entre a Loja e o cidadão/cliente).

- **Relacionamento Interno**

No contexto do relacionamento interno destaca-se a atitude da Unidade de Gestão na promoção de um espírito de equipa para com as entidades, fomentando uma relação de parceria em alternativa a uma relação de poder, no sentido de obter melhorias contínuas do desempenho de cada uma delas e, desse modo, conseguir uma maior satisfação dos utentes da Loja. As passagens reproduzidas abaixo ilustram alguns elementos deste relacionamento:

“A Loja funciona tanto melhor quanto melhor os parceiros funcionarem.”

G (4) (UA 65)

“É tudo na base do consenso. Portanto, sentamo-nos, conversamos, estabelecemos consensos e funciona. E as pessoas ficam muito admiradas é com o sucesso do modelo. Porque é tudo uma relação muito atípica, como é que eu consigo estes resultados se nem posso impor aqueles objectivos à entidade.”

G (1) (UA 106)

Na prática, a Unidade de Gestão promove reuniões de trabalho frequentes com os coordenadores e funcionários de balcão, procurando, em relação aos primeiros, contribuir para o exercício de uma liderança eficaz capaz de garantir uma boa qualidade do serviço prestado e, em relação aos colaboradores que prestam atendimento, no sentido de compreenderem em conjunto as expectativas e percepções dos utentes.

“E portanto este trabalho tem resultado muito positivamente, até porque temos depois dados objectivos, na redução do número de reclamações de atendimento face ao ano anterior, temos tido a evolução da redução do número de fechos antecipados, portanto tem havido aqui um retorno duma maior consciência dos funcionários e dos coordenadores para aquilo que é a expectativa do cidadão. Esta gestão diária permite-nos depois desencadear estas acções duma forma mais sistematizada levando-nos precisamente a corrigir alguns aspectos que podem ser corrigidos.”

G (4) (UA 21)

- **Relacionamento Externo**

Os utentes inquiridos nas seis Lojas onde foi realizado o trabalho de campo apresentam um grau de fidelização significativo com a Loja respectiva. Assim, na sua maioria são

clientes da Loja praticamente desde a sua abertura (há mais de três anos), deslocando-se lá várias vezes por ano, na maior parte dos casos entre duas a cinco vezes anualmente (Figura 7.4).

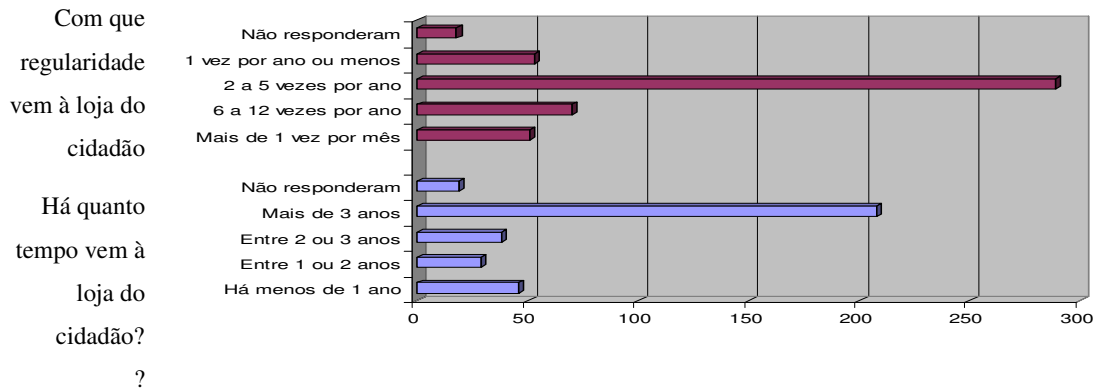


Figura 7.4 – Grau de fidelização dos utentes das Lojas

Por outro lado, mais de metade dos inquiridos declararam que tratam de todos os assuntos relativos ao Estado na Loja do Cidadão (Figura 7.5).

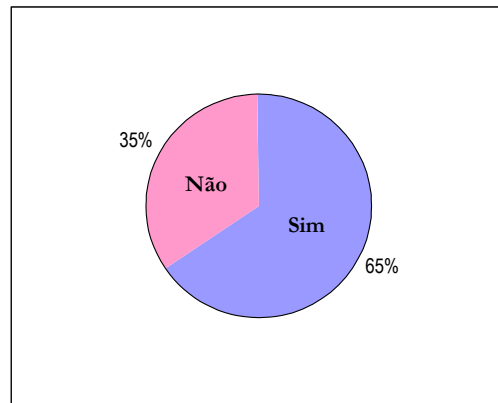


Figura 7.5 – Utentes que resolvem todos os assuntos relativos a serviços públicos na Loja

Acresce que, na grande maioria dos casos, este grau de fidelização desenvolveu-se praticamente desde a primeira vez que os utentes foram à Loja, sendo que 59.4% dos utentes afirmaram usar actualmente os mesmos serviços oferecidos pela Loja que usavam no início e 37.4% dos inquiridos declararam que desde essa altura têm mesmo vindo a usar mais serviços da Loja (Figura 7.6).

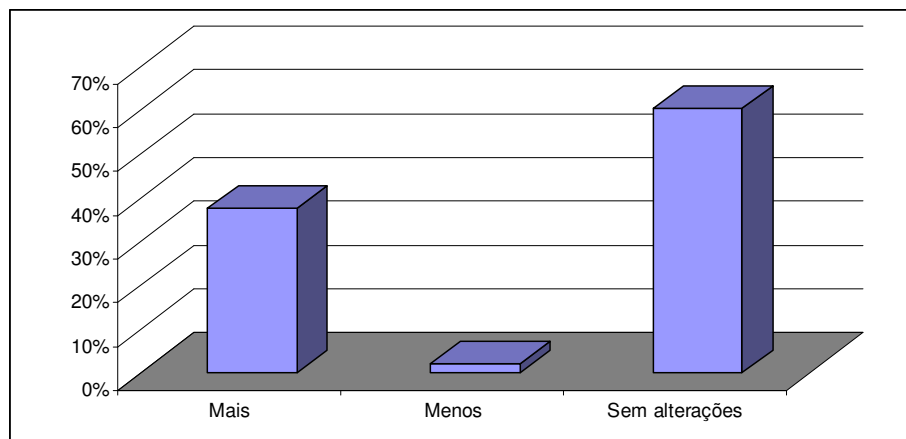


Figura 7.6 – Evolução do número de serviços da Loja utilizados pelos inquiridos

Estes resultados também encontram eco nas declarações obtidas durante as entrevistas e *focus groups*. Do total dos 10 documentos cotados salientamos as seguintes passagens (Quadro 7.9):

Resultados de entrevistas
<p>“A Loja do Cidadão é um conceito diferente em que as pessoas vêm cá com o intuito de... vir à experiência, pronto. Vêm cá e até têm uma boa experiência, foram bem atendidos e ficam com uma ideia mais ou menos boa do serviço em si e voltam.”</p> <p>DGRN – BI (5) – 8 (UA 13)</p>
<p>“... e habituaram-se a quando têm alguma coisa para resolver vêm à Loja do Cidadão e acham que aqui há tudo para ser resolvido.”</p> <p>IEFP (5) – 4 (UA 22)</p>
Resultados de <i>focus groups</i>
<p>“Eu uso cada vez mais. E agora já nem vou a mais nenhum lado, a não ser que não possa resolver na Loja.”</p> <p>FG – utentes (1) (UA 15)</p>
<p>“Sempre que posso vou à Loja, só mesmo quando não resolvem lá os assuntos que preciso.”</p> <p>FG – utentes (3) (UA 11)</p>

Quadro 7.9 – Excertos da das entrevistas e *focus groups* relativamente ao grau de fidelização dos utentes das Lojas

Por outro lado, a análise dos resultados relativos ao relacionamento externo, tornou evidentes as dificuldades da interacção com uma parte significativa dos utentes das

Lojas. Com efeito, constata-se uma atitude de exigência crescente do cidadão para com a Loja como um todo, como se depreende das seguintes declarações:

“No primeiro ano, é o ano do encanto, não é? É uma coisa nova, não há reclamações, as pessoas estão encantadas com o modelo que é uma grande novidade. A partir do primeiro ano as pessoas começam a ser mais exigentes...”

G (1) (UA 64)

“A questão do atendimento, portanto, da interacção com o cidadão, nem sempre é linear, nem sempre é simples, porque o serviço público é algo de que o cidadão também se sente proprietário, podemos dizer. Ou seja, e isto é uma opinião pessoal, o cidadão, enquanto cidadão, no seu conceito de cidadania infere que pode ditar, ou tem uma palavra a dizer na forma como os serviços são prestados. (...) e portanto é neste desencontro de expectativas por um lado e de capacidade de resposta por outro, que temos situações de atendimento menos felizes que podem originar um conflito e depois, numa situação mais extremada, levam à reclamação escrita.”

G (4) (UA 22)

Em muitos casos, esta relação por vezes difícil entre o utente e as entidades da Loja tem origem precisamente no facto daquele ser um cliente cativo. Se bem que a generalidade dos serviços públicos tem implícito o cumprimento de uma obrigação do cidadão para com o Estado, nomeadamente na renovação de documentos oficiais, em determinados casos, como seja o da Direcção-Geral dos Impostos, esta questão é ainda mais importante, dado que o cidadão sente que vai cumprir uma obrigação que tem para si uma implicação directa negativa:

“Se bem que o nosso posto, digamos não é o posto mais agradável de ir não é? Que é o posto dos Impostos. Ninguém gosta.”

DGI – Coord. (1) (UA 15)

Por outro lado, a um nível mais operacional, as dificuldades do relacionamento entre os utentes e as entidades decorrem frequentemente da falta de entendimento dos processos subjacentes às relações do cidadão com o Estado. Estas, porém, estão, em grande parte dos casos, fora do controlo da Loja, já que esta não é mais do que um canal de distribuição do serviço público com fraca autonomia. Mais especificamente, cabem aqui reacções a situações de demoras na efectivação do serviço, bem como complicações

processuais decorrentes de situações específicas complexas. À gestão das Lojas resta, apenas, a possibilidade de maximizar a qualidade do serviço prestado, dentro dos condicionalismos administrativo-legais, e também de recursos, que lhe são superiormente impostos. As declarações que se seguem ajudam a perceber melhor de que forma o utente apreende estas limitações, e como tende a reagir quando é confrontado com as mesmas:

“E acontece que muitas vezes há situações em que as pessoas não percebem porque é que o processo delas está a demorar mais tempo do que aquilo que está estabelecido. Nós demoramos uma média de dois dias a um dia, é o prazo normal, com carácter de urgência demoramos menos de vinte e quatro horas, mas há situações que quando estão a ser emitidas verificamos que as pessoas ou são contumazes, ou têm uma adopção plena. E esses processos requerem um tratamento mais profundo e que requer também a intervenção de outras entidades que não estão aqui na Loja, mas que são nossas. E as pessoas precisam de perceber o porquê de tanta demora.”

DGRN – Coord. (3) (UA 7)

“E as pessoas quando estabelecem graus de exigência têm que perceber que esse grau de exigência está condicionado a muitas coisas. É evidente que eu gostaria de sair daqui, se calhar com o cartão de contribuinte na mão, isso é que era o 100%. Mas não posso...”

G (1) (UA 124)

“Uma coisa é reclamar por não se ter obtido o que a gente quer, outra coisa é reclamar por não termos conseguido uma coisa que é o nosso direito. E acho que as pessoas reclamam mais por não terem conseguido o que queriam, do que dum direito que não obtiveram.”

IEFP (5) – 2 (UA 103)

Por outro lado, o encerramento antecipado de determinados serviços, por excesso de afluência comparativamente à capacidade de resposta dessas entidades, é outro dos principais motivos que está vulgarmente na origem de reacções negativas por parte dos utentes:

“A Loja está a tentar servir o melhor possível, com mais qualidade, mas a Loja está sempre a abarrotar! Há demasiados clientes, e poucos funcionários! [...] O fecho das senhas ocorre muito tempo antes da Loja encerrar, pelas 18/18.30h e os clientes não compreendem e reclamam! O cliente acusa-nos de sermos preguiçosos e de não quereremos trabalhar! É a velha história do funcionário público, mas muitos de nós nem somos!”

DGCI (4) (UA 10)

Em muitos dos casos, estas interações levam a reclamações, primordialmente verbais, mas em alguns casos, apesar das explicações dos coordenadores de serviço e mesmo dos gerentes das Lojas, o utente acaba mesmo por solicitar o livro de reclamações. De facto, na sua maioria o utente insatisfeito tem alguma relutância em apresentar uma reclamação formal, como explica um dos colaboradores:

“Manifestam-se mas não vão escrever. É muito raro aquele que vai escrever.”

DGCI (5) – 1 (UA 148)

Verificou-se que, nos casos em que a Unidade de Gestão reconhece que o utente tem de facto motivos plausíveis para reclamar, cada uma das Lojas procura, em certa medida, incentivar a reclamação escrita, esclarecendo devidamente o utente de forma a que a sua reclamação seja consequente:

“Se a reclamação tiver justificação, eu sou o primeiro a defender que ela continue. E tenho dito isso às pessoas.”

G (3) (UA 16)

“Quando chega à reclamação propriamente dita, é aqui na Unidade de Gestão. Portanto, os utentes dirigem-se à Unidade de Gestão, nós fornecemos o Livro [...] Amarelo. Mas mesmo aqui, nós o que dizemos à pessoa, ou ao reclamante é se pretende ouvir o coordenador do serviço, até para estar devidamente informado para poder redigir a reclamação. [...] E se não expõe devidamente a questão corre o risco é de receber uma resposta a dizer que a reclamação não é pertinente.”

G 81) (UA 56)

“Eu acho que o cidadão deve ser exigente. E deve ser pertinente nas exigências que faz. Por exemplo, nós temos legislação, procedimentos completamente arcaicos e faz todo o sentido que as pessoas reclamem.”

DGRN – Coord. (3) (UA 62)

Para além das reclamações, existem variados casos de louvores e sugestões. No entanto, ainda com maior preponderância do que numa situação de reclamação, o utente tem uma clara preferência por apresentar o louvor ou sugestão verbalmente (junto do próprio visado quando se trata de louvor), do que fazê-lo por via formal:

“Mas aqui não há muitas reclamações. Louvores, há alguns, mas também não há assim exageradamente. As pessoas gostam, agradecem. Percebe? Agradecem o atendimento.”

DGCI (5) – 1 (UA 148)

“Vai havendo louvores, mas lá está, vamos a ter aqui a outra característica da pessoa ser extremamente reservada. Não é fácil. É natural a pessoa chegar junto da receção a pedir para falar connosco e elogiar um funcionário. Por essa área, redigir esse elogio já é mais complicado e é uma forma de estar-se a expor, já é mais difícil a pessoa passar isso para papel.”

G (6) (UA 24)

Pode-se apurar que a incidência de reclamações, louvores e sugestões não é uniforme em todas as Lojas (Quadros 7.10, 7.11 e 7.12) e que tem evoluído desde a abertura das mesmas (Figuras 7.7, 7.8 e 7.9). Muito embora os dados apresentados sejam influenciados pela entrada em funcionamento da Loja de Odivelas em 2007, verifica-se que as Lojas das Laranjeiras e do Porto são as que registam percentagens mais significativas nas três dimensões, muito embora em termos de louvores a de Aveiro se evidencie com valores bastante significativos comparativamente aos obtidos para o conjunto das seis Lojas. Por outro lado, destaca-se uma clara tendência para o crescimento do total das reclamações desde 2005 e para uma estabilização dos louvores desde 2003. Por sua vez, o número de sugestões tende a diminuir desde 2002.

	2006	2007	2008 (*)
Aveiro	3.2	2.3	2.8
Braga	8.8	11.6	8.2
Coimbra	5.7	7.9	6.9
Laranjeiras	36.9	35.1	34.2
Porto	17.9	12.3	6.8
Viseu	1.3	2.1	3.0
TOTAL	73.8	71.3	61.9

Quadro 7.10 – Percentagem de reclamações das seis Lojas em relação ao total das reclamações no triénio 2006/2008

(Fonte: Agência para a Modernização Administrativa)

(*) Valores a 30 de Setembro de 2008

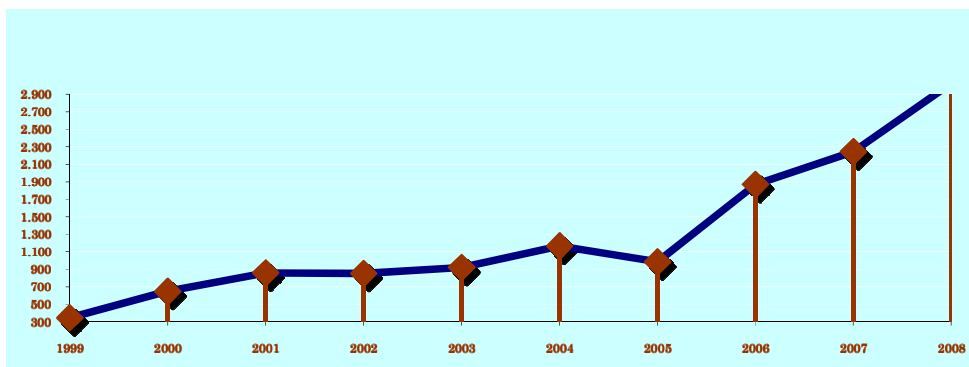


Figura 7.7 – Evolução do total das reclamações das Lojas de Portugal Continental no período 1999/2008 (Fonte: Agência para a Modernização Administrativa)

	2006	2007	2008 (*)
Aveiro	14.8	25.5	13.2
Braga	6.0	4.3	4.4
Coimbra	4.6	8.9	8.3
Laranjeiras	13.7	18.8	19.4
Porto	12.7	10.0	9.8
Viseu	1.1	0.4	1.6
TOTAL	52.9	67.9	56.7

Quadro 7.11 – Percentagem de louvores das seis Lojas em relação ao total dos louvores no triénio 2006/2008 (Fonte: Agência para a Modernização Administrativa) (*) Valores a 30 de Setembro de 2008

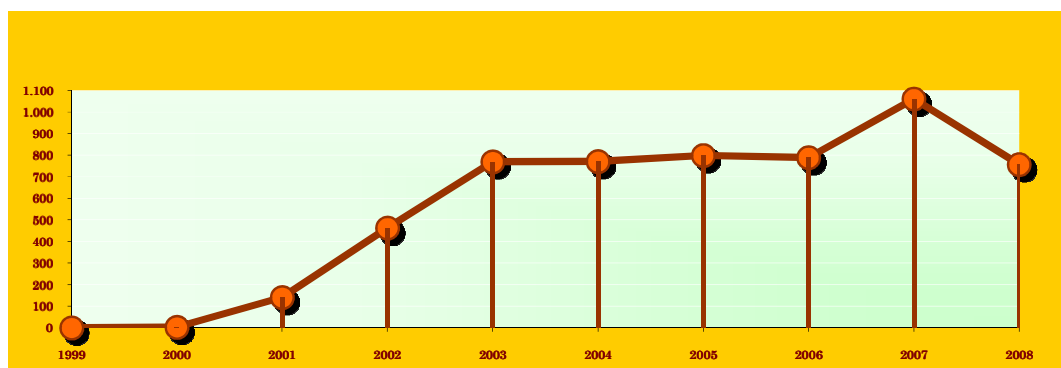


Figura 7.8 – Evolução do total dos louvores das Lojas de Portugal Continental no período 1999/2008 (Fonte: Agência para a Modernização Administrativa)

	2006	2007	2008 (*)
Aveiro	6.1	7.2	10.3
Braga	5.1	11.6	3.6
Coimbra	13.0	12.4	6.4
Laranjeiras	17.8	17.0	18.2
Porto	18.8	22.2	13.9
Viseu	5.1	8.2	5.5
TOTAL	65.9	78.6	57.9

Quadro 7.12 – Percentagem de sugestões das seis Lojas em relação ao total das sugestões no triénio 2006/2008
(Fonte: Agência para a Modernização Administrativa)
(*) Valores a 30 de Setembro de 2008

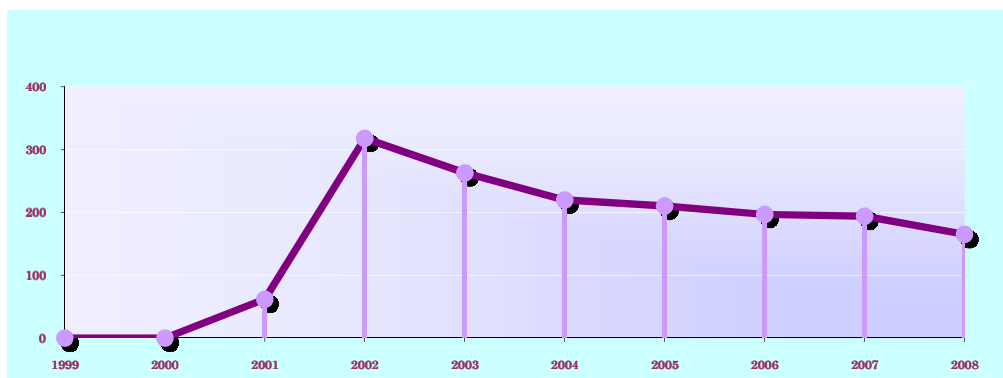


Figura 7.9 – Evolução do total das sugestões das Lojas de Portugal Continental no período 1999/2008
(Fonte: Agência para a Modernização Administrativa)

Por outro lado, constatou-se a existência de procedimentos distintos relativamente à importância atribuída à divulgação do louvor em diferentes Lojas. No destaque abaixo reproduzem-se discursos precisamente opostos, encontrados em duas Lojas distintas, num caso salientando os benefícios dessa prática, no outro justificando a preferência por outras vias para criar um espírito de equipa e, simultaneamente, incentivar o foco desinteressado do colaborador na qualidade do atendimento:

“O que nós fazemos sempre que são feitos louvores, no final do dia eles são lidos, no sistema de som, e são divulgados por todas as Lojas. Acaba por funcionar como um incentivo.”

G (3) (UA 167)

“Eu com franqueza, tenho para mim que o louvor não deve ser incentivado. [...] sob pena de a pessoa estar a trabalhar na perspectiva do louvor. [...] pode criar factores de animosidade.”

“Portanto, é o meu ponto de vista, prefiro, aqui dentro, apostar mais neste espírito de equipa, fomentar este espírito de equipa...sei lá, com os magustos, com...enfim, com este tipo de actividades em que se sai fora da Loja [...] do que propriamente estar a apostar no louvor.”

G (6) (UA 126 - 126)

Ainda em relação aos relacionamentos externos, verificou-se em diversas Lojas a existência de evidências do desenvolvimento de verdadeiros relacionamentos entre certos utentes e os colaboradores das entidades. Trata-se de situações em que se vão criando laços de confiança e empatia entre o utente e um colaborador específico, pelo que aquele procura ser atendido por esse colaborador sempre que for possível. No quadro abaixo reproduzem-se alguns excertos que demonstram essa realidade:

“Se falam connosco ficam mais confiantes, e muitos vão criando laços com os funcionários, e pedem para ser atendidos por um ou outro, especificamente.”

SS (4) (UA 22)

“Há pessoas que nos dão indicação que preferem vir aqui porque já conhecem as funcionárias, ou que preferem ser atendidos...”

DGRN – BI (5) – 9 (UA 12)

“Inclusivamente chegam aqui e dizem: “A senhora resolveu-me aquele caso da outra vez, agora tenho aqui a minha cunhada que tem um problema muito complicado e eu gostava que fosse a senhora a resolver porque da outra vez resolveu...” Portanto eles também criam uma certa ligação, não só com o serviço, mas também com a pessoa. [...] A pessoa fica sempre com aquela ideia que se lhe resolveu o [assunto] anterior também lhe vai resolver aquele.”

SS (5) – 3 (UA 34)

Em suma, muito embora se possa concluir pela promoção de uma relação de proximidade e colaboração entre a Loja, representada pela Unidade de Gestão, e cada uma das entidades presentes com o objectivo de prestar ao cliente externo um serviço que o satisfaça, os relacionamentos que se desenrolam durante a interacção do utente com a Loja apresentam alguns traços de tensão e, em certos casos, de conflito, muito

embora se verifiquem, em casos opostos, situações que geram no utente uma satisfação notável. Essa tensão deve-se, em certa medida, à crescente exigência do cidadão face ao serviço prestado pelo Estado, que o leva, muitas vezes, a não compreender nem aceitar determinados procedimentos, que lhe parecem complexos e totalmente desnecessários. Por outro lado, o cidadão é cada vez mais crítico dos constrangimentos que afectam os serviços públicos, bem como das eventuais falhas na prestação desses serviços.

Acresce que, muito embora na maioria dos casos se possa realmente falar na existência de um “pseudo-relacionamento” entre os utentes das Lojas e as entidades presentes, não devemos deixar de considerar que, um pouco em todas as Lojas, indiferentemente das suas características, se desenvolvem alguns casos de verdadeiros relacionamentos, na medida em que certo tipo de utentes procura ser preferencialmente atendido por determinado funcionário com quem vai estabelecendo alguma empatia, decorrente de sucessivos atendimentos favoravelmente percebidos.

7.2.5. Síntese

A investigação que decorreu da primeira questão de investigação – “Como se desenvolve processo de interacção no serviço público?” – foi de natureza prioritariamente qualitativa, dado o género de pergunta envolvida (“como?”), pelo que a evidência apresentada foi essencialmente obtida das entrevistas realizadas junto das Unidades de Gestão das Lojas onde decorreu o trabalho empírico e dos colaboradores das entidades presentes, bem como dos *focus groups* realizados com utentes e colaboradores das Lojas. Mais especificamente, analisou-se a interacção de cada uma das partes envolvidas na prestação do serviço público - cidadão/cliente (já que a Loja do Cidadão está claramente vocacionada para este e não para as empresas), a entidade pública (a própria Loja) e a sociedade em que as Lojas se inserem - finalizando-se com a análise dos relacionamentos que ocorrem durante a prestação.

No que diz respeito ao cidadão-cliente, e após uma breve caracterização dos utentes inquiridos durante a fase de trabalho de campo, julgou-se pertinente desagregar a

investigação em três categorias principais: perfil, motivação e comportamento. Constatou-se, desde logo, uma clara divergência dos perfis dos clientes por tipo de Loja. Por sua vez, a análise da motivação apontou para a preferência pelo atendimento presencial e, dentro deste, pela distribuição concentrada dos serviços, apontada como a principal vantagem do modelo da Loja. Em termos de comportamento, constataram-se e exploraram-se grandes diferenças comparativamente às interacções inerentes aos balcões tradicionais. Na subsecção seguinte foram apresentados e analisados os resultados relativos à entidade pública, entendida, aqui, como a Loja como um todo. Paralelamente à heterogeneidade do posicionamento de certos serviços centrais relativamente às diferentes Lojas, verificou-se em todos os casos analisados uma clara preocupação em cultivar uma “cultura de Loja”, promovendo, assim, o distanciamento em relação à Administração tradicional.

No que se refere à sociedade, percebeu-se que os relacionamentos ocorridos na interacção do serviço público se encontram condicionados, em larga medida, pelo que se passa na realidade do país. Em segundo lugar, detectou-se uma fortíssima dependência das entidades da Loja relativamente aos serviços centrais, bem como das opções de natureza política, da responsabilidade do Governo ou das Direcções Regionais. Por último, verificou-se ainda a existência de algum desconhecimento das capacidades das Lojas, mesmo por parte dos balcões tradicionais.

Finalmente, a última secção analisou os resultados relativos aos relacionamentos que se desenrolam nas Lojas. A análise foi dividida em duas partes: os relacionamentos internos (que envolvem a Unidade de Gestão e as entidades) e os externos (relativos ao cidadão). No primeiro caso, os resultados destacam a importância da actuação da Unidade de Gestão. Em termos dos relacionamentos externos, a análise da fidelização salientou um elevado grau de lealdade dos utentes desde as primeiras deslocações à Loja. Por outro lado, sobressaiu alguma tensão em determinadas interacções, explorando-se os motivos subjacentes e suas consequências, nomeadamente ao nível do mecanismo de reclamação. Finalmente, acresce ainda que, muito embora se possa afirmar que a grande maioria dos contactos dos utentes com as Lojas caem na classificação “pseudo-relacionamentos”, verificou-se a existência de variados casos em

que se desenvolve um verdadeiro relacionamento entre o utente e o colaborador que lhe presta o atendimento.

Na secção que se segue, apresentam-se e analisam-se os resultados relativos à qualidade percebida pelo cidadão/cliente, no sentido de dar resposta à segunda questão de investigação.

7.3. Qualidade Percebida pelo Cidadão/Cliente

Esta secção tem como objectivo apresentar e analisar os resultados relativos à formação da qualidade percebida pelo utente da Loja do Cidadão. Mais especificamente, pretende-se dar resposta à segunda questão de investigação: “Como se desenvolve a percepção da qualidade do serviço público pelo cidadão/cliente?”.

A análise encontra-se estruturada de acordo com o modelo (Figura 7.10). Assim, na primeira subsecção (Subsecção 7.3.1.) procura-se compreender como são formadas as expectativas do cidadão/cliente relativamente à Loja do Cidadão. De seguida, analisam-se os resultados relativos às percepções dos utentes das Lojas (Subsecção 7.3.2.), de acordo com as dimensões utilizadas no modelo Servqual, acrescidas das suas percepções relativas à imagem da Loja e da Administração tradicional. Apresenta-se, também, uma análise importância/desempenho relativamente ao conjunto dos 29 itens da terceira parte do questionário. Segue-se a análise da zona de tolerância (Subsecção 7.3.3.) e do papel das emoções na formação da qualidade percebida (Subsecção 7.3.4.). Na última parte, e com base na análise efectuada nas subsecções anteriores, discute-se e dá-se resposta à questão de investigação acima enunciada.

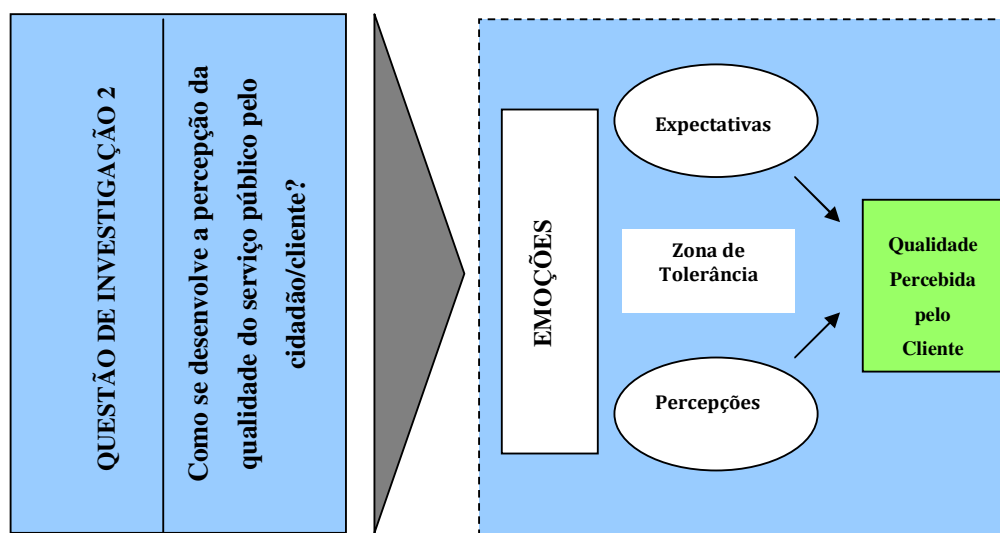


Figura 7.10 – Percepção da qualidade do serviço público pelo cidadão/cliente
(Fonte: representação parcial do modelo de análise)

Esta análise tem duas vertentes: qualitativa e quantitativa. A primeira baseia-se nos dados obtidos através das entrevistas, *focus groups* (ambos tratados pelo *software* QSR NVivo 2.0) e os incidentes recolhidos nos questionários junto dos utentes das Lojas. A segunda utiliza os dados de natureza quantitativa obtidos com os questionários, que foram trabalhados com o *software* SPSS.

7.3.1. Expectativas

Os dados quantitativos recolhidos através dos questionários permitiram traçar um perfil bastante generalista das expectativas dos utentes das Lojas. Em concreto, cerca de 61% dos inquiridos declararam que a Loja que frequentam corresponde às suas expectativas, sendo que 20.3% referiram que aquela se situava acima do que esperavam e, em oposição, 13.8% mencionaram que as suas expectativas não foram atingidas.

Todavia, esta apreciação apresenta um padrão heterogéneo, consoante o tipo de Loja em causa. Na verdade, como podemos ver da Figura 7.11 abaixo, existe uma clara oposição entre, por um lado, as Lojas dos grandes centros urbanos (Laranjeiras e Porto) e as Lojas localizadas em cidades mais pequenas (Aveiro e Viseu). No primeiro caso, a percentagem de utentes que declararam que a Loja está abaixo das suas expectativas é notoriamente superior (entre 20 a 25% dos inquiridos), enquanto que no caso das outras duas Lojas essa percentagem é negligenciável (apenas um inquirido declarou ter expectativas defraudadas em relação à Loja de Viseu, enquanto que na Loja de Aveiro foram três os que responderam da mesma forma).

Os resultados relativos às Lojas de Braga e Coimbra situaram-se numa posição intermédia, atingindo 10.2% e 16.2%, respectivamente. Consequentemente, foi nas duas Lojas de maior dimensão que se obtiveram resultados mais escassos nas categorias “acima” e “muito acima” das expectativas.

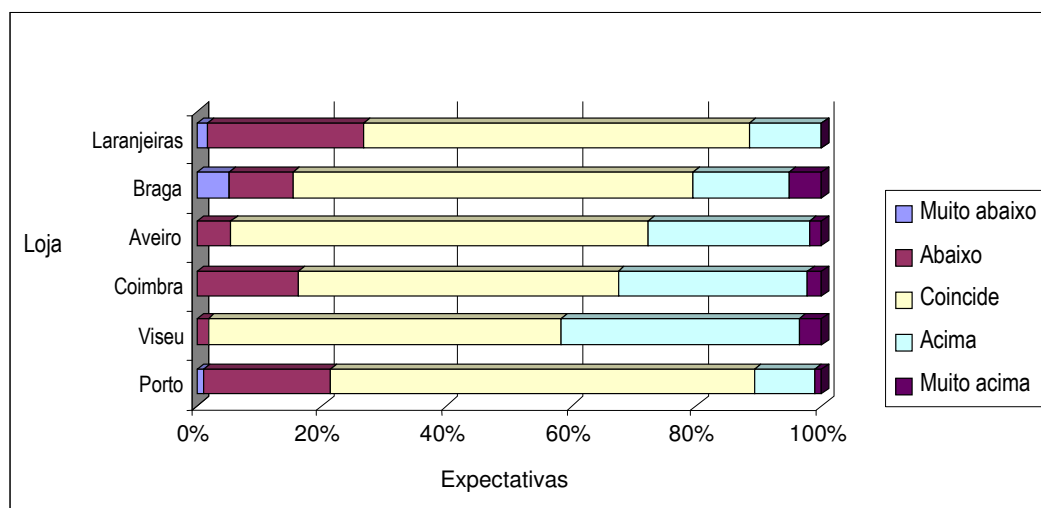


Figura 7.11 – Distribuição das expectativas dos utentes por Loja

Quando questionados acerca dos motivos que justificaram a sua resposta, os inquiridos apontaram como principais causas a concentração dos serviços, a facilidade de resolução de problemas, a rapidez e a qualidade do atendimento, como factores

positivos. Opostamente, o tempo de espera foi o factor que claramente se destacou como causa da sua percepção ficar aquém das expectativas iniciais.

A análise da formação das expectativas desdobrou-se em quatro dimensões principais: passa-palavra (*word-of-mouth*), experiências anteriores, posicionamento sugerido e necessidades pessoais, conforme se ilustra de seguida (Figura 7.12).



Figura 7.12 – Dimensões da formação das expectativas do cidadão/cliente
(Fonte: sistematização própria com base na análise das entrevistas e *focus groups*)

Em termos da análise dos dados através do QSR, a categoria (2 1) /Qualidade Percebida Pelo Cliente/Expectativas foi desagregada conforme explicitado no quadro seguinte (Quadro 7.13):

Nº Categoria	Descrição	Nº docs. cotados
15	(2) /Qualidade Percebida Pelo Cliente	-
16	(2 1) /Qualidade Percebida Pelo Cliente/Expectativas	-
17	(2 1 1) /Qualidade Percebida Pelo Cliente/Expectativas/Passa-Palavra	-
18	(2 1 1 1) /Qualidade Percebida Pelo Cliente/Expectativas/Passa-Palavra/Positivo	2
19	(2 1 1 2) /Qualidade Percebida Pelo Cliente/Expectativas/Passa-Palavra/Negativo	12
20	(2 1 2) /Qualidade Percebida Pelo Cliente/Expectativas/Experiências Anteriores	-
21	(2 1 2 1) /Qualidade Percebida Pelo Cliente/Expectativas/Experiências Anteriores/Positivas	5
22	(2 1 2 2) /Qualidade Percebida Pelo Cliente/Expectativas/Experiências Anteriores/Negativas	7
23	(2 1 3) /Qualidade Percebida Pelo Cliente/Expectativas/Posicionamento Sugerido	-
24	(2 1 3 1) /Qualidade Percebida Pelo Cliente/Expectativas/Posicionamento Sugerido/Positivas	3
25	(2 1 3 2) /Qualidade Percebida Pelo Cliente/Expectativas/Posicionamento Sugerido/Negativas	39
26	(2 1 4) /Qualidade Percebida Pelo Cliente/Expectativas/Necessidades Pessoais	-
27	(2 1 4 1) /Qualidade Percebida Pelo Cliente/Expectativas/Necessidades Pessoais/Positivas	0
28	(2 1 4 2) /Qualidade Percebida Pelo Cliente/Expectativas/Necessidades Pessoais/Negativas	12

Quadro 7.13 – Desagregação da categoria (2 1) /Qualidade Percebida Pelo Cliente/Expectativas

De seguida, apresentamos os resultados obtidos da análise desta categoria através dos dados recolhidos por meio das entrevistas e *focus groups*, procurando-se, sempre que a evidência empírica o permita, compreender os contributos positivos e negativos de cada uma das dimensões acima referidas.

- **Passa-palavra**

Na subcategoria “(2 1 1) /Qualidade Percebida Pelo Cliente/Expectativas/Passa-Palavra”, os relatos recolhidos foram divididos em “Passa-Palavra Positivo” e “Passa-Palavra Negativo” (subcategorias ‘2 1 1 1’ e ‘2 1 1 2’, respectivamente). No Quadro 7.14 apresentam-se algumas das evidências que permitem compreender como são formadas e quais as implicações destas duas subcategorias. Todavia, convém desde já esclarecer o significado dos termos utilizados nesta subsecção. Assim, o passa-palavra é designado por “positivo” ou “negativo”, não no sentido habitual de referências positivas ou negativas, respectivamente, divulgadas por outros utentes das Lojas, mas antes tendo em conta as consequências, favoráveis ou desfavoráveis, em termos da satisfação dos utentes decorrentes das expectativas que criaram com base dessas informações.

Passa-palavra positivo

“Sim, já sabia pelos amigos que as coisas funcionam melhor aqui.”

FG (1) (UA 19)

“[...] qual é o melhor marketing? É aquilo que vai dizer lá para fora. ‘Estive na Loja do Cidadão, resolveram-me o problema.’ A vizinha passa à vizinha, a vizinha à vizinha...Vêm depois todos aqui, já não querem ir a outro lado.”

SS (5) – 2 (UA 45)

Passa-palavra negativo

“Olhe, a reclamar, noto que as pessoas muitas vezes vêm com muitas expectativas em relação aos assuntos que aqui podem ser tratados. Lá está os dos casamentos, os das procurações, que com certeza... mas queriam fazer aqui. O que é certo é que não se fazem. E as pessoas muitas vezes vêm e ‘mas disseram-me que na Loja do cidadão se resolvia tudo.’ Tudo!”

DGRN – Coord. (3) (UA 34)

“Há uns dias atrás um cliente foi erradamente informado sobre o que a Loja faz em termos de Impostos, e pensou que cá se prestavam mais serviços do que efectivamente se prestam. Ficou muito aborrecido pois veio ao engano, perder tempo, quando afinal teria mesmo que se dirigir às Repartições de Finanças lá fora!”

DGCI (4) (UA 8)

Quadro 7.14 – Excertos da categoria “(2 1 1) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Expectativas/Passa-Palavra”

Estes excertos permitem retirar diversas conclusões. Em primeiro lugar, verifica-se que muitos utentes procuram pela primeira vez a Loja por conselho de amigos ou familiares, confirmando posteriormente as expectativas favoráveis assim criadas. Porém, o passapalavra exerce uma influência mais negativa do que positiva, dado que contribui fortemente para a criação de expectativas que posteriormente não se vêm a verificar, deixando o utente desapontado e insatisfeito. Mais concretamente, essas expectativas, criadas na sua maioria pelos conselhos de outros cidadãos e mesmo por indicações prestadas por alguns balcões tradicionais ou serviços profissionais (nomeadamente por sugestão de advogados), relacionam-se com os tempos de espera, geralmente na prática mais longos do que os esperados, e, essencialmente, com a carência de um conjunto alargado de valências nos balcões das entidades presentes nas Lojas, bem como a não existência de diversas entidades, sendo este um importante factor de heterogeneidade entre as diferentes Lojas.

- **Experiências Anteriores**

Outra fonte de geração de expectativas tem a ver com experiências anteriores dos próprios utentes. No Quadro 7.15 destaca-se um pequeno conjunto de exemplos:

Experiências anteriores positivas
<p>“Eu estou convencido que por aquilo que ainda se nota, as pessoas saem agradavelmente surpreendidas, satisfeitas por aquilo que encontraram. E depois voltam!”</p> <p>EDP – Coord. (6) (UA 29)</p>
Experiências anteriores negativas
<p>“No primeiro ano, é o ano do encanto, não é? É uma coisa nova, não há reclamações, as pessoas estão encantadas com o modelo que é uma grande novidade. A partir do primeiro ano as pessoas começam a ser mais exigentes.”</p> <p>G (3) (UA 64)</p>
<p>“Mas também é assim, quanto mais nós damos aos clientes, esta é a realidade, o cliente depois fica exigente. Bastante exigente, porquê? Porque ele não está habituado a esperar. Um cliente que chega aqui e leva o certificado em dois minutos, outro que esteja sentado do outro lado, vê que o dele vai demorar três dias, não fica muito satisfeito.”</p> <p>DGAJ (5) – 2 (UA 38)</p>

Quadro 7.15 – Excertos da categoria (2 1 2) /Qualidade Percebida pelo
Cliente/Expectativas/Experiências Anteriores

Do lado positivo, temos que o utente que sai satisfeito com os serviços prestados pela Loja desenvolve um conjunto de expectativas favoráveis a voltar e, portanto, cria algum grau de fidelização.

No entanto, a maior parte dos entrevistados referiu precisamente aspectos negativos que as experiências anteriores podem inculcar na geração das expectativas dos utentes. Desde logo, denota-se uma evolução dessas expectativas. Ou seja, à medida que o cidadão se desloca sucessivamente à Loja vai desenvolvendo um grau de exigência crescente em relação ao desempenho da Loja, criando um segundo nível de expectativas.

Por outro lado, o cliente tende também a estabelecer comparações com experiências de outros utentes, nomeadamente com as que presencia durante o seu tempo de espera, não compreendendo eventuais diferenças que possam ocorrer entre dois atendimentos sucessivos. Finalmente, embora menos comum, encontraram-se casos de cidadãos que conhecem realidades de outros países, comparam a Loja com aquelas, censurando que certos procedimentos, mais simples e eficientes, não sejam os seguidos também neste caso.

“Às vezes eles querem passar por cima das normas. E muitos emigrantes têm muito a ideia de dizer assim: ‘mas em França não é assim e aqui é assado! É tanta burocracia!’”

DGRN – Coord. (1) (UA 26)

- **Posicionamento Sugerido**

O posicionamento sugerido surge como uma importante fonte de expectativas. No Quadro 7.16 reproduzem-se alguns dos excertos de entrevistas a gerentes e colaboradores que melhor ilustram esta influência.

Posicionamento sugerido (positivo)

“Porque a Loja... se vir as campanhas publicitárias dessa altura, a Loja, o projecto, apresentou-se como maior eficiência, maior rapidez, maior capacidade de resposta aos problemas e simpatia/acolhimento, ou seja uma imagem do profissional...uma postura profissional irrepreensível. Portanto, um projecto que conciliava duas vertentes: a questão técnica, dar uma cabal resposta técnica e a questão da interacção... ou do relacionamento interpessoal passar a ser utilmente personalizado. E portanto estas duas ... o projecto assumiu-se como tal e aquilo que as pessoas encontraram face ao passado foi exactamente isso, portanto foi um corresponder dessas expectativas que estavam a ser criadas.”

G (4) (UA 33)

Posicionamento sugerido (negativo)

“Porque a Loja do Cidadão foi divulgada como um projecto de sucesso, um projecto... o slogan é ‘o Dia-a-Dia Mais Fácil’. E as pessoas chegam aqui e acham que aqui o atendimento tem que ser melhor, a rapidez tem que ser outra e portanto têm que sair daqui satisfeitos.”

G (3) (UA 26)

“Por ser Loja, acham que chegam aqui e têm o Bilhete no mesmo dia. Que foi o que realmente se passou quando a Loja abriu. Porque eles conseguiram no primeiro dia... Na abertura, fizeram aqui, tipo um protótipo do Bilhete de Identidade no dia e então acho que toda a gente pensa que é isso que acontece. As certidões, também acham que é tudo assim no momento...E então têm assim uma ideia um bocado errada da Loja.”

DGRN – BI (5) – 9 (UA 12)

“As pessoas, às vezes julgam que a Loja do Cidadão, que os serviços têm todos ligações uns com os outros e não têm. Julgam, por estarmos aqui todos ao lado uns dos outros ou à frente.”

IEFP (5) – 1 (UA 28)

Quadro 7.16 – Excertos da categoria (2 1 3) /Qualidade Percebida pelo
Cliente/Expectativas/Posicionamento Sugerido

Se bem que foram encontrados alguns casos de um efeito favorável do posicionamento sugerido na formulação das expectativas, nomeadamente naqueles em que o desempenho de que os utentes se aperceberam foi de encontro a essas mesmas expectativas, na realidade a maioria da evidência encontrada aponta para um posicionamento original do projecto da Loja do Cidadão claramente acima das suas efectivas potencialidades. Assim, destaca-se o facto de se ter passado, desde o início, nomeadamente de forma implícita no próprio *slogan* da Loja – ‘Dia-a-Dia Mais Fácil’ – a ideia de que o cidadão resolveria quase instantaneamente todos os seus assuntos relativos ao Estado. Porém, a realidade é, de facto, bem distinta, dado que os balcões

das Lojas são meros intermediários, não podendo, em muitos casos, solucionar de imediato as questões colocadas pelos utentes. Por outro lado, os utentes foram, em certa medida, induzidos a crer que o serviço seria prestado de forma mais agilizada e, portanto, menos “burocratizada” e, também por esse motivo, mais rapidamente do que se verifica na realidade. Finalmente, constatou-se que o facto de o projecto assentar na concentração física das entidades leva muitos utentes a anteciparem sinergias entre cada uma delas, o que na realidade não se verifica, deixando goradas essas mesmas expectativas e, simultaneamente, causando alguma tensão nos atendimentos quando essas questões são colocadas pelo utente.

Dos *focus groups* com os utentes também se obtiveram importantes testemunhos que indicam uma clara elevação dessas expectativas:

“Bem, eu pensava que realmente tratava de tudo mais depressa, mas não está mal...”

“A publicidade inicial dava essa ideia, é melhor, mas ainda assim temos que perder lá muito tempo.”

FG (1) (UA 20 - 21)

“Sim, a rapidez não é tanta como nos fizeram crer...”

“Para pessoas que têm uma visão mais limitada serve, mas de facto elevaram muito as nossas expectativas, porque não podemos tratar de tudo na hora.”

“Sim, porque acentuaram a rapidez, e no fundo o melhor da Loja não é essa, é mesmo a concentração dos serviços.”

FG (3) (UA 48 – 49 - 50)

- **Necessidades Pessoais**

Finalmente, consideramos também as necessidades pessoais como fonte de geração das expectativas do utente. Neste caso em particular só foram encontradas evidências de efeitos desfavoráveis (Quadro 7.17).

Necessidades pessoais

“Mas é que no início aquilo que era verdadeiramente importante e salutar na Loja era a concentração no mesmo espaço dos vários parceiros. Hoje em dia já não é só isso, ou seja isso já se acomodou, já é um dado adquirido e portanto eles querem mais. E o querer mais é estar no espaço e saber *on-line* o que é que se está a passar em termos de atendimento doutros postos. Porquê? [Para] poder recorrer a cada serviço podendo gerir o seu tempo.”

G (4) (UA 61)

“No início gostaram, mas agora querem mais entidades e mais valências, que as Lojas não têm todas.”

FG – Colab. (UA 38)

“As pessoas que vêm tratar do Bilhete nesta altura precisam dele para ontem. Normalmente para viajar, nesta altura do ano é sobretudo para viajar, como estamos com prazos alargadíssimos, ficam bastante insatisfeitos. E as horas de espera que esperam aqui são muitas.”

DGRN – BI (5) – 5 (UA 16)

Quadro 7.17 – Excertos da categoria (2 1 4) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Expectativas/Necessidades Pessoais

Assim, das entrevistas e *focus groups* com colaboradores podemos verificar que, à medida que os cidadãos se vão fidelizando aos serviços prestados pelas Lojas, vai aumentando o seu nível de exigência, seja em relação ao tempo de espera, valências e entidades existentes, ou mesmo relativamente aos prazos para obtenção de documentos. Ou seja, os utentes vão exigindo cada vez mais, no sentido da Loja ser capaz de responder às suas necessidades pessoais crescentes.

Uma vez apresentados e analisados os dados relativos à formação das expectativas dos utentes das Lojas do Cidadão, passamos, na secção seguinte, ao estudo das suas percepções.

7.3.2. Percepções

Os dados relativos às percepções dos utentes das seis Lojas onde foi desenvolvido o trabalho de campo são bastante extensos e diversificados, apresentando duas componentes principais: dados qualitativos recolhidos por meio de entrevistas e *focus groups*, analisados através do *software* QSR e também obtidos por meio dos

questionários junto dos utentes das Lojas, nomeadamente de natureza qualitativa (os incidentes) e ainda dados quantitativos, que permitiram efectuar uma análise importância/desempenho.

Antes de iniciar a análise das percepções dos utentes relativamente aos serviços prestados pelas Lojas, apresentamos uma breve caracterização de índole mais generalista relativa à satisfação global manifestada pelos utentes e sua evolução, cujas determinantes serão posteriormente estudadas de forma mais desagregada através dos dados qualitativos. Assim, de acordo com as respostas obtidas aos questionários, a maior parte dos inquiridos declarou-se “satisfeito” (52.6%) ou “muito satisfeito” (30.0%) com a Loja que frequenta (Figura 7.13):

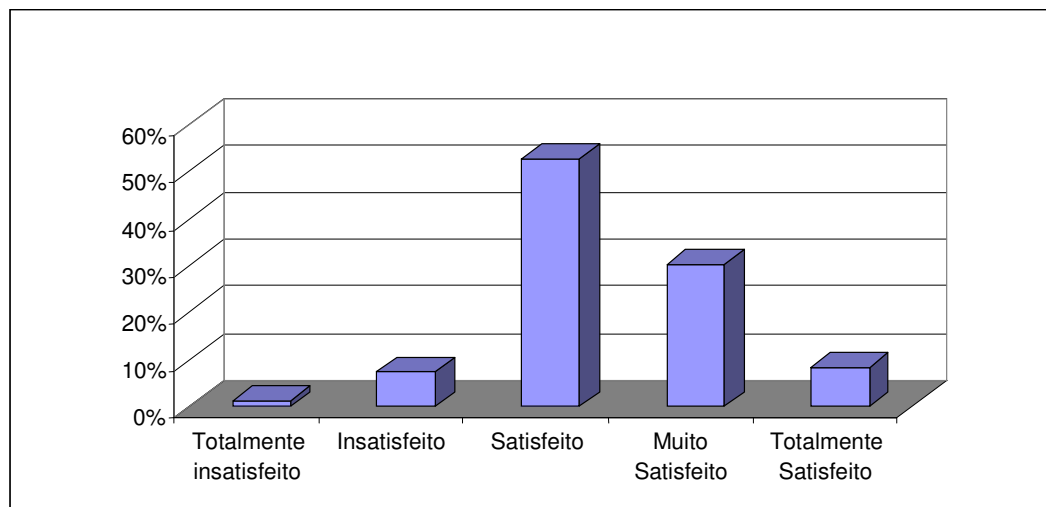


Figura 7.13 – Nível de satisfação dos utentes das Lojas

Todavia, este nível global de satisfação apresenta algumas discrepâncias consoante a Loja em consideração. Conforme se pode compreender da Figura 7.14, e à semelhança de alguns resultados anteriormente comentados, são as Lojas mais pequenas que apresentam genericamente melhores resultados:

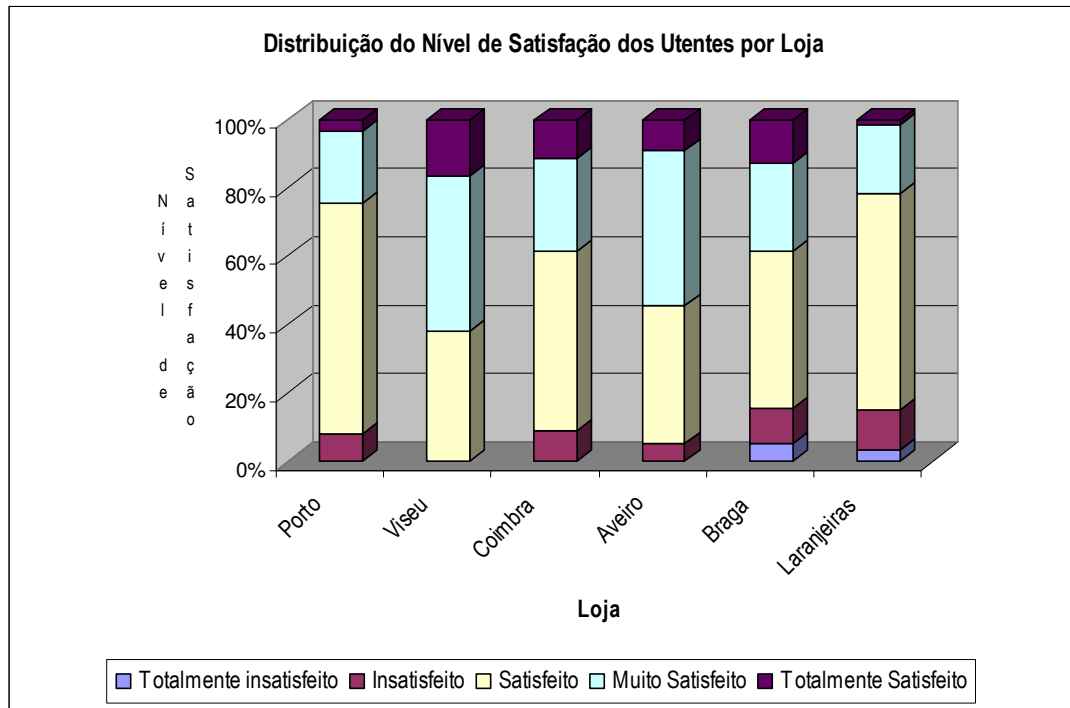


Figura 7.14 – Distribuição do nível de satisfação dos utentes por Loja

No sentido de conhecer a evolução da satisfação global, pediu-se aos inquiridos para comparar a sua actual apreciação relativa a esse item com a que tinham das primeiras vezes que foram à Loja. Perante esta questão, 55.6% responderam que a sua satisfação é actualmente igual, sendo que 23.2% declararam que tinha aumentado desde então e, contrariamente, 10.9% afirmaram que tinha decrescido (Figura 7.15). No entanto, quando inquiridos acerca dos motivos subjacentes, as respostas não foram conclusivas.

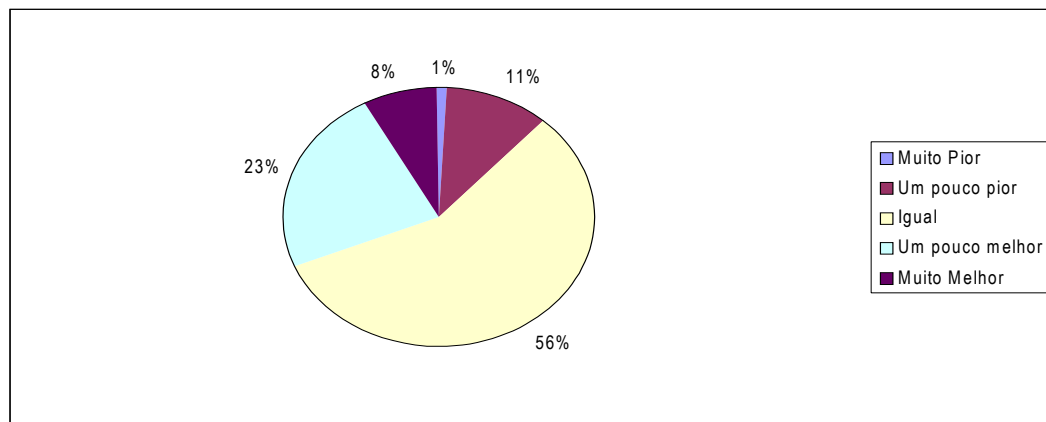


Figura 7.15 – Evolução da satisfação do utente relativamente à Loja

Efectuou-se, ainda, uma análise importância/desempenho, com base nos 29 itens que integraram a terceira parte do questionário, classificados pelos inquiridos numa escala de Lickert de 5 pontos. A listagem destes itens é apresentada no Quadro 7.18:

1. Concentração dos serviços	11. Simpatia dos funcionários de atendimento	21. Sinalética exterior à Loja, na via pública
2. Acessibilidades – transportes públicos	12. Empenho dos funcionários de atendimento em resolver os assuntos	22. Horário de funcionamento
3. Estacionamento	13. Competência dos funcionários de atendimento	23. Serviço de bar
4. Localização na cidade	14. Fardamento e apresentação dos funcionários na Loja	24. Serviço de fotocópias e fotografias
5. Higiene da Loja	15. Confiança na informação obtida na Loja	25. Balcão de Informação
6. Climatização	16. Privacidade no atendimento	26. Decoração e apresentação da Loja
7. Número dos lugares de espera	17. Comportamento dos outros clientes da Loja	27. Serviço de call-center da Loja
8. Tempo de espera	18. Facilidade de reclamação	28. Página de <i>Internet</i> da Loja
9. Divulgação de informação sobre a Loja	19. Resposta às reclamações apresentadas	29. Serviço informativo por <i>sms</i> da Loja
10. Simpatia dos funcionários de acolhimento	20. Sinalética interior da Loja	

Quadro 7.18 – Itens da análise importância/desempenho
(Fonte: terceira parte do questionário aos utentes das Lojas)

O tratamento destes dados levou a um padrão muito homogéneo da distribuição da avaliação dos 29 itens, situando-se a média no quadrante positivo para o desempenho e importância. Na Figura 7.16 representa-se a nuvem de dispersão obtida:

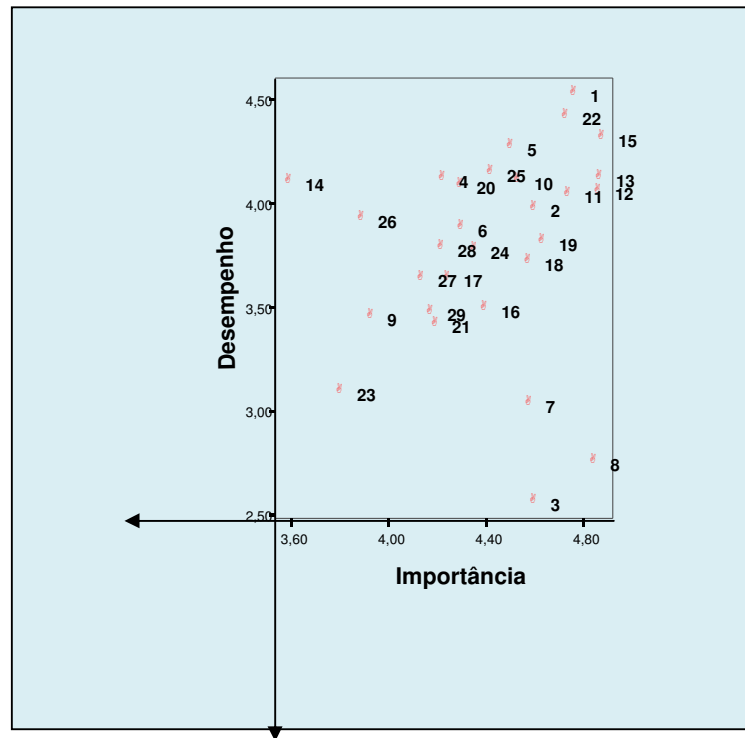


Figura 7.16 – Análise importância/desempenho

Com efeito, os itens que se destacam são o “estacionamento” (item 3) e o “tempo de espera” (item 8), ambos com médias elevadas em termos de importância, mas com um reduzido nível de desempenho, indiciando duas áreas onde será importante investir para melhorar a satisfação dos utentes das Lojas. No outro extremo, com importância moderada e elevado desempenho, situam-se os itens “fardamento e apresentação dos funcionários na Loja” (item 14) e “decoreação e apresentação da Loja” (item 26). São, portanto, duas áreas que não parecem carecer de grandes preocupações estratégicas a curto prazo. Finalmente, destacam-se ainda os itens “concentração dos serviços” (item 1), “horário de funcionamento” (item 22) e “confiança na informação obtida na Loja” (item 15) como os que obtiveram melhores pontuações em termos de desempenho e importância, simultaneamente. Estes resultados indiciam que são estas as três dimensões do serviço que resultam em maior satisfação do cliente.

Com vista a aprofundar e melhor compreender estes resultados, analisaram-se as percepções dos utentes recolhidas por meio de entrevista e *focus groups* de forma

detalhada. Utilizou-se basicamente as dimensões do modelo Servqual para classificar as evidências e ainda as percepções dos utentes relativas à imagem da Loja e a Administração tradicional, tendo obtido o conjunto de sub-categorias apresentadas no Quadro 7.19.

Nº Categoria	Descrição	Nº pass./docs cotados
29	(2 2) /Qualidade Percebida Pelo Cliente/Percepções	-
30	(2 2 1) /Qualidade Percebida Pelo Cliente/Percepções/Tangíveis	-
31	(2 2 1 1) /Qualidade Percebida Pelo Cliente/Percepções/Tangíveis/Positivo	32
32	(2 2 1 2) /Qualidade Percebida Pelo Cliente/Percepções/Tangíveis/Negativo	69
33	(2 2 2) /Qualidade Percebida Pelo Cliente/Percepções/Confiança	-
34	(2 2 2 1) /Qualidade Percebida Pelo Cliente/Percepções/Confiança/Positiva	17
35	(2 2 2 2) /Qualidade Percebida Pelo Cliente/Percepções/Confiança/Negativa	6
36	(2 2 3) /Qualidade Percebida Pelo Cliente/Percepções/Capacidade de Resposta	-
37	(2 2 3 1) /Qualidade Percebida Pelo Cliente/Percepções/Capacidade de Resposta/Positiva	108
38	(2 2 3 2) /Qualidade Percebida Pelo Cliente/Percepções/Capacidade de Resposta/Negativa	193
39	(2 2 4) /Qualidade Percebida Pelo Cliente/Percepções/Segurança ~ Garantia	-
40	(2 2 4 1) /Qualidade Percebida Pelo Cliente/Percepções/Segurança ~ Garantia/Positiva	46
41	(2 2 4 2) /Qualidade Percebida Pelo Cliente/Percepções/Segurança ~ Garantia/Negativa	25
42	(2 2 5) /Qualidade Percebida Pelo Cliente/Percepções/Empatia	-
43	(2 2 5 1) /Qualidade Percebida Pelo Cliente/Percepções/Empatia/Positiva	73
44	(2 2 5 2) /Qualidade Percebida Pelo Cliente/Percepções/Empatia/Negativa	14
45	(2.2.6) /Qualidade Percebida Pelo Cliente/Percepções//Imagem da Loja	7
46	(2.2.7) /Qualidade Percebida Pelo Cliente/Percepções//Imagem da AP tradicional	28

Quadro 7.19 – Excertos da categoria “(2 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções”

Adicionalmente, esta pesquisa foi enriquecida com a análise dos incidentes obtidos junto dos utentes através do questionário. Foram recolhidos 130 incidentes no conjunto das seis Lojas. A Loja de Coimbra foi aquela onde uma maior percentagem de inquiridos referiu a ocorrência de pelo menos um incidente positivo, seguindo-se a Loja de Viseu e, curiosamente, a do Porto. Relativamente aos incidentes negativos, e contrariamente ao que se esperaria dos dados anteriores, foi também na Loja de Coimbra onde se obteve maior percentagem de relatos, seguida das Lojas do Porto e Braga. Não deixam de ser inesperados os dados recolhidos na Loja das Laranjeiras, onde os utentes se mostraram muito pouco participativos nesta parte do questionário. Conforme esperado, Viseu surge com menor número de episódios negativos. O Quadro 7.20 apresenta a frequência e proporção dos incidentes totais e por Loja:

Loja	Total question.	Nº Incid. posit.	% Incid. posit.	Nº Incid. negat.	% Incid. negat.
Aveiro	55	3	5.5	12	21.8
Braga	39	2	5.1	12	30.8
Coimbra	44	10	22.7	17	38.6
Laranjeiras	61	4	6.6	10	16.4
Porto	86	13	15.1	31	36.0
Viseu	55	9	16.4	7	12.7
TOTAL	340	41	12.0	89	26.2

Quadro 7.20 – Frequência e percentagem de incidentes por Loja

Pediu-se aos inquiridos para recordarem acontecimentos ou situações que tivessem ocorrido nos seis meses anteriores à data do questionário, pelos motivos anteriormente explanados no Capítulo 5. Cerca de metade dos relatos sucederam dois a seis meses antes dessa data, tratando-se de uma ocorrência única em cerca de 68% dos casos. Em termos das entidades a que se reportavam esses relatos, enquanto que os incidentes positivos apresentaram uma distribuição relativamente uniforme pelas entidades presentes nas Lojas, em relação aos registos negativos a Segurança Social destaca-se, com 26 incidentes negativos registados (29.2% do total deste tipo de incidentes), tendo sido a entidade mais citada em cada uma das Lojas. As entidades públicas que se seguiram foram a Direcção-Geral de Viação, com 8 relatos (cerca de 10% do total dos

relatos negativos) e o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, com 7 (7.9%). De forma semelhante, as entidades privadas às quais foram associados mais incidentes negativos foram a TvCabo e a EDP, cada uma delas com 8 relatos desfavoráveis (cerca de 10% do total). Os dados relativos à questão que procurava averiguar o impacto destes incidentes no grau de satisfação dos utentes não foram conclusivos.

No sentido de analisar mais detalhadamente estes resultados, o Quadro 7.21 apresenta a frequência dos incidentes positivos e negativos recolhidos por dimensão:

Dimensão	Nº incidentes positivos	Nº incidentes negativos
Tangíveis	-	3
Confiança	1	16
Capacidade de Resposta	16	41
Segurança/Garantia	13	11
Empatia	15	7
Emoções	-	7
Outros	1	7
TOTAL	46	92

Quadro 7.21 – Frequência dos incidentes por tipo e dimensão

Às cinco primeiras dimensões, definidas com base no modelo Servqual, acrescentaram-se duas outras – “emoções” e “outros” – onde foram classificados os incidentes que fugiam ao âmbito daquelas, mas que pareceram importantes nesta análise. Enquanto que esta última reúne relatos residuais que não podiam ser classificados nas anteriores dimensões, a primeira revela-se importante para a análise do papel das emoções, apresentada na Subsecção 7.3.4. Note-se que a diferença para o número total de incidentes obtidos (130) se deve ao facto de oito deles terem sido classificados de acordo com duas dimensões.

Assim, podemos desde já verificar que, se bem que a capacidade de resposta apresenta um peso mais significativo no caso dos incidentes positivos, surge, na verdade, como o relato negativo mais referido pelos utentes (cerca de 45% dos registos negativos

obtidos). A análise preliminar dos resultados acima indicia que a empatia e a segurança/garantia são as dimensões que mais contribuem para uma percepção positiva dos serviços da Loja pelos utentes, e a capacidade de resposta a dimensão com impacto mais negativo nessa percepção.

Os resultados de uma análise mais aprofundada são apresentados de seguida, tendo-se optado por comparar os resultados obtidos através do *software* QSR com os resultados relativos aos incidentes, para cada uma das dimensões.

- **Elementos Tangíveis**

Esta dimensão inclui as percepções relativas à aparência dos elementos físicos e humanos das Lojas onde foi realizado o trabalho de campo, incluindo o conforto, acessibilidades e facilidade de estacionamento. Das entrevistas com gerentes e colaboradores foram obtidos dados que indicam uma apreciação claramente positiva dos utentes em relação aos elementos tangíveis das Lojas (Quadro 7.22).

Elementos tangíveis relativos às instalações físicas

“Os acessos à Loja, portanto a possibilidade de ter espaço para estacionar, a localização da Loja também é um factor de satisfação, o espaço em si, as condições de comodidade que ele oferece também são um factor de satisfação. É um espaço que está sempre limpo, está organizado, está bem sinalizado e isso ajuda na utilização por parte do cliente.”

G (4) (UA 102)

Elementos tangíveis relativos aos colaboradores

“Também ficam agradadas por ver que as pessoas usam fardamento e estão duma maneira...Portanto, as pessoas estão com uma compostura cuidada, eu acho que isso também é agradável de ver.”

DGRN – Coord. (3) (UA 19)

“Eu penso que sim, até pela idade em geral. Há pessoas muito mais jovens que o normal em outros gabinetes e as pessoas também reparam e comentam sobre isso. [os utentes] têm um olhar diferente da função pública [...] que também tem a ver com o tipo de funcionários, designadamente a faixa etária dos funcionários.”

DGRN – R.A. (5) – 2 (UA 41)

Quadro 7.22 – Excertos das entrevistas relativos à categoria (2 2 1 1) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Tangíveis/Positivo

Assim, podemos verificar que, de acordo com a opinião dos entrevistados, os elementos tangíveis relativos às instalações físicas (nomeadamente o conforto, acessibilidade, higiene, sinalização, aspecto geral) e a aparência dos funcionários (destacando-se a apresentação e idade) têm, um pouco em todas as Lojas, impacto bastante positivo nas percepções dos utentes. Da mesma forma, a importância das instalações físicas é salientada nos dados recolhidos junto dos próprios utentes, conforme se pode verificar das seguintes citações parciais dos *focus groups*:

“[Esta Loja] é mais confortável e bonita!”

“O próprio edifício, nem parece serviço público. Mais confortável e bonito, até parece eu as pessoas se portam melhor!”

FG - utentes (1) (UA 10 - 39)

“Para além de ter tudo junto, é muito mais agradável, o espaço mais simpático.”

“Estamos sentados, como nos balcões dos bancos. É mais agradável.”

FG – utentes (2) (UA 8 – 46 - 47)

“A Segurança Social tem sempre muita gente, e pelo menos tem cadeiras. Sim, é mais confortável, e o mobiliário é mais moderno.”

FG – utentes (3) (UA 33 - 63)

Nos incidentes positivos recolhidos não houve qualquer referência aos aspectos tangíveis. Estes resultados vão de encontro aos indicados pela análise importância/desempenho, de acordo com a qual os itens relativos ao “fardamento e aparência dos funcionários da Loja” (item 14) e à “decoração e apresentação da Loja” (item 26) apresentam um elevado desempenho, mas importância moderada. No entanto, nas entrevistas realizadas obtiveram-se algumas evidências menos favoráveis relativamente a esta dimensão. No Quadro 7.23 reproduzem-se alguns exemplos ilustrativos.

Elementos relativos ao estacionamento

“É mais complicado para quem vem de carro, a nível de estacionamento. É uma das grandes reclamações que nos fazem é o estacionamento.”

PAM (5) (UA 59)

Elementos negativos relativos ao espaço

“Eu penso que o factor mais complicado é o factor espaço. Portanto a Loja mesmo assim é pequena para a utilização que tem.”

DGCI – Coord. (1) (UA 36)

“As condições de espera são péssimas. São péssimas porque há um acumular nos corredores, a pessoa acaba por estar numa fila, não sabe...Estão sempre pessoas a passar, quando estão a demorar...”

DGCI (5) – 5 (UA 23)

Quadro 7.23 – Excertos das entrevistas relativos à categoria (2 2 1 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Tangíveis/Negativo

Desde logo, é interessante verificar que o número de passagens cotadas é bastante superior no caso dos elementos tangíveis negativos do que relativamente aos positivos (69, comparativamente a 32), indiciando que, apesar de se reconhecerem significativas melhorias das Lojas face aos balcões tradicionais, existem, ainda, algumas áreas que merecem atenção. Os dados obtidos directamente dos utentes das Lojas (Quadro 7.24) confirmam as percepções dos colaboradores.

Focus Groups

“Esperar e às vezes de pé, que os lugares sentados são poucos. E o barulho!”

“Uma vez tive que levar os miúdos, que estavam de férias, e foi terrível! Estava muita gente, tive que esperar 45 min, o que até nem é muito mau, pensei que o bar era maior, que dava para estar lá a lanchar com eles, mas não! É muito pequeno e num corredor. Precisavam de mais espaço!”

“Sim, de facto há poucos lugares. E nos sítios piores, Segurança Social, BI e Passaporte (nas férias), e Finanças, na altura da entrega do IRS, temos que esperar e pé.”

FG – utentes (2) (UA 55 a 57)

Incidentes

“Muita confusão. Senti-me amontoada, num espaço abafado e exíguo.” (I#84 - Loja 2)

“É muito pequeno, serviço mau e pouca simpatia” (I#113 – Loja 3)

“Falta um bar. E já cá houve um bar. Se uma pessoa quer tomar um café ou o pequeno-almoço tem que ir fora” (I#116 – Loja 1)

Quadro 7.24 – Dados relativos aos elementos tangíveis negativos obtidos directamente dos utentes através dos *focus groups* e dos incidentes recolhidos nos questionários

Com efeito, e indo de encontro aos resultados da análise importância/desempenho, a carência de lugares de estacionamento (item 3) é um dos factores mais criticados pelos utentes. Em segundo lugar, um pouco em todas as Lojas, embora com maior preponderância para as que têm maior afluência, a exiguidade do espaço é actualmente um factor que gera bastante insatisfação, nomeadamente nos meses e dias da semana de maior afluência, reflectindo-se na falta de lugares de espera sentados, problemas de conforto térmico, limitações de privacidade no atendimento devido à organização do espaço e, ainda, deficientes condições para os utentes com dificuldades motoras. Neste contexto, a existência de bar é uma das sugestões de um número significativo de utentes (cerca de 32% dos inquiridos), dado que só existe em duas das seis Lojas visitadas. Outra sugestão vulgarmente referida é a melhoria das condições de espera, nomeadamente com a criação de uma sala para o efeito, permitindo desanuviar os corredores e, conseqüentemente, resolver alguns dos problemas decorrentes do nível de congestionamento das Lojas. Evidentemente, esta preocupação não se coloca da mesma forma em todas as Lojas, dado que o espaço é, realmente, bastante distinto. Na verdade, são mais sentidas nas Lojas dos maiores centros urbanos, e portanto nas que registam maiores níveis de afluência, com destaque para a do Porto, e que apresentam, conseqüentemente, mais deficiências ao nível da exiguidade e organização do espaço.

- **Confiança**

Esta categoria compreende as percepções de confiança do utente na Loja, traduzidas num serviço rigoroso, bem realizado à primeira, sem erros, de acordo com o estabelecido. A análise importância/desempenho aponta para uma elevada pontuação deste item (“confiança na informação obtida na Loja” – item 15), indiciando que se trata de uma área que, sendo considerada relevante pelos utentes, é igualmente bem avaliada do ponto de vista do desempenho, pelo que não se afigura prioritário aplicar medidas de melhoria no curto prazo. Do mesmo modo, das entrevistas e *focus groups*, obtiveram-se 17 passagens de texto relativas a percepções positivas nesta categoria, e apenas 6 negativas. No entanto, o número de incidentes negativos recolhidos revela que esta poderá ser uma ilação apressada, pelo que uma análise dos dados qualitativos das

entrevistas e *focus groups* ajudarão a compreender a percepção dos utentes com maior rigor.

Assim, da análise dos dados recolhidos pode-se concluir que a competência técnica e diligência dos funcionários são os factores mais decisivos na formação das percepções de confiança positivas. Por outro lado, verifica-se que este factor leva ainda à preferência pelo atendimento presencial manifestada por alguns utentes, comparativamente à Administração Electrónica. No Quadro 7.25 apresentam-se alguns excertos que ilustram os elementos positivos desta categoria:

Excertos das entrevistas

“Eu diria que a satisfação é desde logo a atitude dum profissional que apesar das regras e das orientações que tem é diligente, é tecnicamente competente e do ponto de vista interpessoal consegue estabelecer uma relação feliz e profissional com o cliente. Portanto, eu diria que estes são os principais factores de satisfação.”

G (4) (UA 104)

“Nem que nós tenhamos que ficar com o caso em mãos, portanto que tenhamos que tomar uma anotação, um contacto do beneficiário para posteriormente o contactarmos e dar uma informação correcta, nunca dizemos, se não temos a certeza, não dizemos. Porque eu acho que é essencial o utente ir daqui consciente de que vai com a informação correcta.”

SS – Coord. (1) (UA 12)

Excertos dos *focus groups*

“Eu prefiro o atendimento personalizado. Tenho mais confiança e levo um papel carimbado!”

FG – utentes (1) (UA 32)

“Eu também prefiro ir à Loja, que muitas vezes surgem dúvidas e assim esclareço logo, não me engano, que o Estado não perdoa!”

FG – utentes (1) (UA 33)

“Fiz a entrega electrónica cá na Loja, que tem um posto para isso, porque sinto mais confiança, e dão-me sempre uma ajuda. Sinto mais segurança.”

FG – utentes (1) (UA 38)

Quadro 7.25 – Excertos das entrevistas relativos à categoria (2 2 2 1) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Confiança/Positiva

O único incidente positivo registado nesta categoria é transcrito abaixo, referente a um caso de preferência clara pelo atendimento da Loja face aos balcões tradicionais, devido precisamente a maior confiança no serviço prestado:

“Vim tratar de um assunto sobre descontos para a Segurança Social ou Caixa Geral de Aposentações, o problema ficou finalmente resolvido, que nos outros sítios nunca consegui. Confio cada vez mais na Loja!” (I#1 - Loja 5)

Inversamente, interessa também analisar os registos desfavoráveis relativos ao nível de confiança. Os incidentes relatados pelos utentes referem alguns problemas, nomeadamente ao nível de informações com lapsos e emissão de documentos errados. Alguns desses relatos são transcritos no Quadro 7.26.

“Obtive um documento errado. O meu filho anda na escola e veio no documento como se já trabalhasse.” (I#19 – Loja 5)

“Deram-me impressos errados. Achei falta de profissionalismo.” (I#22 – Loja 5)

“Há pouca informação, nunca dizem tudo de uma só vez, nem em relação aos documentos necessários, etc.” (I#71 – Loja 1)

“Deram-me uma informação contraditória por falta de dados do serviço.” (I#77 – Loja 2)

“Trocaram o meu nome no Registo Automóvel. Ainda estou à espera que resolvam o problema.” (I#92 – Loja 4)

Quadro 7.26 – Exemplos de incidentes relativos a percepções negativas da dimensão “confiança”

Por outro lado, as entrevistas com os funcionários ajudaram a compreender que, de facto, existe alguma falta de coerência nas informações prestadas aos utentes, consoante o funcionário que atende (Quadro 7.27), a qual poderá justificar as ocorrências acima descritas. Neste sentido, alguns dos utentes participantes nos *focus groups* declararam ter mais confiança nos balcões tradicionais quando se trata de assuntos de elevada complexidade. Note-se que, muito embora pelo seu número não se possa considerar estas afirmações representativas do universo dos utentes das Lojas, ainda assim indiciam a existência de algumas falhas nesta área.

Passagens das entrevistas

“Certamente até já foi alvo disso, que é as respostas perante uma situação que é apresentada são, em função do atendedor, que está a atender, e da interpretação que ele faz das normas que está por detrás desse enquadramento, não é? E portanto isto é altamente descredibilizador da Administração Pública. Que é, eu venho hoje, venho tratar desta questão e a pessoa diz-me: “então tem que trazer isto e isto e isto”...depois venho amanhã e afinal não é aquilo! É outra coisa qualquer. [...] Depois a pessoa, porque já não acredita, já tem essa imagem de trás, ela própria procura outros postos de atendimento. E vai, imagine, à Loja da Segurança Social dos Restauradores, ou vai ao Areeiro. E há algumas que percorrem todas as capelinhas. Depois chegam aos Restauradores, põem a questão e a resposta que lhe dão já não é a mesma.”

G (4) (UA 135)

Passagens dos *focus groups* com os utentes

“Eu confio mais na Administração tradicional quando o serviço é complexo.”

FG – utentes (1) (UA 57)

“Se calhar uma Repartição de Finanças está mais habilitada a tratar de assuntos mas difíceis, fora do comum.”

FG – utentes (1) (UA 60)

Quadro 7.27 – Excertos das entrevistas relativos à categoria (2 2 2 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Confiança/Negativa

- **Capacidade de Resposta**

Nesta dimensão é considerada a disponibilidade para auxiliar o utente, informá-lo e prestar o serviço com rapidez. Foram também incluídas a concentração física dos serviços e o horário de funcionamento, variáveis muito relevantes no caso concreto da Loja do Cidadão.

A análise importância/desempenho contempla três itens que se relacionam com esta dimensão: “concentração dos serviços” (item 1), “tempo de espera” (item 8) e “horário de funcionamento” (item 22). Pela nuvem de dispersão do gráfico reproduzido na Figura 7.16, verificamos que cada um destes itens apresenta uma pontuação elevada, quer para a importância, quer para o desempenho, à exceção do “tempo de espera”, que obteve uma avaliação desfavorável relativamente ao seu desempenho, muito embora os inquiridos referissem com frequência que essa situação é variável em função da entidade em causa e, ainda, do dia da semana ou período do dia.

No que diz respeito à capacidade da Loja resolver os assuntos, a maior parte dos inquiridos declarou sair “sempre” com eles tratados (55.9%) ou “na maior parte das vezes” (39.4%). A Figura 7.17 representa os resultados obtidos.

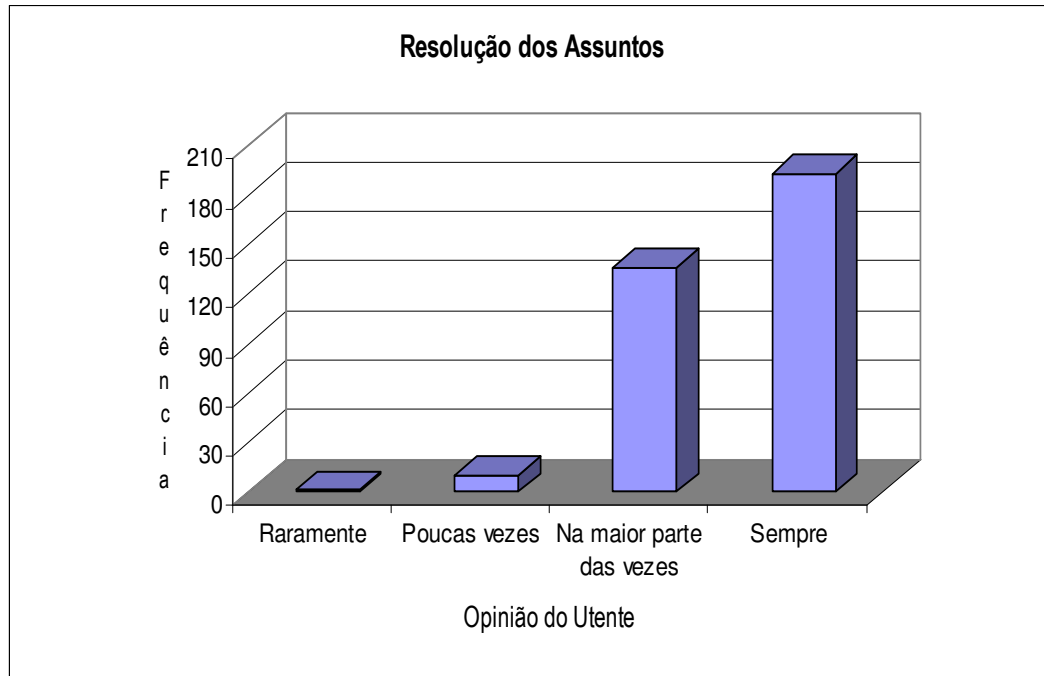


Figura 7.17 – Capacidade de resolução dos assuntos pela Loja

Depois desta primeira abordagem, efectuada com base nos dados de natureza quantitativa recolhidos através dos questionários, afigura-se pertinente aprofundar a análise, usando, para tal, os dados qualitativos das entrevistas, *focus groups* e incidentes obtidos com os questionários. Com efeito, trata-se da categoria das percepções onde foram recolhidos mais registos de entrevistas e *focus groups* positivos (108) e negativos (193), bem como de incidentes (16 positivos e 41 negativos), o que indicia ser simultaneamente importante fonte de satisfação e insatisfação dos utentes das Lojas.

Assim, começando com a análise dos resultados favoráveis, no Quadro 7.28 reproduzem-se algumas das passagens das entrevistas que melhor ilustram a opinião dos utentes:

Passagens das entrevistas

“Numa perspectiva global, o índice de satisfação máximo na minha óptica é as pessoas poderem tratar de vários assuntos [...], até porque podem tirar diversas senhas, vão controlando os atendimentos e portanto vão muito rapidamente podendo ser atendidos para vários assuntos.”

DGCI – Coord. (1) (UA 7)

“Em primeiro lugar, porque reúne várias entidades, e pode resolver vários assuntos de uma só vez. Por outro lado, os próprios serviços também têm uma certa interligação, pois para se obter certos documentos são necessários outros, que podem ser pedidos cá.”

DGRN (2) (UA 6)

“As pessoas ficam muito satisfeitas quando nós, por algum motivo, nos deslocamos a outro balcão e pedimos qualquer coisa, por sermos funcionários.”

IEFP (5) – 1 (UA 10)

“É assim, há duas questões importantíssimas. Uma é de facto o óptimo atendimento que é efectuado e outra está no horário alargado. Isto abre às oito e meia, isto não encerra, as pessoas à hora do almoço tratam de todos os assuntos... Vem muita gente ao Sábado porque muita gente só pode vir mesmo ao Sábado.”

DGCI – Coord. (2) (UA 38 - 39)

Quadro 7.28 – Excertos das entrevistas e relativos à categoria (2 2 3 1) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Capacidade de Resposta/Positiva

Adicionalmente, os dados captados nos *focus groups* com os utentes confirmam a relevância da concentração dos serviços e da conveniência do horário de atendimento alargado em comparação ao da Administração tradicional:

Passagens dos *focus groups* com os utentes

“Porque vou sempre tratar de vários assuntos, e despacho tudo de uma só vez.”

“E também porque trabalho e não consigo ir aos outros serviços, só se faltar ao trabalho!”

“E eu, uma vez perdi a carteira e fui à Loja. Tratei tudo numa manhã! Se não fosse eram dias e dias a faltar ao trabalho!”

FG – utentes (1) (UA 7 – 9 – 17)

“Sim, o que tem de melhor é mesmo a concentração, que em certa medida compensa o tempo de espera. Também é preciso ir conhecendo bem as melhores alturas para lá ir. Eu já não vou à Segunda-feira nem ao Sábado!”

FG – utentes (2) (UA 48)

Quadro 7.29 – Excertos dos *focus groups* relativos à categoria (2 2 3 1) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Capacidade de Resposta/Positiva

Assim, dos excertos reproduzidos acima, compreendem-se as principais vantagens da Loja do Cidadão, do ponto de vista do utente. Assim, a concentração dos serviços num espaço físico é o ponto forte mais enunciado, associando-o frequentemente a uma maior rapidez nas suas relações com o Estado. As vantagens ocorrem a dois níveis: por um lado o utente desloca-se frequentemente à Loja para resolver múltiplos assuntos e, noutros casos, se para tratar de um deles necessitar de mais algum dos outros serviços prestados pela Loja, não terá que se deslocar a outro local. Estas situações são particularmente observáveis em determinados eventos de vida, como sejam o casamento, mudança de residência, ou mesmo perda dos documentos.

Em termos práticos, os utentes reconhecem que evitam custos desnecessários com deslocações múltiplas, nomeadamente em termos de tempo dispendido, custos monetários ou ainda evitando ter que se ausentar do trabalho. Por outro lado, alguns utentes manifestam agrado por perceberem a existência de algumas sinergias entre certos balcões, que se devem exclusivamente à boa-vontade de certos funcionários em prestar o melhor serviço possível ao utente, agilizando alguns contactos com outras entidades, dado que não existe uma articulação formal das entidades. Outra das vantagens referidas relaciona-se com o horário de funcionamento alargado durante a semana, e ao Sábado, permitindo-lhes resolver os assuntos fora do seu horário laboral. Finalmente, os utentes manifestam maior satisfação nos casos em que o serviço é imediatamente efectivado. Esta situação ocorre apenas nas entidades que têm poder de emissão de documentos, as quais são uma pequena minoria. Os incidentes recolhidos referentes à capacidade de resposta reforçam esta análise, como se pode verificar no Quadro 7.30.

“Quando mudei de casa vim resolver tudo cá e num só dia!” (I#13 – Loja 5)

“Tratei de várias questões para a minha reforma. Trataram-me de tudo!” (I#26 – Loja 5)

“Perdi os meus documentos e tratei tudo muito mais depressa.” (I#62 – Loja 3)

“Vinha com muitos assuntos para tratar e fiz tudo no mesmo sítio.” (I#89 – Loja 2)

“Vim cá porque perdi a carteira e tratei de tudo bem depressa.” (I#91 – Loja 4)

Quadro 7.30 – Exemplos de incidentes relativos a percepções positivas da dimensão
“capacidade de resposta”

Todavia, a capacidade de resposta é também a dimensão com maior frequência de evidências desfavoráveis. São variados os motivos subjacentes a esta percepção, destacando-se o tempo de espera, os encerramentos antecipados, a dependência dos serviços centrais (*back-office*) e a exiguidade em termos das valências oferecidas pelas entidades presentes, ou mesmo a inexistência de algumas dessas entidades em certas Lojas. Tendo-se recolhido uma significativa diversidade de percepções, optou-se por reproduzir alguns excertos de entrevistas em quadros autónomos para melhor se apreender as suas implicações. O quadro que se segue reúne excertos de entrevistas que referem os problemas relativos ao tempo de espera:

Tempo de espera

“A insatisfação, à cabeça é com os tempos de espera, depois em seguida, e se calhar do ponto de vista da importância está no mesmo plano, mas como ocorre menos vezes não é tão manifestado, que é os encerramentos antecipados...”

G (4) (UA 131)

“Algumas pessoas quando se queixam, tem a ver com o tempo da demora. Mesmo assim, criaram uma expectativa tão grande e a Loja permite ter tempos de atendimento fabulosos, mas mesmo assim as pessoas têm um stress actual que mesmo o factor de tempo acaba por ser muito complicado às vezes.”

DGCI – Coord. (1) (UA 31)

“Mas o tempo médio de espera às vezes também é um problema porque é mesmo um tempo médio. O que é que acontece? Nós temos uma pessoa à frente que pode demorar dois, três minutos, depende. Como podemos ter uma pessoa que demora uma hora ou mais.”

DGCI – Coord. (1) (UA 52)

Quadro 7.31 – Excertos das entrevistas relativos à categoria (2 2 3 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Capacidade de Resposta/Negativa (tempo de espera)

Os dados reproduzidos revelam alguns aspectos importantes para a compreensão da formação da insatisfação dos utentes das Lojas relativamente à dimensão “capacidade de resposta”. Com efeito, o tempo de espera situa-se no topo das referências negativas que obtivemos em todos os tipos de registos, muito embora se reconheça um padrão bastante heterogéneo, nomeadamente de acordo com o período do ano, o tipo de entidades, dadas as próprias características da sua actividade, como seja o caso do Gabinete de Certidões, com maiores problemas operacionais na época de Verão perante o crescimento exponencial de pedidos de renovação do Bilhete de Identidade, do Governo Civil, na mesma época, relativamente ao pedido ou renovação do Passaporte,

ou da Direcção-Geral dos Impostos, aquando dos períodos legais de entrega dos documentos obrigatórios. Inversamente, a Segurança Social é associada em todas as Lojas ao caso onde o tempo médio de espera é, de facto, um problema persistente.

No entanto, as percepções relativas ao tempo de espera são, em grande medida, influenciadas pelas expectativas criadas de que a Loja resolveria os assuntos de forma mais expedita que os balcões tradicionais. Em todo o caso, vários entrevistados destacaram o facto de que a própria heterogeneidade do tipo de atendimentos agrava estas percepções dos utentes, na medida em que um utente com um assunto de resolução rápida pode ter que aguardar um período considerável se os que estão à sua frente apresentarem questões complexas. Esta situação, que se verifica com alguma frequência, decorre da inexistência de balcões de atendimento selectivo em cada entidade. Em termos gerais, o crescimento do afluxo às Lojas, nomeadamente às que se situam nos maiores pólos urbanos, e a consequente incapacidade de dar resposta a essa procura cada vez mais significativa, é referido como uma das principais causas desta situação:

“Os serviços aqui estão saturados e vamos aos seus locais originais, tipo Governo Civil que ainda há dias lá fui, tipo Registo Automóvel na Rua de Camões e lá não tem ninguém e está tudo aqui. Ou até o Bilhete de Identidade na Rua Alferes Malheiro. Vou lá, não tem lá ninguém!”

DGCI (5) – 2 (UA 137)

Os efeitos do elevado tempo de espera são agravados quando, simultaneamente, se verificam situações de encerramentos antecipados. Com efeito, sempre que o afluxo a uma determinada entidade atinge níveis demasiado elevados, as máquinas de distribuição de senhas encerram para ser possível atender todos os utentes no próprio dia dentro do horário de funcionamento da Loja. Ora, esta situação, que ocorre com certa frequência, principalmente nas entidades mais procuradas, gera percepções muito negativas nos utentes que ficam impedidos de resolver o seu assunto naquele dia, como se pode verificar dos dois testemunhos abaixo (Quadro 7.32).

Encerramento antecipado

“Muito bem ele [utente] vem de Guimarães, veja, vem de Guimarães, só que com o movimento que aqui tínhamos, o nosso sistema acusava para além da hora, portanto o último atendimento, a última saída acusava já para além da hora, portanto, tempo previsto de atendimento, faça ali... podemos fazer o encerramento do posto antecipado e fizemos a antecipação. A pessoa em Guimarães tinha telefonado para o *call center*, nós tínhamos obrigação e fazemo-lo logo na hora, estamos a enviar um e-mail imediatamente para o *call center* a dizer: ‘Neste momento foi encerrado o serviço X’. O cidadão em Guimarães quando ligou o serviço estava disponível, e ele veio de Guimarães para cá e quando chegou aqui o Governo Civil estava encerrado! Chegou aqui, o homem ficou da pele do diabo. Veio aqui reclamar!”

G (2) (UA 172)

“Bem, o que se passa é que com a crescente insatisfação dos clientes, e aumento das reclamações, temos vindo a aumentar o número de serviços prestados. A Loja está a tentar servir o melhor possível, com mais qualidade, mas a Loja está sempre a abarrotar! Há demasiados clientes, e poucos funcionários! Os próprios funcionários vão-se sentindo cada vez mais desmotivados. O fecho das senhas ocorre muito tempo antes da Loja encerrar, pelas 18/18.30h e os clientes não compreendem e reclamam! O cliente acusa-nos de sermos preguiçosos e de não querermos trabalhar!”

DGCI (4) (UA 10)

Quadro 7.32 – Excertos das entrevistas relativos à categoria (2 2 3 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Capacidade de Resposta/Negativa (encerramentos antecipados)

Outra fonte de elevada insatisfação tem a ver com a dependência das entidades presentes na Loja relativamente aos serviços centrais, ou de *back-office*, a qual se coloca essencialmente a dois níveis. Por um lado, em muitos dos assuntos que o utente pretende resolver, a Loja não é mais que um intermediário, sendo que uma parte significativa do processo tem que ser efectuada nos serviços centrais. Por outro lado, se bem que algumas entidades estão ligadas em rede com esses serviços, o horário destes é bem mais reduzido, estando mesmo encerrados ao Sábado, inviabilizando, nesses períodos, a obtenção de certos documentos necessários ao utente. Os excertos do Quadro 7.33 ilustram alguns destes casos.

Dependência do *back-office*

“Mas não tanto as reclamações incidem sobre a qualidade do atendimento. Coloca-se é mais o problema do processo, a organização do processo. Porque necessita duma informação e ela não está aqui disponível, por vezes pode ser informações que só... que obriguem à consulta do processo físico que está na Sede, como vê nem tudo está ainda em base de dados ou bancos de dados, não é? Há processos fixos, então na Segurança Social é típico, que é um monstro, quer dizer para desmaterializar a Segurança Social ia ser o fim do mundo.” G (2) (UA 20)

“Se nas Conservatórias está mau, reflecte-se no nosso trabalho, por melhor que nós atendamos o utente, e se eles quiserem a certidão via fax, se a conservatória não responder no tempo que nós damos, somos nós o espelho da DGRN e não temos culpa absolutamente nenhuma...”

DGRN – Cert. (5) – 1 (UA 26)

Quadro 7.33 – Excertos das entrevistas relativos à categoria (2 2 3 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Capacidade de Resposta/Negativa (Dependência do *back-office*)

Adicionalmente, as limitações dos balcões das Lojas são ainda mais acentuadas nos casos em que algumas valências não funcionam nas entidades presentes nas Lojas, obrigando o utente a deslocar-se aos serviços centrais. Noutros casos, verifica-se mesmo a não existência da própria entidade na Loja, já que, muito embora a maior parte dos inquiridos não se tenha apercebido, nem todas as Lojas têm as mesmas entidades representadas, já que essa decisão cabe às Direcções Regionais (Quadro 7.34).

Exiguidade de valências/heterogeneidade

“Qualquer cliente corre o risco de entrar na Loja, esperar uma ou duas horas e chegar ao balcão e dizerem-lhe: ‘olhe, desculpe lá, isso tem que ser tratado na Sede’. E há exemplos, e isto ainda é mais caricato, quando há um poder discricionário, quando um serviço, por exemplo, uma determinada entidade, não está, não tem um serviço único. Devia haver uma oferta de serviço uniformizado ao nível de todas as Lojas do Cidadão, porque todas as Lojas têm as mesmas condições. Uma entidade X tem um conjunto de serviços que oferece na Loja Y e não oferece na Loja Z. E muitas vezes por causa de quê? Isto por birras locais que nem têm nada a ver com o cidadão, aliás isso acontece em todas as Lojas, já foi reportado para Lisboa, para o nosso Instituto.”

G (2) (UA 107)

“Por exemplo, as pessoas às vezes vêm cá arranjar o passaporte. ‘Não, aqui não há Governo Civil, terá que ir a tal sítio.’ ‘Então mas porque é que não há aqui?’ As pessoas ficam incomodadas...”

DGRN – Coord. (3) (UA 35)

Quadro 7.34 – Excertos das entrevistas relativos à categoria (2 2 3 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Capacidade de Resposta/Negativa (Exiguidade de valências/heterogeneidade)

Não menos relevante, mas curiosamente menos referida pelos entrevistados, surge a inexistência de coordenação entre as diferentes entidades presentes nas Lojas, com fortes implicações na sua capacidade de resposta (Quadro 7.35). Na verdade, não existe qualquer ligação formal entre essas entidades, tratando-se de balcões verdadeiramente independentes, muito embora na prática, alguns funcionários desenvolvam, pontual e voluntariamente, certas sinergias com outros balcões. A exígua referência a esta limitação, nomeadamente em relação à opção de organizar as Lojas por eventos de vida, pode ser atribuída à falta de compreensão da generalidade dos utentes em relação ao funcionamento das mesmas.

Descoordenação

“As pessoas às vezes julgam que na Loja do Cidadão os serviços têm todos ligações uns com os outros e não têm. Julgam, por estarmos aqui todos ao lado uns dos outros ou à frente. Muitas vezes chegam aqui ao balcão do Instituto de Emprego e perguntam como é que resolvem um problema das Finanças. Acontece muito este tipo de situação ‘Olhe, quero saber como é que tiro o Bilhete de Identidade...O que é que preciso para...’ [...] como é evidente, não temos que responder, nem sabemos. [...] as pessoas ficam um pouco aborrecidas porque acham que os funcionários da Loja do Cidadão têm que saber um pouco de todos os serviços!”

IEFP (5) – 1 (UA 28)

Quadro 7.35 – Excertos das entrevistas relativos à categoria (2 2 3 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Capacidade de Resposta/Negativa (descoordenação)

Estes factores, que estão na base de importantes debilidades ao nível da capacidade de resposta da Loja do Cidadão, foram igualmente referidos pelos próprios utentes, como se pode verificar dos excertos dos *focus groups* reproduzidos no Quadro 7.36.

Passagens dos *focus groups* com os utentes

“Também acho, tem mais gente nas Lojas, principalmente na Segurança Social e Bilhete de Identidade. Nas Finanças só no início do ano.”

“E eu tive que voltar lá no dia seguinte porque precisava de uma certidão de nascimento, mas como já passava das quatro da tarde fiquei pendurado!”

“Sim, porque há horas em que está quase vazio, é preciso ter sorte, mas outras em que já está tudo saturado de tanto barulho!”

“E também já me aconteceu não me tratem de uma certidão, já não me recordo de quê, que não passavam na Loja! Ora lá fazem umas coisas e outras não?!”

FG – utentes (1) (UA 27 – 43 – 54 – 57)

“Sim, já lá fui uma vez renovar o BI no Verão e tive que desistir, que tinha mais de uma hora de espera!”

“E eu tive que voltar porque depois das 16 horas já não se pode obter certidões, tive que voltar no dia seguinte. Foi muito aborrecedor!”

FG – utentes (2) (UA 11 – 30)

“Não sei porque não têm todas as valências.”

“Em certas questões fiscais temos que ir à Repartição [de Finanças].”

“A opinião negativa que tenho da Loja é da Segurança Social, com uma fila de espera de mais de duas horas. E às vezes para tratar de um documento simples. Já perguntei porque não fazem uma triagem, mas eles também não sabem como reduzir o tempo de espera.”

FG – utentes (3) (UA 9 – 24 – 78)

Quadro 7.36 – Excertos dos *focus groups* relativos à categoria (2 2 3 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Capacidade de Resposta/Negativa

Acresce que um dos participantes nos *focus groups* referiu um episódio novo, relativo ao facto dos colaboradores do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (junto dos quais não foi permitida a realização de entrevistas), não terem formação para comunicar em língua estrangeira com cidadãos de outras nacionalidades. Da mesma forma, de acordo com o que se pode averiguar durante o trabalho de campo, todos os impressos e brochuras deste balcão são redigidos em português, dificultando, ou mesmo impossibilitando, a compreensão por parte dos seus destinatários. Este caso também foi referido num dos incidentes recolhidos (Quadro 7.37 – I#87).

Dos 41 incidentes negativos recolhidos, quase metade (19) referem-se ao tempo de espera, tendo-se obtido 4 relativos à falta de valências em determinados balcões. Paralelamente, foram recolhidos 4 relatos relativos a problemas decorrentes de falhas do

sistema informático, não referidas pelos colaboradores entrevistados. No Quadro 7.37 são apresentados alguns dos incidentes recolhidos.

Tempo de espera
“Tive que desistir porque tive que esperar muitas horas e já não dava para esperar mais. No dia seguinte fui a uma Repartição de Finanças e foi muito mais rápido” (I#10 – Loja 5)
“É uma desorganização total, inexistência de controlo do tempo de espera e permanência” (I#30 – Loja 5)
“Há um balcão da Segurança Social com cerca de 30 pessoas à espera e uma só a atender! E há outros balcões com 4 ou 5 pessoas e poucos clientes. O sistema de filas de espera funciona mal” (I#126 – Loja 4)
Encerramento antecipado
“Tive que voltar para trás porque já não estavam a atender. Encerraram as senhas antes do fecho da Loja”. (I#5 – Loja 5)
Exiguidade de valências
“Não trata de todos os assuntos da DGV, não trata dos mais complicados. Tive que ir à Conservatória”. (I#50 – Loja 3)
“Vim cá tratar de um assunto e afinal tive que ir aos serviços centrais porque não resolviam cá” (I#51 – Loja 3)
Outros factores
“Houve um problema no sistema informático e tive que voltar cá” (I#100 – Loja 5)
“Estamos muito tempo à espera só para receber um documento. Não há fila só para entrega de documentos ou para os pedir!” (I#58 – Loja 3)
“Os funcionários não compreendem o eu digo. Sou ucraniana” (I#87 – Loja 2)

Quadro 7.37 – Exemplos de incidentes relativos a percepções negativas da dimensão “capacidade de resposta”

- **Segurança – Garantia**

Esta dimensão considera a medida em que o comportamento dos funcionários proporciona ao cidadão/cliente um sentimento de segurança em relação à organização, através de um comportamento cortês, e possuindo os conhecimentos necessários para responder às questões que aquele coloca.

O item “competência dos funcionários de atendimento” (item 13) da análise importância/desempenho reflecte uma parte desta dimensão, tendo sido pontuado de forma muito favorável pelos inquiridos, tanto em termos de importância como de

desempenho. No sentido de investigar mais detalhadamente as percepções relativas a esta dimensão, vamos passar a analisar os resultados das entrevistas e *focus groups* (num total de 46 passagens relativas a percepções favoráveis e 25 para o caso oposto), bem como os incidentes recolhidos por meio dos questionários (13 favoráveis e 11 desfavoráveis). Assim, os excertos das entrevistas (Quadro 7.38) demonstram que, em geral, o utente entende que o funcionário da Loja do Cidadão, para além de ter formação técnica adequada, assume uma postura de dedicação, no sentido de solucionar o problema do utente ou o informar correctamente ou, ainda, caso isso seja manifestamente impossível, de o encaminhar no sentido da solução. De acordo com estas evidências, esta atitude confere ao utente maior segurança relativamente aos serviços da Loja, comparativamente aos dos balcões tradicionais.

Entrevistas aos colaboradores

“O cliente ... reconheceu que efectivamente era mais rápido, tinha maior qualidade, porquê? Porque os profissionais eram (e são) simpáticos, preocupavam-se em dar uma resposta aos problemas mesmo que fossem novos.”

G (4) (UA 36)

“Mesmo que o assunto não possa ser resolvido aqui, vai encaminhada para resolver o assunto.”

DGCI – Coord. (1) (UA 21)

“Nota-se muitas vezes que as pessoas que chegam aqui vieram varridas de uma série de cantos. Querem que alguém as ajude a encontrar o caminho. Vieram enxotadas de todo o sítio: ‘Eu já estive em tal sítio e disseram-me que não era lá. Mas por favor ajude-me, eu não posso fazer isto assim e assim aqui?’ Mesmo que não sejamos nós, temos sempre a preocupação, procuramos sempre ou a nível de *Internet*, ou a nível de coisas que nós tenhamos particularmente, de dar logo uma informação à pessoa para não andar perdida. (...) E nota-se que as pessoas também gostam desse tipo de cuidado, que digamos que faz parte dos nossos deveres do funcionário.”

DGRN – Coord. (3) (UA 31)

Quadro 7.38 – Excertos das entrevistas relativos à categoria (2 2 4 1) /Qualidade Percebida pelo
Cliente/Percepções/Segurança - Garantia/Positiva

O próprio Presidente do IGLC – Instituto para a Gestão das Lojas do Cidadão, entidade que tutelou as Lojas do Cidadão até Maio de 2007, Dr. Carlos Mamede, resumiu da seguinte forma o posicionamento das Lojas:

“Para o IGLC as Lojas do Cidadão são unidades de atendimento. O produto do IGLC é o bom atendimento.”

Fonte: Excerto da entrevista ao então Presidente do Instituto para a Gestão das Lojas do Cidadão (IGLC)

Da mesma forma, os incidentes registados vão de encontro a essas percepções, como se pode verificar pelas passagens reproduzidas no Quadro 7.39.

Incidentes

“O funcionário para além de executar o seu trabalho com celeridade e eficiência, deu-me as informações de que necessitava, em relação a outros serviços, sempre com a indicação de que deveria dirigir-me aos mesmos para confirmar.” (I#42 – Loja 6)

“Senti muita solidariedade e rapidez na resolução do meu problema.” (I#48 – Loja 3)

Quadro 7.39 – Exemplos de incidentes relativos a percepções positivas da dimensão “segurança - garantia”

Porém, foram também obtidos alguns registos desfavoráveis relativos à dimensão segurança. O excerto da entrevista a um dos gerentes abaixo reproduzido esclarece uma das fontes de insatisfação com o atendimento nas Lojas, que tem precisamente a ver com a falta de uniformização das respostas aos utentes relativamente a certas questões. Esta situação poderá ter origens diversas, nomeadamente carências ao nível da formação, debilidades próprias de um certo grau de inexperiência, complexidade extrema de certos assuntos, ou ainda a inexistência de manuais de procedimento para todos os balcões, internos e externos à Loja, de cada entidade.

“Mas acontece em todos... à excepção de poucos, como é por exemplo, o caso do Passaporte e do Bilhete de Identidade que são serviços muito *standard*, mas se formos ver o caso da DGCI, Segurança Social, Inspeção-Geral do Trabalho... Portanto, aquele que têm por suporte ao atendimento uma infinidade de normas, de leis e de procedimentos mesmo, não é? Que como não estão uniformizados, ou porque o atendedor não tem informação completa, porque eles não conseguem estar a par e passo a formar as pessoas de tudo o que surge. Ou porque também as próprias retaguardas não conseguem debruçar-se sobre cada serviço que prestam e uniformizar. [...] E portanto, depois isto faz com que as pessoas tenham uma relação... nos atendimentos se deparem com respostas díspares e portanto a relação de confiança, de credibilidade, do estado e dos profissionais é completamente deitada por terra. E isto é um grande factor de insatisfação.” G (4) (UA 137)

Adicionalmente, detectaram-se problemas derivados da falta de privacidade no atendimento, em grande parte devida à própria configuração e organização do espaço físico. Esta situação origina, nos casos de assuntos mais sensíveis, alguma falta de bem-estar por parte do utente. Os relatos transcritos no Quadro 7.40 ilustram algumas destas situações.

Entrevistas aos colaboradores

“Regra geral [queixam-se] da falta de privacidade. Aliás, o único balcão que tem privacidade é o nosso, o resto todas as pessoas estão a tratar de assuntos sempre com pessoas à volta delas. Sem privacidade, atendendo a que o espaço é muito curto.”

DGCI – Coord. (1) (UA 36)

“Nós não deixamos de trabalhar num corredor. Onde toda a gente passa para outro serviço e se nós dissermos, ‘olhe, o senhor não pode tirar Bilhete de Identidade, pela razão A ou pela razão B’, vai a passar outra pessoa que ouve. E é muito desagradável, principalmente se houver muito barulho...”

DGRN – BI (5) – 9 (UA 31)

“Aqui na Loja, só pelo facto de nós dizermos que tem que ir aos serviços judiciários, a primeira coisa que eles fazem é olhar a ver se a pessoa que está ao lado ouviu também.”

DGRN – BI (5) – 9 (UA 33)

Quadro 7.40 – Excertos das entrevistas relativos à categoria (2 2 4 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Segurança - Garantia/Negativa

Dos incidentes coligidos obtiveram-se alguns testemunhos de outros casos de falhas de segurança, nomeadamente erros na informação prestada ao cliente ou nos documentos emitidos (Quadro 7.41).

Incidentes

“Deram-me uma informação trocada e tive que voltar cá. Mostrei algum desagrado quando voltei.” (I#17 – Loja 5)

“Vim buscar um documento que estava em más condições e era ilegível. Não me pediram desculpa!” (I#18 – Loja 5)

“Disseram que tinha que ir ao meu bairro fiscal, e afinal quando lá cheguei não era necessário.” (I#120 – Loja 6)

Quadro 7.41 – Exemplos de incidentes relativos a percepções negativas da dimensão “segurança - garantia”

Por último, também os participantes nos *focus groups* descreveram alguns episódios desfavoráveis relativos à dimensão de segurança relativamente aos serviços da Loja, revelando, para os casos mais complexos, uma certa preferência pelos balcões tradicionais (Quadro 7.42).

Focus Groups

“A mim deram-me uma informação errada, na Segurança Social. Falei lá no trabalho e por via das dúvidas voltei à Loja e fui atendida por outra pessoa que me deu a informação correcta. Teve que ligar não sei para onde, porque me disse que era um caso muito específico. Mas resolveu-mo.”

FG – utentes (2) (UA 53)

“A ideia que tenho da Segurança Social é que para situações mais complexas não estão tão bem preparados [na Loja].”

“Eu prefiro a Loja quando os assuntos são pouco complexos. Quando é uma situação mais específica prefiro a Administração tradicional, que tem funcionários mais seguros de si. Mas é menos agradável, claro, e são menos simpáticos, mas acho que está a mudar. Pode não ser simpático, mas lá tenho garantia de maior segurança.”

FG (3) (UA 16 – 91)

Quadro 7.42 – Excertos dos *focus groups* relativos à categoria (2 2 4 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Segurança - Garantia/Negativa

- **Empatia**

Nesta dimensão são consideradas as evidências relativas a situações em que o funcionário compreende os problemas dos utentes e lhes presta cuidado e atenção individuais. Três dos itens incluídos na análise importância/desempenho relacionam-se com esta dimensão: “simpatia dos funcionários de acolhimento” (item 19), “simpatia dos funcionários de atendimento” (item 11) e “empenho dos funcionários em resolver os assuntos” (item 12). Todos eles obtiveram uma pontuação média elevada em termos de importância e de desempenho.

Como nos casos anteriores, vamos de seguida analisar os resultados relativos às entrevistas e *focus groups*, bem como os incidentes recolhidos junto dos utentes, para aprofundar a análise. No entanto, à partida esta dimensão parece ter, de facto, uma preponderância de evidências positivas: 73 passagens favoráveis cotadas e 14

desfavoráveis; 15 incidentes positivos e apenas 7 negativos. Mais especificamente, nos excertos das entrevistas abaixo predominam as referências à elevada disponibilidade para ouvir o utente, escutar os seus problemas e por vezes angústias, sossegando-o, nos casos mais dramáticos, com palavras de conforto, “mimando-os”, e recebendo-os, na medida do possível, com um sorriso acolhedor. Surgem, também, testemunhos de atenção individual ao utente, perseguindo a solução para o seu problema. No Quadro 7.43 apresentam-se algumas dessas passagens.

“Porque as pessoas já vêm aqui, na maior parte dos casos...na maioria, são casos degradantes, casais que estão os dois desempregados, portanto eu acho que uma palavra que possa amenizar aquele ambiente em que o utente vem, além de tentarmos fazer tudo, mas se não conseguirmos pelo menos há uma palavra de conforto. Eu acho que isso é muito importante.”

SS – Coord. (1) (UA 39)

“A pessoa é atendida como sendo o centro da nossa preocupação e muitas vezes as pessoas nos seus serviços tradicionais não sentem esse tipo de cuidado com elas e as pessoas precisam de ser mimadas no atendimento.”

DGRN – Coord. (3) (UA 15)

“Pelo menos é o que as pessoas dizem, temos mais...vamos lá, paciência para os atender, temos outra postura [...]. Eles dizem que aqui o pessoal é quase todo muito simpático. Gostam muito de vir aqui porque têm um atendimento muito diferente do dos serviços centrais.”

CGA – Coord. (4) (UA 31)

“Lá está, quem está ao público não é só o informar. Às vezes é o saber ouvir. As pessoas às vezes sentam-se à nossa frente e até nem vêm buscar informação... querem ser ouvidas. Sentem necessidade, não é? Hoje o isolamento das pessoas cada vez é mais, ao saírem vêm para aqui. [...] Esta pessoa sentia necessidade que alguém a ouvisse, contar a história dela.”

SS (5) – 6 (UA 28)

Quadro 7.43 – Excertos das entrevistas relativos à categoria (2 2 5 1) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Empatia/Positiva

Nos *focus groups* também se encontraram evidências desta atitude dos funcionários das Lojas, reconhecendo-se-lhes um melhor desempenho relativamente ao dos balcões tradicionais (Quadro 7.44).

Passagens dos *focus groups* com os utentes

“Porque são muito mais simpáticos na Segurança Social. Já conheço alguns dos funcionários e tento que sejam eles a atender-me.”

“E os funcionários são em geral mais simpáticos, e mais interessados em resolver os nossos assuntos.”

FG – utentes (1) (UA 8 – 40)

“E penso que os funcionários também têm melhor formação, não digo técnica, mas de atendimento. São em geral mais cordiais e simpáticos.”

“Quando fui à Segurança Social da última vez a senhora que me atendeu foi muito simpática, respondeu a tudo sem me despachar. São mais educados e têm mais brio.”

FG – utentes (2) (UA 9 – 41)

Passagens dos *focus groups* com os colaboradores

“O atendimento mais personalizado, e a simpatia, que é também muito importante.”

“O atendimento é o nosso ponto forte.”

“E as pessoas dizem que a mesma funcionária aqui na Loja atende melhor do que quando está ao serviço nos balcões tradicionais!”

“Às vezes o cliente até vem muito mal disposto e um sorriso nosso desarma-os! Às vezes até os ouvimos um pouco, um desabafo. Isso é muito importante, as pessoas precisam que as ouçamos.”

FG – Colab. (UA 15 – 46 – 59 – 78)

Quadro 7.44 – Excertos dos *focus groups* relativos à categoria (2 2 5 1) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Empatia/Positiva

Descrições idênticas são encontradas nos incidentes obtidos junto dos utentes inquiridos, como se pode ver no Quadro 7.45.

“O funcionário mostrou total interesse em resolver o meu assunto.” (I#43 – Loja 6)

“Presenciei um atendimento a um idoso, com carinho e profissionalismo.” (I#44 – Loja 6)

“Atendimento simpático e resolução do meu problema com muito empenho.” (I#70 – Loja 1)

“Os funcionários são muito simpáticos e esclarecedores.” (I#128 – Loja 4)

Quadro 7.45 – Exemplos de incidentes relativos a percepções positivas da dimensão “empatia”

Todavia, muito embora nesta dimensão predominem claramente as percepções positivas, foram obtidas algumas evidências menos favoráveis, denunciadoras de um certo descuido ao nível da selecção e recrutamento, bem como da formação dos funcionários. O excesso de utentes que actualmente recorrem às Lojas, comparativamente ao que se verificava aquando do início do projecto, parece ter vindo a causar uma certa erosão da empatia na interacção (Quadro 7.46).

“Pronto, há pessoas que criam uma empatia maior com o utente. É ou não é? Porque uma pessoa que seja um bocadinho carrancuda já não transmite aquela empatia...E eu acho que isso é muito importante.”

SS – Coord. (1) (UA 29)

“Pronto, é assim, acho que a Loja quando abriu, abriu com certos objectivos, que era atendimento mesmo personalizado, coisa que hoje não acontece.”

“É impossível pelo número de utentes. Porque a Loja começou com um número, e esse número começou a aumentar, aumentar, aumentar e agora temos as pessoas em cima de nós. Portanto é impossível o atendimento personalizado, não é?”

SS (5) – 6 (UA 7 - 9)

Quadro 7.46 – Excertos das entrevistas relativos à categoria (2 2 5 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Empatia/Negativa

Os *focus groups* também acrescentaram evidências neste sentido, algumas das quais se reproduzem no Quadro 7.47.

Passagens dos *focus groups* com os utentes

“Uma vez um funcionário foi menos simpático comigo. Eu não estava a perceber e falou-me de forma antipática, a despachar. Mas também, com aquele barulho não sei como aguentam às vezes!”

FG – utentes (1) (UA 45)

“Acho também que os funcionários são agora um pouco menos dedicados, não se esmeram tanto com a simpatia. Talvez porque estejam cansados.”

FG – utentes (2) (UA 25)

Passagens dos *focus groups* com os colaboradores

“Os mais antigos por vezes têm muitos vícios, uma postura de zangados com a vida, que já não muda!”

“Eles também têm formação dada pelo IGLC, mas já não conseguem mudar, são muitos anos com os mesmos vícios.”

FG – Colab. (UA 74 – 76)

Quadro 7.47 – Excertos dos *focus groups* relativos à categoria (2 2 5 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Empatia/Negativa

Similarmente, muito embora em menor número do que os incidentes positivos, obtiveram-se relatos semelhantes junto dos utentes das Lojas (Quadro 7.48).

“Vinha resolver um problema e o funcionário não se mostrou interessado em resolvê-lo e tive que ir à EDP na Baixa e resolvi-o num instante. Acho que ele não quis ter trabalho” (I# 15 – Loja 5)

“Pedi uma informação e a menina parecia que estava indisposta e não me respondia, não me olhava e ignorava-me.” “Acabei por avançar e desistir.” (I#16 – Loja 5)

“Fui entregar a declaração de rendimento para obter abono do meu filho. Estava grávida mas tive que me dirigir à empregada para pedir prioridade, senão não ma davam.” (I#35 – Loja 5)

“Os funcionários foram pouco simpáticos, mas depende do funcionário, não é sempre assim” (I#97 – Loja 4)

Quadro 7.48 – Exemplos de incidentes relativos a percepções negativas da dimensão “empatia”

- **Imagem da Loja**

A imagem global que os utentes têm da Loja é marcadamente positiva. De facto, de acordo com os dados recolhidos através dos questionários, cerca de 17% dos inquiridos declarou ter uma imagem “Razoável” da Loja que frequenta, sendo que aproximadamente 65% afirmou que classificava a mesma como “Boa” e 13% como “Muito Boa” (Figura 7.18):

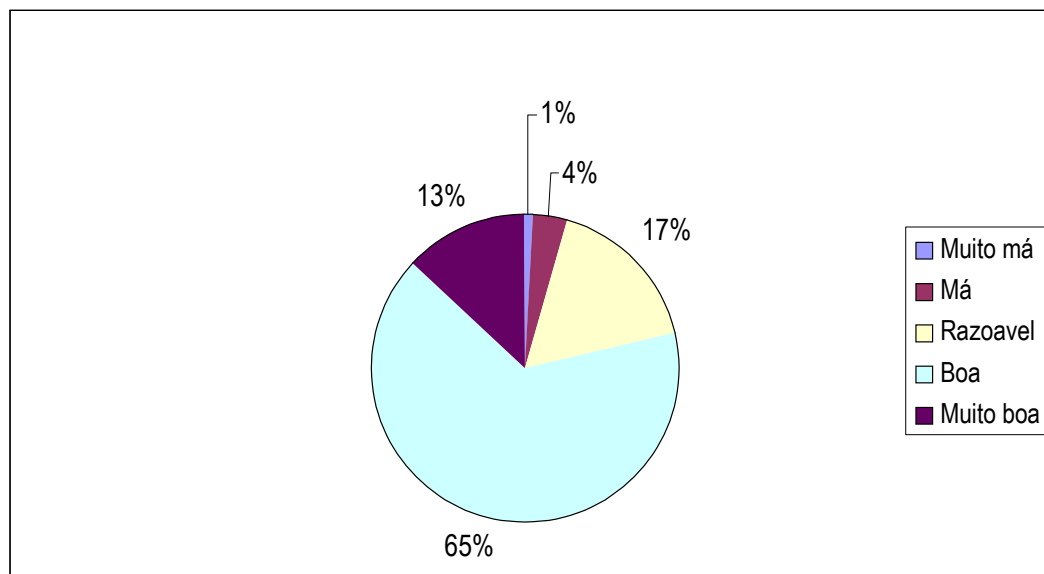


Figura 7.18 – Imagem dos utentes relativamente à Loja do Cidadão

Adicionalmente, das entrevistas com os gerentes e funcionários, bem como dos *focus groups* com os colaboradores surgiram também algumas respostas que demonstram uma apreciação global das Lojas muito positiva:

“Porque as pessoas tem uma ideia (a imagem da Loja) que a Loja representa aquilo que há de melhor na Administração Pública.”

G (4) (UA 49)

“ [Os utentes] comentam que foi das melhores coisas que o Governo criou nos serviços públicos até agora. As pessoas aqui não têm o conceito desprestigiante do serviço público, muito embora tenha evoluído em todos os balcões.”

FG – Colab. (UA 72)

Todavia, a opinião dos utentes relativamente às Lojas não é uniforme. Na verdade, verificou-se que as Lojas dos maiores centros urbanos – Porto e Laranjeiras – são, de facto, as que têm pior imagem junto dos utentes e, em sentido oposto, são as Lojas mais periféricas (Viseu, Coimbra e Aveiro, por ordem decrescente) que melhor imagem possuem (Figura 7.19).

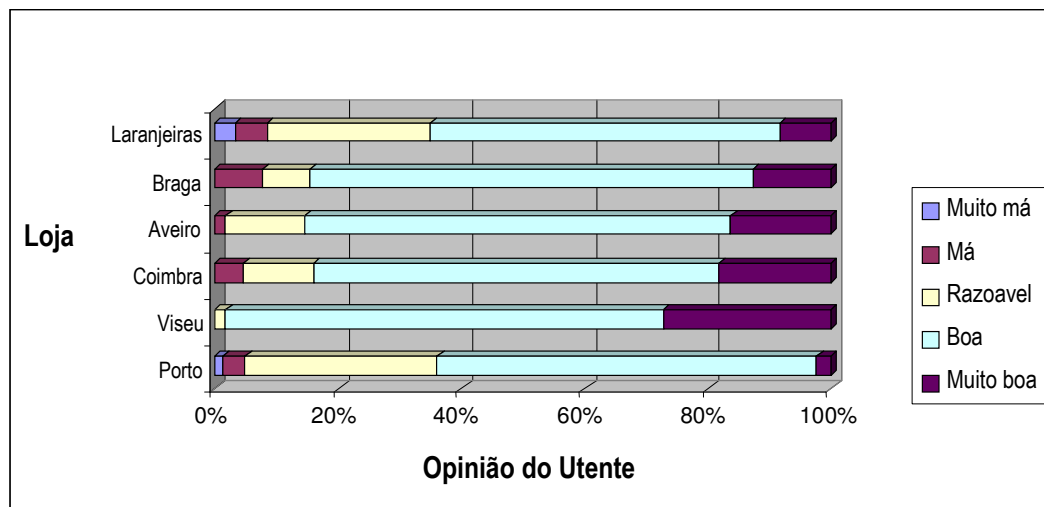


Figura 7.19 – Imagem dos utentes relativamente às diferentes Lojas

Quando questionados acerca dos motivos subjacentes a essa imagem favorável, a maior parte dos inquiridos destacou a possibilidade de resolver vários assuntos numa única deslocação à Loja (30.4%) e a qualidade do atendimento (18.5%). Do lado negativo, os inquiridos referiram essencialmente o tempo de espera (15.5%).

- **Imagem da Administração Pública Tradicional**

Constata-se, porém, que a imagem da Loja do Cidadão está ainda muito condicionada pela imagem que os cidadãos têm da própria Administração Pública em geral. De facto, parece persistir a ideia generalizada da incapacidade das entidades públicas darem uma resposta rápida e adequada às solicitações dos cidadãos, em parte atribuída à permanência de constrangimentos de natureza burocrática e, em certos casos, de abuso de poder. Um dos gerentes entrevistados explicou este raciocínio da seguinte forma:

“Acho que no fundo todos nós como utilizadores temos uma imagem daquilo que representa a Administração Pública, não é? E essa imagem não é de facto muito positiva, portanto a ideia assim primária e corrente do cidadão comum relativamente à Administração Pública é de que os impostos são para enganar as pessoas... não há retorno daquilo que as pessoas pagam em termos de impostos, há uma burocracia excessiva, ainda há muito uso de poder por parte das chefias e dos funcionários quando estão a exercer a sua actividade ou a prestar o serviço, uma grande demora na resposta aos problemas, uma incapacidade de dar resposta a situações que não se apresentam como *standard* e portanto a resposta é logo ‘não!’, e uma impotência por parte da Administração Pública para resolver determinados problemas.”

G (4) (UA 30)

No entanto, dos *focus groups* realizados com os utentes das Lojas verificou-se, ainda assim, uma certa preferência pelos serviços da Administração tradicional quando se pretende resolver assuntos mais complexos, acreditando-se que esta estará tecnicamente melhor preparada para dar resposta a essas necessidades, de carácter mais pontual (Quadro 7.49).

Evidências de preferência pelos serviços públicos tradicionais

“Acho que a Administração tradicional é mais eficaz, porque o atendimento é mais especializado, confio mais.” (UA 54)

“Se calhar uma Repartição de Finanças está mais habilitada a tratar de assuntos mais difíceis, fora do comum.” (UA 60)

Quadro 7.49 – Excertos dos *focus groups* (FG – Utes (3))

Nesta secção foram analisados os resultados referentes a uma das partes intervenientes do processo de prestação do serviço público – o cidadão/cliente. Na secção que se segue estudam-se os resultados relativos à própria entidade pública – a Loja do Cidadão.

7.3.3. Zona de Tolerância

A zona de tolerância compreende variações admitidas dos níveis de desempenho do serviço, dentro de certos limites. Ou seja, o cliente aceita um certo nível de desempenho que considera adequado, embora se situe a um nível inferior ao que esperaria em termos ideais. Apesar de, no caso específico dos serviços públicos, dificilmente se colocar a opção de abandono por insatisfação, dado que se trata do cumprimento de obrigações para com o Estado, é importante compreender o que pode levar os utentes das Lojas a admitir certas perdas de satisfação.

Apenas as entrevistas e *focus groups* nos forneceram dados para analisar esta questão, num total de 21 documentos cotados. Assim, de acordo com as evidências obtidas, algumas fontes de insatisfação dos utentes das Lojas, nomeadamente o tempo de espera e a incapacidade para resolver determinados assuntos, acabam por ser, pelo menos em parte, compensadas pelos factores mais positivos deste modelo de atendimento: a atitude empática do funcionário, o seu empenho, as próprias condições das instalações físicas, a possibilidade que o utente tem de resolver diversos assuntos numa só deslocação, ou até mesmo a própria habituação que vai criando em relação ao funcionamento da Loja. No Quadro 7.50 encontram-se excertos de entrevistas aos gerentes e colaboradores das Lojas que ilustram estas ilações.

Evidências de tolerância positiva (entrevistas)

“Mas, pronto, eu acho que eles compreendem porque a maior parte, quando chega ao pé de nós para ser atendido, verifica muitas vezes o tempo que nós temos que levar para lhe tratar dos assuntos.”

SS – Coord. (1) (UA 17)

“Isso é muito complicado, eu diria que às vezes são capazes de estar aí meia hora à espera. E se fôr a uma Repartição, se calhar estão muito mais tempo. Mas aqui estão sentadinhos, estão sossegadinhos... os que estão...” DGCI – Coord. (2) (UA 25)

“A maior parte das vezes não conseguimos porque não temos bases de resolver processos, etc. Mas se os informarmos e encaminharmos devidamente, eles ficam satisfeitos.” DGCI (5) – 1 (UA 13)

“Vêm cá porque aqui existem vários serviços. Pelo menos o que eles dizem normalmente é que vêm cá porque têm vários serviços, podem tratar de várias coisas ao mesmo tempo. Só por isso. Não quer dizer que aqui seja mais rápido.” Dgrn – BI (5) – 5 (UA 30)

Quadro 7.50 – Excertos das entrevistas relativos à categoria (2 3) /Qualidade Percebida pelo

Cliente/Zona de Tolerância

As declarações dos próprios utentes reforçam essas conclusões, conforme se pode verificar no Quadro 7.51.

Evidências de tolerância positiva (*focus groups* com utentes)

“Eu é por ter tudo no mesmo edifício e, de facto, perco menos tempo, apesar de haver dias em que a confusão é geral!”

“Sim, o que tem de melhor é mesmo a concentração, que em certa medida compensa o tempo de espera. Também é preciso ir conhecendo bem as melhores alturas para lá ir. Eu já não vou à Segunda-feira nem ao Sábado!”

FG – utentes (2) (UA 10 – 48)

“O tempo de espera é tão grande, que podemos jogar com as senhas. Já fiz isso muitas vezes.”

“A Segurança Social tem sempre muita gente, mas pelo menos tem cadeiras. Sim, é mais confortável, e o mobiliário é mais moderno.”

“Mas a Segurança Social é sempre caótica, mesmo fora da Loja!”

FG – utentes (3) (UA 30 – 63 – 76)

Quadro 7.51 – Excertos *focus groups* com utentes relativos à categoria (2 3) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Zona de Tolerância

Todavia, encontramos também alguns relatos de situações de reduzido nível de tolerância dos utentes, predominantemente relativos ao tempo de espera (Quadro 7.52).

Evidências de tolerância negativa (entrevistas)

“Mas também é assim, quanto mais nós damos aos clientes, esta é a realidade, o cliente depois fica exigente. Bastante exigente, porquê? Porque ele não está habituado a esperar. Um cliente que chega aqui e leva o certificado em dois minutos, se o que está sentado do outro lado vê que o dele vai demorar três dias, não fica muito satisfeito.”

DGAJ (5) – 2 (UA 38)

“Uma pessoa muito jovem, que diz que fazia tudo pela *Internet*, só que teve que vir aqui porque tinha que fazer uma mudança de endereço, estava há um quarto de hora à espera, já achava que estava há muito tempo e ia reclamar por isso. Quando tinham na altura, nós por norma estamos quatro pessoas, e estavam na altura, se não estavam quatro, estavam três pessoas a atender, ninguém estava parado e ela achou que tinha que ser atendida na hora, pronto.”

DGCI (5) – 3 (UA 38)

Quadro 7.52 – Excertos das entrevistas relativos à categoria (2 3) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Zona de Tolerância

Em suma, muito embora se tenha vindo a verificar um aumento do grau de exigência dos utentes relativamente aos serviços prestados pela Loja, constata-se, ainda, a existência de um certo grau de transigência perante situações menos satisfatórias, em virtude de os utentes considerarem que determinados aspectos do serviço, nomeadamente a concentração física dos serviços e a empatia dos funcionários de atendimento, compensam, em certa medida, os factores mais insatisfatórios, como sejam o tempo médio de espera e a incapacidade para resolver determinados assuntos.

7.3.4. Emoções

Esta categoria tem como objectivo compreender a disposição dos utentes em dois momentos distintos – à chegada à Loja e durante o processo de interacção com a Loja – e de que forma essas emoções afectam as percepções dos utentes relativamente ao serviço prestado, uma vez que nesta análise se considera que a satisfação com o serviço é uma reacção com forte componente emocional. Na verdade, procuramos compreender em que medida a disposição com que os utentes entram na Loja afecta a sua subsequente avaliação do serviço, mas também se existem alterações durante a interacção com os funcionários, o ambiente físico ou mesmo com os outros clientes. Por outro lado, tentamos ainda perceber a influência da disposição dos funcionários nas percepções do utente.

Em primeiro lugar, muito embora a maioria dos inquiridos mediante a questão “como se sente quando vem à Loja?” tenha declarado um estado de espírito claramente positivo (cerca de 48%), e apenas aproximadamente 26% tenham referido emoções negativas, o certo é que a esmagadora maioria das evidências das entrevistas e *focus groups* apontam registos negativos (124 passagens, contra 21 positivas). Da mesma forma, só se obtiveram incidentes negativos nesta dimensão, num total de 7. Todavia, os registos das entrevistas destacam a preponderância de emoções negativas à chegada à Loja. No Quadro 7.53 reproduzem-se alguns excertos dessas entrevistas:

Evidências de emoções negativas à chegada (entrevistas)

“Há pessoas que efectivamente vêm muito nervosas e algumas, enfim, aquilo também resulta de muita má educação. E depois elevam muito a voz e às vezes a coisa fica assim um bocadinho complicada.”

DGCI – Coord. (1) (UA 56)

“A percepção que eu tenho é que no nosso serviço as pessoas vêm sempre com um pé atrás. Não me pergunte porquê, nem porque não, não sei se era antigamente que só era o serviço de Identificação que estava a funcionar lá em baixo que as pessoas esperavam imenso, se vêm já de lá assim um bocadinho...Mas geralmente aqui as pessoas nunca vêm assim muito bem dispostas. Ou então, eu acho que as pessoas vão para os serviços públicos já um bocadinho...Porque há aquela ideia do funcionalismo público...” DGRN – BI (5) – 5 (UA 24)

“Muitas vezes as pessoas chegam, já vêm stressadas, com os nervos em franja e depois se têm uma ou duas pessoas à espera já acham que vão demorar muito tempo.” Fotoc. (5) (UA 9)

Quadro 7.53 – Excertos das entrevistas relativos à categoria (2 4 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Emoções/Negativas (à chegada)

Interessa, agora, analisar pormenorizadamente as evidências obtidas. Começamos com as positivas. No Quadro 7.54 são apresentados alguns excertos de entrevistas que ilustram o papel do funcionário no desenrolar de emoções positivas, quando procuram equilibrar estados de espírito menos favoráveis dos utentes.

Evidências de emoções positivas (entrevistas)

“Perdem a calma, perdem um bocadinho. Isso depois, a gente até...conversa-se um bocadinho, resolve-se o problema. E é evidente que com a situação resolvida as pessoas ficam logo encantadas.”

DGCI – Coord. (2) (UA 109)

“Está a melhorar, está a melhorar. As pessoas vão começando a ficar disciplinadas. E também aqui a Unidade de Gestão tem feito um bom trabalho, muitas vezes anuncia nos alto falantes, a dizer ‘falem baixo, para podermos trabalhar e tal...’, eu acho que isto vai começando a normalizar. Porque é complicado para quem trabalha estar ali a ouvir aquilo...”

EDP – Coord. (2) (UA 73)

“Mas também será o facto de ser um serviço que não é muito procurado, ou seja, nós não temos muitas filas de espera. Suponho que o grau de ansiedade dos nossos clientes não é tão grande assim e isso não os leva, como não esperam, não os leva a terem atitudes mais agressivas quando se deparam connosco.”

IEFP (5) – 4 (UA 9)

“Mas ao longo destes trinta e tal anos eu tenho provas de carinho, provas de atenção. Provas incríveis, desde mensagens escritas, desde mandar os desejos de Boas Férias, de Bom Natal, desde escreverem aos nossos superiores e contarem a experiência que tiveram.” SS – Coord. (5) – 1 (UA 19)

Quadro 7.54 – Excertos das entrevistas relativos à categoria (2 4 1) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Emoções/Positivas

O destaque abaixo, retirado de uma das entrevistas aos coordenadores, esclarece acerca da importância da atitude do funcionário na mediação de situações de certa tensão:

“Mas temos casos em que as pessoas vêm para agredir. E assim gerir conflitos é complicado. Com determinadas pessoas, gerir conflitos é muito complicado. Então temos que ter toda aquela atitude de muita diplomacia. Não é de nos sentirmos superiores, mas de mostrarmos pela nossa atitude que realmente, enfim distinguimo-nos pela diferença de atitude. Sem nos colocarmos ao nível. Portanto nunca aquela gritaria, nunca por palavras de má educação. Em toda a acepção da palavra, para ele sentir de facto que tem de reprimir a agressividade. E quando a pessoa tem diplomacia, as coisas depois acabam bem.”

SS – Coord. (5) – 1 (UA 39)

Porém, ao assumir esse papel, o próprio funcionário acaba por se sentir, em maior ou menor grau, influenciado pelo clima de tensão, provocando-lhe um certo mau-estar.

“Por isso é que o funcionário que trabalha aqui, a fazer atendimento ao público dá um desgaste incrível, muito grande em relação a quem trabalha na retaguarda.”

Cam. (6) (UA 25)

As emoções negativas que se desenrolam durante o processo de interacção (Quadro 7.55) têm origens variadas. Assim, o tempo de espera, a falta de capacidade de resposta da Loja face às situações apresentadas pelo utente e as próprias condições de conforto (nomeadamente a falta de lugares de espera sentados em determinados serviços e a climatização deficiente nos períodos de maior saturação) são factores que estão na origem de algumas emoções (e reacções) negativas que ocorrem durante a interacção com o funcionário:

Evidências de emoções negativas durante a interação (entrevistas aos colaboradores)

“Às vezes sentam-se e entram logo a matar, já transportam para nós aquela fúria com que vêm daquele tempo de espera, portanto de saturação, eles transportam para nós. Mas isso passa-lhes, passa-lhes à medida que o tempo corre e depois saem muito bem. Muitas vezes pedem desculpa por terem entrado com alguma agressividade e saem bem.”

SS (5) – 1 (UA 33)

“Estão ali desesperados, querem as coisas e a gente não tem também uma resposta rápida porque é impossível numa altura como esta.”

DGRN – Coord. (1) (UA 19)

“Às vezes tecnicamente é impossível, outras vezes a nível de legislação é impossível, porque há dúvidas, há problemas que só resolvem nas Repartições locais e não aqui. E então, eles estalam o verniz todo.”

DGCI (5) – 2 (UA 20)

Quadro 7.55 – Excertos das entrevistas relativos à categoria (2 4 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Emoções/Negativas (durante a interação)

A concepção do próprio espaço físico, com limitações ao nível da privacidade no atendimento, é ela própria geradora de alguma tensão, resultante do comportamento dos restantes utentes:

“No Centro de Emprego é atendido dentro dum gabinete. Está isolado doutros estímulos...Portanto, está só com o técnico e o técnico consegue controlar mais ou menos o ambiente. Nós aqui estamos num ambiente aberto. Ou seja, estamos a atender a esposa e está o marido atrás e o filho a mandar vir porque acham que não sei quê... E então são estimulados para fazer ainda mais barulho e sentem-se pressionados muitas vezes para reclamar. Enquanto que num ambiente mais fechado, nós conseguimos controlar um pouco as situações. Aqui surgem situações que nós não controlamos, mesmo conflitos entre os próprios utentes.”

IEFP (5) – 1 (UA 50)

Também a análise importância/desempenho salienta esta relação. Assim, o “comportamento dos outros clientes da Loja” (item 17) obteve uma classificação média, em termos de importância e de desempenho. Ou seja, muito embora os inquiridos não atribuam grande relevância ao impacto do comportamento dos outros utentes no seu nível de satisfação, o certo é que, simultaneamente, reconhecem que pode ser fonte de alguma tensão.

Por outro lado, os dados coligidos nos *focus groups* confirmam que o tempo e as condições de espera são as principais fontes de emoções negativas entre os utentes e, conseqüentemente, de percepções desfavoráveis relativamente ao serviço prestado pela Loja. O Quadro 7.56 reúne alguns exemplos ilustrativos.

Evidências de emoções negativas (*focus groups*)

“E além disso as pessoas amontoam-se e fazem muito barulho! Há alturas em que estão sempre a pedir ao microfone para fazerem menos ruído! Nem sei como os funcionários aguentam todos os dias aquilo!”

“E as pessoas também, irritam-se com facilidade quando há filas longas ou se algo não corre como queriam...”

“Sim, de facto há poucos lugares. E nos sítios piores, Segurança Social, BI e Passaporte (nas férias), e Finanças, na altura da entrega do IRS, temos que esperar e pé. As pessoas vão-se irritando e falando mal daquilo! O que queremos mesmo é tratar dos assuntos e depressa!”

FG – utentes (2) (UA 21 – 26 – 57)

“Quando abre a Loja as pessoas já estão muito mais exaltadas!”.

“Acho que quando as pessoas estão muito tempo à espera é sempre uma confusão, em qualquer sítio.”

“Eu já vou irritada, porque já sei que vou demorar. Começa desde logo pelo estacionamento, que é difícil.”

“O que mais me aborrece é a acumulação de pessoas, então ao Sábado é demais!”

FG – utentes (3) (UA 27 – 70 – 71 – 82)

Quadro 7.56 – Excertos dos *focus groups* relativos à categoria (2 4 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Emoções/Negativas

Mas esta não é uma situação estática. Da análise dos resultados relativos ao cidadão/cliente (Subsecção 7.2.1.), constatamos uma clara evolução do comportamento dos utentes das Lojas, desde a sua abertura até ao presente. Essa evolução é também aqui evocada para a compreensão de como o papel das emoções na interacção do serviço público se tem vindo a alterar:

“O tipo de clientes que tínhamos inicialmente era diferente. Hoje nós temos de tudo. Hoje, não, há uns três, quatro anos atrás. Eu penso que nos dois primeiros anos isto foi óptimo. As pessoas...era outro tipo de utente, de cidadão. Se calhar mais culto. Então, para esse tipo de pessoa, havia atendimento personalizado, porque eram poucos, as pessoas eram muito educadas. Portanto, havia distância entre o atendedor e o cidadão. Havia aquele espaço que é importante para quem está a atender e para quem está a ser também ouvido, que também tem direito à sua privacidade. Hoje deixou de acontecer, nós temos que estar constantemente a pedir às pessoas para se afastar, porque as pessoas estão em cima de nós. E o porquê de tudo isto? Porque as pessoas ficaram com a ideia, e é verdade, que nós aqui resolvemos. Ou se não resolvemos, tentamos resolver. Ou que ficamos com os casos...”
SS (5) – 6 (UA 13)

Finalmente, destacamos, ainda, alguns dos incidentes relatados pelos utentes, que ilustram na primeira pessoa o clima emocional que se gera em determinados episódios de atendimento (Quadro 7.57).

“É muito stress para os utentes e funcionários. Impaciência colectiva.” (I#14 – Loja 5)

“Muita confusão. Senti-me amontoada, num espaço abafado e exíguo. As pessoas reclamam em voz alta do tempo de espera. Clima de tensão.” (I#84 – Loja 2)

“Os outros clientes tinham falta de compreensão em relação às indicações do funcionário, querem tudo mais depressa.” (I#88 – Loja 2)

“Estava muita gente, por vezes os clientes exaltam-se e fazem muito barulho.” (I#102 – Loja 5)

Quadro 7.57 – Exemplos de incidentes relativos a percepções negativas da categoria (2 4 2)

/Qualidade Percebida pelo Cliente/Emoções/Negativas

7.3.5. Síntese

A Secção 7.3. teve como propósito dar resposta à segunda questão de investigação: compreender como se desenvolve a percepção do serviço público pelo cidadão/cliente. As etapas percorridas seguiram fielmente o modelo de análise desta tese. A investigação teve como base um vasto conjunto de dados, de natureza qualitativa e quantitativa, recolhidos durante a fase de trabalho de campo, junto de diversas fontes: os próprios utentes das Lojas, os responsáveis pela gestão e os colaboradores (funcionários de

atendimento e coordenadores de serviço). O objectivo foi obter uma perspectiva alargada e tão completa quanto possível, avaliando simultaneamente o contributo do pessoal de balcão para o conhecimento das percepções dos utentes.

Assim, em primeiro lugar, discutiram-se os resultados relativos à formação das expectativas, considerando quatro dimensões principais: o passa-palavra (*word-of-mouth*), experiências anteriores, posicionamento sugerido e necessidades pessoais. Verificou-se que, muito embora cada um destes factores exerça influência na formação daquelas expectativas, o posicionamento sugerido destaca-se francamente dos restantes.

Na subsecção seguinte, passou-se à análise dos resultados relativos às percepções dos utentes das Lojas, com base numa ampla variedade de dados: entrevistas, *focus groups*, incidentes e dados quantitativos obtidos a partir dos questionários realizados junto dos utentes. Desta forma, partindo dos dados quantitativos, que forneceram uma perspectiva inicial, avançou-se, de seguida, para o estudo dos dados qualitativos, mais ricos, no sentido de aprofundar a investigação. Na verdade, a relevância destes dados é extremamente significativa quando as questões a que se pretende dar resposta são do tipo “como?”, “quem?” e “porquê?”. As percepções dos utentes foram segmentadas de acordo com as dimensões do modelo Servqual: tangíveis, confiança, capacidade de resposta, segurança/garantia e empatia. Muito embora se tivesse encontrado resultados interessantes em relação a cada uma delas, foi, de facto, a capacidade de resposta que gerou conclusões mais relevantes, sugerindo ser essa a área que mais condiciona o nível de satisfação e, simultaneamente, de insatisfação dos utentes.

De acordo com o modelo de análise, os efeitos das percepções dos utentes relativas à qualidade são, em certa medida, atenuadas pela existência de uma zona de tolerância, dado os utentes admitirem certas perdas de satisfação, sem por isso se sentirem insatisfeitos. A Subsecção 7.3.3. dedicou-se, precisamente, à compreensão dos factores subjacentes a esta espécie de aquiescência.

Procurou-se ainda perceber qual a imagem que os utentes têm da Loja que habitualmente frequentam, concluindo-se por uma imagem em geral positiva, embora

dependente do tipo de Loja, mas ainda bastante condicionada pela imagem que os utentes têm dos serviços tradicionais.

De seguida analisou-se o papel das emoções na formação das perspectivas dos utentes. Essa análise referiu-se a dois momentos distintos: as emoções iniciais, com que os utentes entram na Loja, e aquelas que se desenvolvem durante a interação inerente à prestação do serviço público. Procurou-se, ainda, compreender em que medida os estados de espírito dos próprios funcionários influenciam aquelas perspectivas.

7.4. O Impacto do Valor para a Sociedade

Esta secção tem como objectivo responder à terceira e última questão de investigação da tese: “qual o impacto da qualidade do serviço público no valor para a sociedade?”.

De acordo com o modelo de análise, o impacto da qualidade do serviço público no valor para a sociedade desenvolve-se através de três vectores: benefícios para os grupos de interesse (*stakeholders*), perdas para a sociedade e responsabilização face a essa sociedade, no sentido de uma efectiva melhoria dos seus contributos (Figura 7.20).

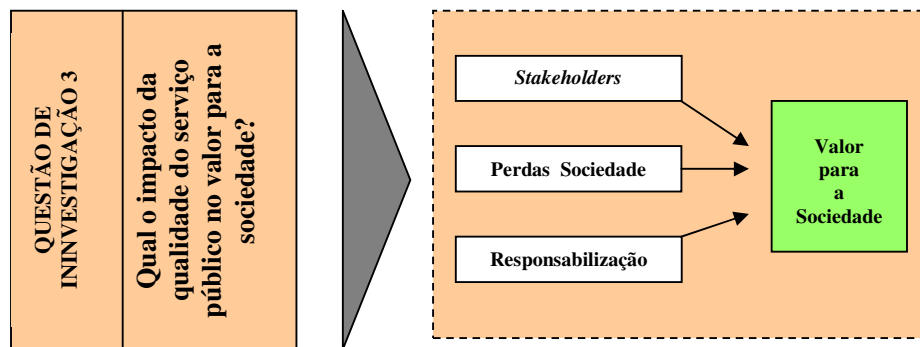


Figura 7.20 – Impacto da qualidade do serviço público no valor para a sociedade
(Fonte: representação parcial do modelo de análise)

A análise destas questões foi feita exclusivamente com base em dados de natureza qualitativa, obtidos primordialmente através das entrevistas realizadas ao então Presidente do Instituto para a Gestão das Lojas do Cidadão e aos gerentes das Lojas onde foi realizado o trabalho de campo. O tratamento desses dados foi realizado através

do *software* QSR NVivo 2.0, estruturados na categoria '(3) /Valor para a Sociedade', que se desagrega no Quadro 7.58.

Nº Categoria	Descrição	Nº passagens cotadas
55	(3) /Valor para a Sociedade	-
56	(3 1) /Valor para a Sociedade/Stakeholders	101
57	(3 2) /Valor para a Sociedade/Perdas para a Sociedade	110
58	(3 3) /Valor para a Sociedade/Responsabilização	39

Quadro 7.58 – Desagregação da categoria (3) /Valor para a Sociedade

7.4.1. Stakeholders

De uma forma distinta daquilo que ocorre com a maioria dos serviços privados, o serviço público exerce, pela sua própria natureza, um conjunto significativo de efeitos indirectos na sociedade em que se insere, com importantes implicações estratégicas ao nível do crescimento e desenvolvimento sócio-económico. Nesta secção pretende-se precisamente compreender os contributos da qualidade do serviço público para a sociedade. Assim, os benefícios da qualidade do serviço prestado pela Loja do Cidadão verificam-se, em primeiro lugar, na própria Administração Pública. Os excertos das entrevistas realizadas a três gerentes de Loja explicam de que forma se tem desenvolvido esse impacto:

“A qualidade e prestígio das Lojas, tem impulsionado a Administração Pública em geral a implementar práticas de prestação de serviços de maior qualidade e orientadas para o cidadão.”
G (4) (UA 154)

“Para além de tudo isto a Loja trouxe um conjunto de alterações nos métodos e processos de trabalho, com a utilização das tecnologias da informação, tendo ainda contribuído para a mudança nos organismos públicos, nomeadamente na alteração de práticas administrativas (liderança, estratégias, processos e cultura).”
G (1) (UA 140)

“A Loja permitiu ainda melhorar a gestão pública, tornando-a mais transparente e mais eficiente. Contribuiu para melhorar a prestação de serviços aos cidadãos, para ajudar os profissionais da Administração Pública a ganhar novas competências que passaram a utilizar em contexto de trabalho.”

“Com a abertura das Lojas do Cidadão a Administração Pública cresceu em função dos clientes/cidadãos, pensando em função dos clientes e não dos funcionários ou do serviço, em função das suas próprias necessidades.”

G (1) (UA 141 - 142)

“Outro aspecto da criação de valor é o facto de as Lojas do Cidadão terem sido, inegavelmente, um motor indutor da modernização administrativa, não só de forma directa (são hoje ainda a face visível dessa modernização), mas também indirectamente, pois levaram à modernização de grande parte dos serviços públicos.”

“Finalmente, a grande aposta na qualidade do atendimento público tornou as Lojas do Cidadão um exemplo a seguir em vários domínios, tendo sido criados vários serviços com esta mesma “chancela” (Loja do Imigrante, Gabinete do Múncipe, Loja da Ciência, etc...).”

G (5) (UA 7 – 8)

Podemos, então, identificar vários elementos desse efeito neste novo modelo de distribuição do serviço público, como catalisador da modernização da Administração Pública, conforme ilustrado na Figura 7.21.

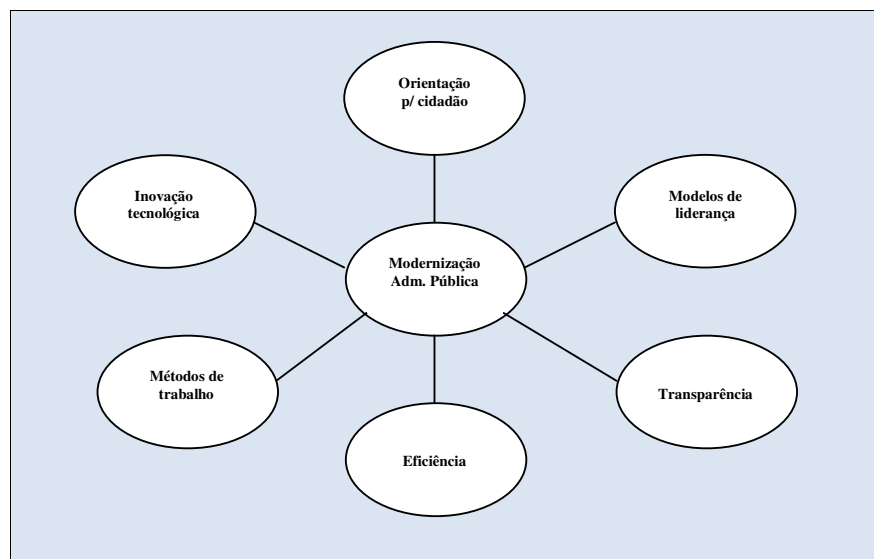


Figura 7.21 – Efeitos do modelo da Loja sobre a Administração Pública

(Fonte: sistematização própria)

Por outro lado, os efeitos verificam-se, também, a nível da economia nacional, nomeadamente em ganhos de eficiência directos para as empresas, na medida em que os seus colaboradores podem resolver as suas questões com o Estado fora do horário de trabalho, e para a própria Administração, permitindo ganhos em termos de custos, produtividade e competitividade. As passagens que se reproduzem abaixo explicam em que medida ocorrem esses impactos:

“O conceito de concentração de serviços públicos e privados essenciais na Loja do Cidadão, traz ganhos de eficácia e de eficiência na prestação de serviços, e portanto para a economia nacional, na medida em que o cidadão trata dos assuntos em menos tempo, e as sinergias que se estabelecem entre as entidades representadas permitem a resolução de assuntos que seria inviável tratar com a dispersão das entidades. Em resultado há criação de valor, com efeitos no aumento da produtividade e competitividade.”

G (4) (UA 152)

“Os benefícios da Loja para a sociedade são muito vastos e verificam-se a diversos níveis. Desde logo, o facto dos serviços públicos serem prestados em horário alargado proporciona um contacto entre o cidadão e a Administração Pública muito mais próximo. As vantagens daqui decorrentes são diversas, tais como o facto do cidadão não ter que depender muito tempo do seu horário de trabalho para tratar de assuntos pessoais. As consequências que daqui decorrem são positivas para a empresa e para o normal funcionamento dos serviços.”

G (3) (UA 237)

“Relativamente à questão colocada, surge-me a seguinte reflexão: a maior criação de valor da Loja do Cidadão é, talvez, a economia de tempo gerada pela concentração física de serviços num único local de atendimento. Esta economia de tempo, percebida mas dificilmente medida. De facto, uma pessoa perde menos tempo em deslocações ao dirigir-se a uma Loja do Cidadão, havendo uma conseqüente economia para o país, se considerarmos a diminuição da ausência do local de trabalho para tratar de assuntos administrativos.”

G (5) (UA 5)

Esta evolução tem também impacto a nível da imagem do País na comunidade internacional:

“O reconhecimento nacional e internacional deste conceito tem posicionado Portugal num lugar de topo de prestação de serviços públicos. As Lojas têm prestigiado o nome de Portugal a nível internacional.”

G 4) (UA 155)

Consequentemente, o atendimento presencial é considerado muito útil para a sociedade, não se perspectivando que a evolução tecnológica venha, num futuro mais ou menos longínquo, a substituir totalmente esta forma de atendimento do cidadão/cliente. Com efeito, defende-se, inversamente, a existência de canais alternativos de distribuição do serviço público, consoante as preferências dos utentes, já que se trata de um grupo bastante heterogéneo, como aliás resultou da análise da Subsecção 7.2.1. As declarações abaixo do então Presidente do IGLC ilustram este raciocínio:

“Cá é importante investir em várias soluções de distribuição do serviço público, para os diferentes públicos.”

“O nosso país não está preparado para a substituição do atendimento presencial. Basta dar uma volta pelas diversas Lojas e perceberá isso rapidamente. Aliás, terá ocasião de o fazer. A iliteracia é ainda muito elevada. Muitos portugueses ainda não conhecem as novas tecnologias da comunicação, pelo que é utópico pensar em anular este canal de distribuição presencial do serviço público. O seu papel na sociedade portuguesa está para ficar. Disso não há dúvida. No entanto, já se prevêem algumas evoluções na Loja do Cidadão do futuro: deverão ser mais pequenas, recorrer mais às TIC’s, e prestar serviços mais integrados. Paralelamente, cada entidade passará progressivamente a disponibilizar mais serviços *on-line*, que serão crescentemente utilizados à medida que se vai vencendo a iliteracia informática.”

Entrevista ao Presidente do IGLC (UA 6 – 12)

Da mesma forma, também os gerentes das Lojas manifestam uma clara convicção da oportunidade de canais de distribuição alternativos:

“Agora, isto também segundo os especialistas, chegar ao grau zero do atendimento presencial não virá a acontecer, portanto as Lojas terão sempre o seu papel.”

“Muito bem, investir em tecnologia e muitos de nós já temos acesso à tecnologia e aproveitamo-nos dela e naturalmente que melhora a qualidade de vida e se eu já tenho posso ter mais ainda, tanto melhor. Mas não podemos... é que também nisto, ao mesmo tempo, há uns que já estão nas margens, os info-excluídos. (...) Eu posso ter computador em casa, mas posso não ter ligação à *Internet*, porque ainda é um custo, para muitos orçamentos familiares é um custo, não é?”

G (2) (UA 49 - 78)

7.4.2. Perdas para a Sociedade

Para além dos inegáveis contributos deste modelo de distribuição do serviço público, existem importantes limitações que podem ser consideradas como perdas para a sociedade. Nesta subsecção analisamos os resultados obtidos relativamente a estas restrições.

Um dos principais constrangimentos deste modelo de atendimento do cidadão tem a ver com as limitações organizacionais decorrentes da dependência do *back-office*, na medida em que as Lojas são, na maioria dos serviços prestados, um mero intermediário. O próprio Presidente do IGLC reconheceu a relevância desta situação:

“A dependência técnica relativamente aos serviços centrais. O IGLC fornece as infra-estruturas e formação (em termos de atendimento, liderança e introdução à informática), mas ainda existem alguns constrangimentos relativamente à dependência relativamente aos serviços centrais. Desde logo em matéria de horário. Poderá perceber que a partir das 16 horas alguns serviços vêm limitadas as possibilidades de atender o cliente nesse dia, nomeadamente de passar determinados documentos.”

Entrevista ao Presidente do IGLC (UA 18)

No mesmo sentido, um dos gerentes de Loja salienta a importância deste constrangimento:

“Mas não tanto as reclamações incidem sobre a qualidade do atendimento, isto é, porque o cidadão foi mal acolhido pelo atendedor, não é isso. Coloca-se é mais o problema do processo, a organização do processo. Porque necessita duma informação e ela não está aqui disponível, por vezes podem ser informações que obriguem à consulta do processo físico que está na Sede. Como vê nem tudo está ainda em base de dados ou bancos de dados, não é?”
G (2) (UA 20)

Em segundo lugar, a debilidade, ou mesmo total isenção, de coordenação entre as entidades públicas presentes na Loja é também referida como uma forte limitação deste modelo:

“Mas há outros aspectos que são um exemplo duma expectativa do cidadão relativamente à melhoria da Loja, da Loja no global, mas que tem que ver com o funcionamento dos parceiros. Que é as pessoas aqui dentro apercebem-se bastante bem dos entrosamentos, da complementaridade que existe entre os vários serviços públicos, coisa de que não se apercebiam quando estavam dispersos pela cidade. Porque eles aqui concretizam bem o que é para tratar dum assunto. Imagine, na ADSE tem que ir primeiro à Segurança Social para ir buscar o papel que depois vai ser preciso para o atendimento na ADSE, e isto dentro da Loja. Se fora da Loja não era alvo de grandes críticas, dentro da loja é apontado como um factor de ineficiência. As pessoas dizem: “ então se vocês estão aqui todos representados, porque é que não interagem? Porque é que tenho que ser eu a ir?”. E esta é uma das questões que tem sido mais difícil de resolver. Do ponto de vista do serviço da Administração Pública é esta desburocratização que viabiliza a interoperabilidade e o engajamento entre ministérios naquilo que é complementar.”
G(4) (UA 63)

Na Subsecção 7.3.2. esta limitação foi reconhecida como uma das fontes de percepções desfavoráveis dos utentes relativamente à capacidade de resposta da Loja.

Outro factor que gera perdas para a sociedade é a inexistência de um padrão homogéneo das entidades e valências presentes em todas as Lojas, o que, para além de não permitir a resolução de determinados assuntos, gera uma certa perda de identidade da imagem da Loja, confundindo alguns dos utentes quando se apercebem dessa heterogeneidade. Acresce ainda a ausência em qualquer das Lojas de certas entidades públicas de elevada procura pelos utentes. Os excertos abaixo ilustram esta situação:

“Esta atitude dos ministérios de dizer “não, não queremos ir para lá”. Quando foi da implementação da Loja a ADSE instalou-se no Porto, instalou-se em Lisboa, mas em Braga não. Curiosamente, Braga é dos distritos em que o peso dos funcionários públicos relativamente à população total é superior.”

G (2) (UA 109)

“É raro o dia em que não tenha um utente ou vários que vêm à Loja à procura do notário. Para reconhecer uma assinatura, fazer um contrato, escritura, n situações. E portanto, apesar de já estarmos cá quase há seis anos, as pessoas continuam a entender que a Loja deveria ter um notário aqui dentro. Assim como entendem que devia ter, por exemplo, uma banca de revistas. Porque a Loja do Cidadão tem tudo! Se é Loja do Cidadão tem que dar resposta à totalidade das necessidades que são colocadas. Portanto, as expectativas do nosso utente continuam a ser expectativas extremamente elevadas..”

G (6) (UA 29)

Outro factor com impacto negativo nos resultados para a sociedade tem a ver com as significativas carências de recursos, nomeadamente humanos e materiais. De facto, as especificidades da contratação pública e a exiguidade das instalações físicas para o actual nível de procura dos serviços das Lojas, muito embora não se traduzam com a mesma acuidade em todas as Lojas, são fonte de sérias limitações à sua capacidade de resposta. As evidências que se reproduzem no Quadro 7.59 demonstram esta debilidade:

Limitações de recursos físicos

“Agora, como todos os projectos de sucesso, sofre um bocadinho do seu sucesso, é vítima do seu sucesso porque no início isto tem qualidade quando a procura está dimensionada para a oferta e neste momento nós não estamos dimensionados para a procura. Portanto também o cliente é humano e como todos os humanos as suas expectativas vão evoluindo. No início ele ficou muito satisfeito porque veio aqui encontrar aquilo que ele imaginava numa Administração Pública eficiente, rápida ou célere, simpática, prestável, enfim todos esses pontos. Mas a partir do momento em que a procura começa a ser maior do que a oferta, é evidente que o conceito de qualidade, a percepção de qualidade do cliente começa a ficar um bocadinho posta em causa.” G (4) (UA 38)

Limitações de recursos humanos

“Não acontece, mas cada vez menos por falta de recursos próprios. Há, como sabe os impedimentos quanto à contratação de pessoal e que se está a reflectir. Portanto, há organismos aqui em que... situações de funcionários em que tinham, naturalmente o vínculo ainda era relativamente precário, naturalmente com a abertura de concursos, tem acontecido, concorrem, vão preencher vagas e vão entrar para o quadro de outra entidade, abandonando, e essa entidade não tem tido possibilidades até de os substituir. E isto reflecte-se nas Lojas. E desde o início, já lá vão cinco anos, não é?” G (2) (UA 8)

Quadro 7.59 – Evidências de carência de recursos

Em suma, são quatro os principais factores subjacentes ao actual funcionamento deste modelo de atendimento que geram perdas para a sociedade: dependência dos serviços centrais, inexistência de verdadeira coordenação entre as entidades, ausência de certas entidades e valências nas Lojas e, finalmente, a exiguidade de recursos, humanos e físicos. Na subsecção seguinte são explorados os resultados relativos às possíveis soluções de melhoria deste modelo.

7.4.3. Responsabilização

Nesta subsecção procuramos compreender as soluções mais estruturais no sentido da melhoria deste modelo de distribuição do serviço público. Com efeito, os responsáveis pela gestão das Lojas apontam precisamente a necessidade premente de evolução do modelo:

“Aqui eles próprios têm uma expectativa de que a Loja deve evoluir. De facto, em certos aspectos a Loja não evoluiu, o modelo de atendimento é o mesmo, mas também não pode evoluir porque as próprias entidades têm que evoluir, têm que se desburocratizar.”

G (4) (UA 57)

“Neste momento, por força do impacto do projecto há necessidade de continuar a inovar, o que nem sempre tem sido possível, ou pelo menos não tem sido sentido pelos utentes.”

G (6) (UA 168)

Das entrevistas com os responsáveis pela gestão das Lojas sobressaíram duas áreas fulcrais para garantir precisamente a evolução qualitativa da prestação das Lojas. O Quadro 7.60 transcreve alguns dos excertos mais elucidativos.

Gestão da informação

“A Loja do Cidadão abriu as portas à possibilidade do cidadão avaliar o benefício público dos serviços prestados, através dos questionários de avaliação do grau de satisfação dos seus clientes. Isto implicou uma mudança de abordagem, focalizada nas actividades de rotina da Administração Pública, para um fortalecimento dos mecanismos de planeamento e controlo de qualidade dos serviços prestados [...], mas também de permitir obter informações do exterior (boa comunicação com os cidadãos, compreendendo as suas necessidades da procura, tendências e reacções).”

G (1) (UA 143)

“Portanto, isto tudo porque as Lojas na sua filosofia trabalharão muito melhor quando se conseguirem desmaterializar os processos [...] Irá promover a qualidade do atendimento e esta depende da qualidade da informação aqui disponibilizada ao balcão.”

G (2) (UA 30)

“Mas o projecto da Loja está a ficar tendencialmente esgotado estes moldes. O uso da *Internet* tem que passar a existir, sem prescindir do atendimento presencial. É o processo futuro para a Administração Pública, juntamente com a gestão dos serviços por eventos de vida (nascimento, casamento, morte, etc.) [...]. É possível pela desmaterialização dos processos.”

FG – Colab. (UA 83)

Responsabilização política

“Também penso que o projecto da Loja do Cidadão devia ser um projecto que ao nível político tivesse... e governamental [...] tivesse uma direcção única. Porque senão cada ministério diz “eu vou, ou não vou...”, quer dizer, não está em questão o interesse do cidadão.”

G (2) (UA 54)

Quadro 7.60 – Áreas estruturais de melhoria do modelo de atendimento das Lojas

No fundo, a atenção dirige-se, prioritariamente, para as potencialidades das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC's), nomeadamente com vista à desmaterialização dos processos. Esta evolução permitirá reduzir imediatamente a dependência das entidades presentes na Loja relativamente aos serviços centrais, estimulando, simultaneamente a rapidez e o rigor no atendimento e, ainda, com efeitos claramente positivos na capacidade de resposta. Por outro lado, facultará a inovação da comunicação com os utentes, podendo desenvolver verdadeiros relacionamentos. Em segundo lugar, existem evidências de que o modelo da prestação do serviço público deverá claramente deixar de ser organizado em função da organização do próprio Estado, em interfaces perfeitamente compartimentalizados, ainda que reunidas num mesmo ponto físico, passando a ser verdadeiramente concebido em função do cidadão, nomeadamente de acordo com os eventos de vida, tal como já se verifica em algumas

Lojas (nomeadamente com o balcão “Perdi a Carteira”, nas Lojas das Laranjeiras e de Odivelas), ou com o Cartão do Cidadão. A coordenação que será necessária entre as entidades públicas deverá ter subjacente uma verdadeira responsabilização política, sem a qual se poderia cair numa discricionariedade de actuações.

Finalmente, muito embora existam algumas áreas em que as discrepâncias entre as Lojas têm um impacto desfavorável na qualidade do serviço prestado, a verdade é que este modelo de atendimento não deverá ser totalmente padronizado, devendo, na medida do possível, procurar responder às especificidades dos utentes que visa servir, como explica um dos gerentes entrevistados:

“Padronizar as Lojas do Cidadão acho que será algo difícil, porque o público... Deixei só esta nota, entre duas Lojas que estão na mesma cidade, o público que frequenta a Loja do Cidadão do Restauradores é completamente distinto do público que frequenta a Loja do Cidadão das Laranjeiras. Começando logo pelos estratos sociais de onde são provenientes.”

“É extremamente difícil padronizarmos as Lojas, padronizarmos até a forma de gestão, ou seja as atitudes a adoptar dentro de cada uma das Lojas do Cidadão. Acho que é impossível!”

G (6) (UA 160 – 162)

7.4.4. Síntese

Mais do que a generalidade dos serviços prestados pela iniciativa privada, o serviço público tem implicações estratégicas inegáveis na sociedade em que se insere. Assim, entendeu-se ser importante a análise dos efeitos da qualidade do serviço público na criação de valor para a sociedade. A Secção 7.4. teve como objectivo responder à terceira e última questão de investigação da tese: “qual o impacto da qualidade do serviço público no valor para a sociedade?”. A análise desenvolveu-se de acordo com o modelo teórico, considerando três dimensões: benefícios para os outros grupos de interesse (*stakeholders*), perdas para a sociedade e responsabilização face a essa sociedade.

A investigação teve como base dados de natureza exclusivamente qualitativa, obtidos nas entrevistas ao então Presidente do Instituto para a Gestão das Lojas do Cidadão, cujas competências passaram em 2007 para a Agência para a Modernização Administrativa, e aos gerentes das seis Lojas onde decorreu o trabalho de campo e colaboradores. Porém, apresentaram-se apenas excertos das entrevistas ao Presidente e gerentes, dado o carácter mais estratégico das mesmas, comparativamente às restantes, de natureza mais operacional, que, aliás, foram sendo referidas um pouco ao longo das secções anteriores.

Assim, o primeiro passo foi a análise dos resultados relativos aos contributos da qualidade do serviço público para os outros grupos de interesse para além do próprio cidadão/cliente. Foram encontrados ganhos para a sociedade em três áreas distintas: modernização da própria Administração Pública, eficiência da economia nacional e imagem do País junto da comunidade internacional. Adicionalmente, abordou-se os benefícios da existência de canais de distribuição alternativos do serviço público. Na secção seguinte procurou-se determinar as perdas para a sociedade decorrentes do serviço público.

Os resultados apontaram quatro tipos essenciais de perdas: constrangimentos derivados da elevada dependência do *back-office*, inexistência de uma verdadeira coordenação entre as entidades presentes na Loja, limitações do número de valências oferecidas e, em certos casos também das próprias entidades presentes e, por último, sérias carências ao nível dos recursos físicos e humanos. Na última secção procuramos compreender as soluções mais estruturais para a melhoria deste modelo de distribuição do serviço público. A necessidade de evolução coloca-se essencialmente a dois níveis: gestão da informação e organização do serviço público em função do cidadão/cliente em alternativa ao modelo actual, estruturado em função da organização da própria Administração Pública. As implicações desta solução são vastíssimas, dado pressupor uma verdadeira responsabilização da classe política no sentido da reorganização integral da própria Administração Pública.

7.5. Síntese da Análise

Nesta secção faz-se a integração das análises decorrentes das três questões de investigação. Na verdade, a compreensão da formação da qualidade do serviço público resulta de cada uma das três partes do modelo anteriormente analisadas: a interacção no serviço público, a qualidade percebida pelo cidadão/cliente e o valor para a sociedade (Figura 7.22).

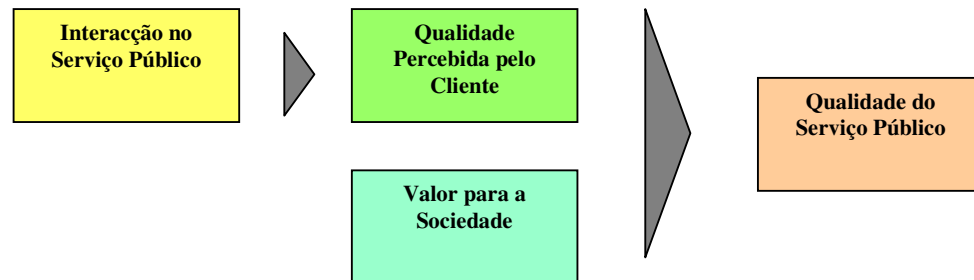


Figura 7.22 – Formação da qualidade do serviço público

Assim, com base na análise dos resultados das três secções anteriores, procuramos, agora, dar resposta a cada uma das três questões de investigação propostas no Capítulo 4. Os Quadros 7.61, 7.62 e 7.63 apresentam uma síntese dos resultados obtidos organizados em função de cada uma das questões de investigação.

Quadro 7.61 – Síntese das conclusões relativas à primeira Questão de Investigação

Q1		Como se desenvolve o processo de interacção no serviço público?
Objecto de Análise		
Processo de interacção no serviço público entre cidadão/cliente, entidade pública e sociedade.		
Resultados		
Cidadão / Cliente	Perfil	<ul style="list-style-type: none"> • O utente das Lojas do Cidadão apresenta uma grande diversidade de perfis e comportamentos durante a interacção com as entidades públicas. Estas diferenças são mais acentuadas entre as Lojas dos principais centros urbanos (Porto e Laranjeiras) e as mais pequenas, localizadas em zonas mais rurais (com destaque para a Loja de Viseu). • Torna-se, então, praticamente inviável padronizar as Lojas no que concerne a gestão do espaço e do atendimento. • À medida que os utentes das Lojas estão mais familiarizados com este canal de distribuição do serviço público, sentem-se menos intimidados pela novidade do modelo.
	Motivação	<ul style="list-style-type: none"> • A principal motivação da procura das Lojas do Cidadão é a concentração da distribuição dos serviços, seguida da rapidez do atendimento, a localização e a conveniência do horário de funcionamento. Assim, do ponto de vista dos utentes, a qualidade do atendimento não surge como um factor determinante dessa procura. Porém, para os colaboradores essa será um dos factores mais importantes da opção pela Loja.
	Comportamento	<ul style="list-style-type: none"> • O comportamento dos utentes na Loja é muito diferente do que têm nos balcões tradicionais. No primeiro caso tendem a demonstrar maior exigência face aos serviços públicos e aos próprios funcionários, resultando, em alguns casos, em comportamentos menos adequados ou mesmo intoleráveis. • Esta situação parece decorrer do próprio posicionamento das Lojas, que desde o início se apresentaram como um modelo de prestação de serviços públicos muito orientado para o cidadão.

Quadro 7.61 – Síntese das conclusões relativas à primeira Questão de Investigação

Cidadão / Cliente	Comportamento	<ul style="list-style-type: none"> • A crescente afluência à Loja gera cada vez mais momentos de congestionamento, originando comportamentos menos propícios ao bom desenrolar da interacção inerente ao serviço público, denunciando uma certa saturação e esgotamento de algumas Lojas. • Simultaneamente, existem alguns comportamentos bastante positivos por parte dos utentes, resultantes de uma apreciação muito favorável do serviço prestado pelas Lojas, em particular ao nível da actuação dos funcionários de balcão.
	Fidelização	<ul style="list-style-type: none"> • O utente das Lojas do Cidadão parece desenvolver desde o primeiro contacto um elevado grau de fidelização com a Loja respectiva, tendendo a tratar uma parte substancial dos assuntos relativos ao Estado nessa Loja.
Entidade Pública		<ul style="list-style-type: none"> • Constatou-se o desenvolvimento e cultivo de uma “cultura de Loja”, no sentido de se distanciar dos valores ainda associados à Administração tradicional, nomeadamente dando relevo ao empenho do funcionário na prestação de um serviço de qualidade ao cidadão. • Esta cultura reflecte-se num sentimento diferente dos próprios colaboradores de balcão, reforçando a sua motivação e compromisso no desempenho das suas funções. • A estrutura hierárquica da Loja espelha esta inovação dos valores da gestão, cabendo à Unidade de Gestão a promoção desse espírito em todos os colaboradores da Loja e das entidades presentes. • Detectaram-se evidências de alguma desmotivação entre os colaboradores, principalmente decorrentes do seu vínculo profissional e, em certas Lojas, de alguma limitação do apoio da Unidade de Gestão indiciando um certo conflito latente entre as partes.

Quadro 7.61 – Síntese das conclusões relativas à primeira Questão de Investigação

<p>Entidade Pública</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Uma das principais preocupações dos responsáveis pelas Lojas prende-se com a gestão dos tempos médios, verificando-se constrangimentos ao nível da contratação de mais pessoal. • A actuação das entidades presentes nas Lojas tem traços de heterogeneidade. Assim, apesar da existência de uma “cultura de Loja”, detectou-se uma clara falta de homogeneidade na postura e actuação das entidades, dificilmente ultrapassável pela Unidade de Gestão uma vez que se deve precisamente à autonomia de cada uma dessas entidades.
<p>Sociedade</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Os relacionamentos que se desenrolam durante a prestação do serviço público são o reflexo da sociedade, nomeadamente em termos económicos e sociológicos. • As entidades presentes nas Lojas são funcionalmente dependentes dos serviços centrais, condicionando o seu desempenho a nível de prazos e das valências que podem assegurar, originando uma variabilidade ao nível das entidades presentes e valências garantidas nas diferentes Lojas. • Existem, ainda, limitações do conhecimento por parte de uma franja da população e mesmo de alguns balcões tradicionais, acerca das potencialidades das Lojas, verificando-se mesmo casos em que estes recomendam que o utente se desloque à Loja para tratar de certos assuntos quando, na realidade, essa valência não existe lá.

Quadro 7.61 – Síntese das conclusões relativas à primeira Questão de Investigação

Relacionamentos	Internos	<ul style="list-style-type: none"> • A Unidade de Gestão desenvolve uma atitude pró-activa para a promoção de uma relação de parceria entre a Loja e as entidades presentes, em alternativa a uma relação de poder, no sentido de maximizar a satisfação dos utentes das Lojas. • A Unidade de Gestão procura exercer uma liderança eficaz, com o objectivo de garantir a qualidade do serviço prestado. Mais especificamente, incentivando os funcionários de balcão a compreender as expectativas e percepções dos utentes, concentrando-se na sua satisfação e melhoria do serviço prestado. • Existem práticas distintas entre Lojas face à importância das situações de louvor aos funcionários pelo utente, bem como da sua divulgação.
	Externos	<ul style="list-style-type: none"> • Existem algumas dificuldades crescentes na interacção com os utentes das Lojas, que se tornaram, de uma forma geral, mais exigentes e menos tolerantes face à actuação do Estado, ao que não é alheio o facto de o próprio utente ser, em grande parte dos serviços, um cliente forçado. • O utente não compreende os procedimentos subjacentes às relações com o Estado, considerando-os obsoletos e desnecessariamente complicados. • A nível operacional, os encerramentos antecipados que são frequentes em determinadas entidades de certas Lojas, são também um factor de forte descontentamento e, por isso, fonte de reacções negativas frequentes. • Verifica-se que em situações de intenção de apresentar reclamação por parte do utente da Loja, a Unidade de Gestão intervém, procurando apoiar o utente nos casos em que lhe assiste a razão e, nos restantes, esclarecê-lo por forma a que a reclamação seja útil. • Nos casos de reclamação, louvor ou sugestão, o utente manifesta uma clara preferência por fazê-lo de forma oral. • A incidência das reclamações, louvores e sugestões não é uniforme em todas as Lojas e tem evoluído desde a abertura das mesmas, com uma clara tendência para o aumento das reclamações, estabilização dos louvores e decréscimo das sugestões. As Lojas de maior dimensão são as que registam maiores percentagens nas três dimensões. • Verificou-se a existência de verdadeiros relacionamentos entre o utente e os colaboradores de certas entidades, criando-se laços de confiança e empatia, em que o utente procura ser atendido sempre pelo mesmo funcionário.

Quadro 7.62 – Síntese das conclusões relativas à segunda Questão de Investigação

Q2		Como se desenvolve a percepção da qualidade do serviço público pelo cidadão/cliente?
Objecto de Análise		
Expectativas e percepções do cidadão/cliente, zona de tolerância e o papel das emoções.		
Resultados		
Expectativas		<ul style="list-style-type: none"> • Verifica-se um padrão por tipo de Loja da apreciação dos utentes relativamente à actuação da Loja face às suas expectativas, situando-se as Lojas dos grandes centros urbanos (Laranjeiras e Porto) e das cidades mais pequenas (Aveiro e Viseu) em extremos opostos. As dimensões que os utentes destacam como aquelas cujas expectativas são mais atingidas são a concentração dos serviços, a facilidade de resolução de problemas e a rapidez e qualidade do atendimento. O tempo de espera surge como a dimensão mais problemática.
	Passa-palavra	<ul style="list-style-type: none"> • Esta fonte de expectativas (em geral por via de amigos, familiares, ou mesmo dos balcões tradicionais da Administração Pública) exerce uma influência mais negativa do que positiva, uma vez que geralmente contribui para criar expectativas que posteriormente não se verificam, deixando o utente desiludido e insatisfeito.
	Experiências anteriores	<ul style="list-style-type: none"> • As experiências anteriores são, em geral, fonte de expectativas que se vêm a concretizar, gerando satisfação do utente e, portanto, fidelização. Porém, a crescente exigência dos utentes em relação ao desempenho das Lojas cria um segundo nível de expectativas face às experiências passadas, que os levam geralmente a sentirem-se insatisfeitos.

Quadro 7.62 – Síntese das conclusões relativas à segunda Questão de Investigação

Expectativas	Posicionamento sugerido	<ul style="list-style-type: none"> • É uma fonte importante de expectativas, verificando-se que o posicionamento original do projecto da Loja do Cidadão estava claramente acima das suas efectivas potencialidades (nomeadamente quanto aos assuntos que é possível tratar na Loja e o tempo dispendido pelo utente), tendo-se criado a ideia de uma Administração Pública mais agilizada e menos burocrática. • Por outro lado, a própria concentração física das entidades levou a que muitos utentes antecipassem sinergias que na realidade não se verificam. • Este conjunto de expectativas não verificadas gera alguma tensão durante a interacção entre o utente e a Loja.
	Necessidades pessoais	<ul style="list-style-type: none"> • Encontraram-se alguns efeitos perversos originados pelo escalar das exigências (nomeadamente em relação ao tempo de espera, valências e entidades existentes e prazos para emissão de documentos). • Os utentes exigem cada vez mais que a Loja seja capaz de responder às suas necessidades pessoais crescentes.
Percepções	<ul style="list-style-type: none"> • Não existem padrões de percepção homogéneos em cada Loja. Os utentes identificam claramente as entidades que têm pior e melhor desempenho. • Elementos tangíveis (físicos e humanos): têm em geral uma apreciação muito positiva pelos utentes (com destaque para o fardamento, apresentação e idade média dos funcionários, e ainda a decoração e aspecto geral da Loja). Os elementos negativos desta dimensão dizem essencialmente respeito à falta de lugares de estacionamento e exiguidade do espaço (falta de lugares sentados, desconforto térmico e invasão de privacidade) nas Lojas com maior afluência. • Confiança: esta dimensão é também muito valorizada pelos utentes das Lojas, não se afigurando prioritário desenvolver no curto prazo acções de melhoria. Todavia, foram pontualmente detectados relatos de situações negativas, como sejam a ocorrência de lapsos na informação prestada, por vezes de forma inconsistente, e emissão de documentos errados. Verificou-se que, nos casos mais complexos, certos utentes tendem a depositar mais confiança nos balcões tradicionais. 	

Quadro 7.62 – Síntese das conclusões relativas à segunda Questão de Investigação

Percepções	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidade de resposta: é a dimensão com mais registos de percepções negativas (tempo de espera, encerramentos antecipados, dependência dos serviços centrais, inexistência de algumas entidades e valências em certas Lojas, incapacidade de comunicar com utentes de língua estrangeira) e positivas (concentração dos serviços e horário de funcionamento mais alargado), tendendo a predominar globalmente as primeiras. De facto, o tempo de espera surgiu em todo o trabalho de campo como a variável mais desfavorável deste modelo de atendimento, muito embora se reconheça que varia conforme a Loja, o dia da semana ou mesmo o período do dia. Por seu lado, a concentração dos serviços num mesmo espaço físico é o ponto forte mais enunciado, sendo frequentemente associada a uma maior rapidez das relações do utente com o Estado. A importância desta dimensão é ainda maior em certos eventos de vida. Apesar de não existir cooperação formal entre as entidades, as eventuais sinergias que ocorrem entre certos balcões, fruto da boa-vontade dos colaboradores e de uma certa tradição de bom relacionamento entre algumas entidades em certas Lojas, são muito valorizadas pelos utentes. Porém, os utentes manifestam maior satisfação quando o serviço é imediatamente efectivado, sugerindo que o cliente deseja essencialmente minimizar os contactos com a Administração. • Segurança – garantia: Do lado positivo, os utentes reconhecem à generalidade dos funcionários das Lojas competência técnica adequada e dedicação para resolver os seus problemas, informar, ou até encaminhar no sentido da solução. Ou seja, parece que o utente sente mais segurança nos serviços da Loja comparativamente aos balcões tradicionais, muito embora alguns utentes manifestem mais confiança nestes balcões quando se trata de assuntos de elevada complexidade. Esta avaliação global decorre do próprio posicionamento das Lojas, vocacionadas para a qualidade do atendimento ao público. Do lado negativo, detectaram-se limitações decorrentes da falta de uniformização das respostas aos utentes relativamente a certas questões e problemas decorrentes da falta de privacidade no atendimento. • Empatia: É a dimensão globalmente percebida como mais positiva, predominando as referências à disponibilidade para ouvir o utente, muitas das vezes manifestando apoio face a situações pessoais complicadas. Porém, detectou-se a tendência para a erosão desta dimensão, à medida que cresce o volume de atendimento, com maior impacto nas Lojas mais procuradas. • Imagem da Loja: Os utentes têm um imagem globalmente favorável da Loja do Cidadão. Porém, esta opinião não é uniforme, variando consoante o tipo de Loja, sendo pior nas Lojas dos maiores centros urbanos (Porto e Laranjeiras) e ocorrendo o oposto nas Lojas mais periféricas (Viseu, Coimbra e Aveiro). • Imagem da Administração Pública Tradicional: A imagem da Loja do Cidadão é ainda muito condicionada pela imagem que os utentes têm da própria Administração Pública em geral (incapacidade para dar resposta rápida e adequada às solicitações dos cidadãos e empresas, por meio de procedimentos maioritariamente burocráticos, associados, em certos casos, a abuso de poder). Sentiu-se, no entanto, uma certa preferência dos utentes pelos balcões tradicionais quando se trata de assuntos mais relevantes, de natureza complexa, acreditando que a Administração tradicional estará tecnicamente melhor preparada para dar resposta a essas necessidades de carácter mais pontual.
-------------------	---

Quadro 7.62 – Síntese das conclusões relativas à segunda Questão de Investigação

<p>Zonas de Tolerância</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A insatisfação demonstrada pelos utentes, nomeadamente quanto ao tempo de espera e à incapacidade da Loja para resolver determinados assuntos, é, do ponto de vista do utente, em parte compensada pelos elementos mais positivos da interacção, nomeadamente pela atitude empática e empenho do funcionário e pela possibilidade de resolver vários assuntos numa só deslocação, que acabam por resultar numa habituação do próprio utente aos moldes em que a Loja funciona, levando, conseqüentemente, a um certo grau de tolerância face aqueles elementos mais desfavoráveis.
<p>Emoções</p>	<ul style="list-style-type: none"> • As emoções afectam as percepções dos utentes relativamente ao serviço prestado. Desenvolvem-se em dois momentos distintos: à entrada na Loja (fruto do estado de espírito gerado pela perspectiva da interacção) e durante a própria interacção com os funcionários, o ambiente físico ou mesmo os outros utentes. • Em ambos os casos, embora com especial incidência na interacção na própria Loja e dependendo do tipo de Loja, verifica-se que predominam as emoções negativas. Foram encontradas diversas fontes de emoções negativas, com destaque para o tempo de espera e a incapacidade de resposta. • A intensidade e frequência das emoções negativas agravou-se desde a abertura das Lojas, acompanhando a referida evolução do perfil e comportamento do utente. • Neste contexto, o funcionário de balcão assume um papel fundamental de moderador dos estados de espírito menos favoráveis, muito embora, e não raramente, acabe por se sentir contagiado pelo clima de tensão, que se reflecte necessariamente no desempenho das suas funções.

Quadro 7.63 – Síntese das conclusões relativas à terceira Questão de Investigação

Q3 Qual o impacto da qualidade do serviço público no valor para a sociedade?	
Objecto de Análise	
Benefícios para os grupos de interesse, perdas para a sociedade, responsabilização para a melhoria do contributo.	
Resultados	
Benefícios grupos de interesse	<ul style="list-style-type: none"> • Este modelo de distribuição concentrada de serviços públicos é catalizador da modernização da Administração Pública a diversos níveis: promoção da transparência e eficiência, orientação para o cidadão, promoção da inovação tecnológica dos métodos de trabalho e adopção de novos modelos de liderança. • Os efeitos ao nível da economia nacional traduzem-se em ganhos directos e indirectos de eficiência e produtividade para as empresas. • Adicionalmente, verificam-se ganhos ao nível da imagem do País na comunidade internacional. • O atendimento presencial é importante na sociedade portuguesa, devendo ser considerado um canal alternativo de distribuição do serviço público, mesmo num contexto de expansão da Administração Electrónica.
Perdas para a Sociedade	<ul style="list-style-type: none"> • Detectaram-se limitações organizacionais decorrentes da forte dependência dos serviços centrais, uma vez que as Lojas são, primordialmente, um mero intermediário, com impacto negativo na eficiência e eficácia do serviço prestado. • Existe uma total isenção de coordenação formalmente estabelecida entre as entidades da Loja. • Não há um padrão homogéneo das entidades e das valências presentes (que são definidas não pelas condições da procura, mas antes por meras decisões internas ao nível das Direcções Regionais), não permitindo a resolução de determinados assuntos em certas Lojas, com consequência de perda de identidade das funcionalidades da Loja do Cidadão. • Existem elevadas carências de recursos, nomeadamente humanos e materiais (pelas dificuldades inerentes à contratação pública e exiguidade das instalações físicas, dado o actual volume de procura dos serviços das Lojas), embora nem sempre com o mesmo impacto em todas as Lojas.

Quadro 7.63 – Síntese das conclusões relativas à terceira Questão de Investigação

<p>Responsabilização para melhoria</p>	<ul style="list-style-type: none">• Verificou-se a necessidade de evolução contínua do modelo da Loja do Cidadão, no sentido de garantir a evolução qualitativa da prestação das Lojas. Assim, torna-se essencial reforçar o recurso às TIC's para a desmaterialização dos processos, reduzindo a dependência face aos serviços centrais e aumentando a rapidez e rigor no atendimento, e consequentemente a capacidade de resposta aos utentes. Por outro lado, tal tornaria possível o desenvolvimento dos relacionamentos entre as entidades e os clientes, que iriam aumentar o nível de satisfação destes.• A aposta na coordenação dos serviços em função dos interesses dos utentes, alternativamente ao modelo actual de interfaces perfeitamente compartimentalizados, permitiria ganhos na qualidade do serviço prestado pelas Lojas e, consequentemente, na satisfação daqueles.• Este modelo de atendimento não deverá ser padronizado, devendo antes cada Loja ser adaptada às especificidades das populações que visa servir.
---	---

CAPÍTULO 8 – Conclusão

O problema central desta investigação é compreender de que depende a qualidade de um serviço público. Procurou-se dar resposta a este problema estudando o caso da Loja do Cidadão. Para analisar esta problemática foi necessário proceder na Parte I a uma revisão da literatura sobre a qualidade e satisfação em serviços e, mais especificamente, sobre a avaliação em serviços públicos. De seguida, apresentaram-se e justificaram-se as questões de investigação e o modelo conceptual construído com base na revisão da literatura e nas questões de investigação levantadas. Na Parte II explanaram-se as opções metodológicas e justificou-se a opção pelo estudo de caso, que foi apresentado e analisado posteriormente. Para concluir esta investigação, apresentam-se neste capítulo as suas principais conclusões (Secção 8.1) e contributos (Secção 8.2), assim como as suas limitações e pistas para investigações futuras (Secção 8.3).

8.1. Síntese das Conclusões

As conclusões apresentadas nesta secção são organizadas de acordo com as três questões de investigação enunciadas no Capítulo 4 e que remetem para o processo de interacção no serviço público, a percepção da qualidade do serviço público pelo cidadão/cliente e o impacto da qualidade do serviço público no valor para a sociedade.

Para tornar mais claro o processo que levou à identificação das principais conclusões, no final de cada subsecção apresenta-se um esquema com a sistematização das principais conclusões de acordo com a questão de investigação que esteve na sua base, o quadro teórico e a parte respectiva do modelo conceptual que suportou a investigação empírica.

8.1.1. O Processo de Interação no Serviço Público

A prestação do serviço público envolve um amplo conjunto de intervenientes, reunidos nesta investigação em três grupos principais: o cidadão/cliente (os utentes da Loja), a entidade pública (considerando aqui a Unidade de Gestão, o pessoal directamente

dependente desta e os balcões das entidades públicas e privadas presentes nas Lojas) e a sociedade em geral (que agrupa os outros grupos de interesse). Na verdade, dado o carácter do próprio serviço público, faz todo o sentido considerar não apenas os seus destinatários directos, mas também a forma como se relaciona com a sociedade em que se insere.

A primeira conclusão desta investigação prende-se precisamente com o tipo de relacionamentos que se desenvolvem durante a interacção do serviço. Os resultados mostraram que, na maior parte dos casos, nos contactos repetidos entre o utente e a Loja aquele identifica o serviço, mas não uma pessoa em particular como seu fornecedor. Esta constatação leva-nos a concordar com Gutek (2000), no sentido de considerar este tipo de relacionamento externo como um “pseudo-relacionamento”. Todavia, encontraram-se algumas evidências da ocorrência de verdadeiros relacionamentos, resultantes do tipo de atendimento prestado por certos colaboradores, em que o utente procura nas interacções posteriores ser atendido pela mesma pessoa. Em todo o caso, estas ocorrências tendem a verificar-se com maior incidência nas Lojas de menor dimensão, em situações de extrema importância para o utente e, normalmente, de natureza mais complexa.

A segunda conclusão diz respeito ao tipo de cidadãos que procura a Loja. O utente das Lojas do Cidadão não é homogéneo. Existe uma significativa diversidade de perfis e comportamentos que têm demonstrado uma grande dinâmica, alterando o relacionamento com a Loja e entidades presentes, no sentido de um grau de exigência crescente. Esta panorâmica tem levado a uma maior incidência de conflitos, à medida que os utentes se sentem mais familiarizados com este canal de distribuição de serviços públicos e que o próprio modelo vai ficando mais saturado e incapaz de responder a essa exigência acrescida. No entanto, esta evolução não é uniforme, verificando-se diferenças acentuadas entre as Lojas dos grandes centros urbanos (Laranjeiras e Porto) e as das cidades mais pequenas (Viseu e, em menor grau, Aveiro, Coimbra e Braga). Verificou-se, ainda, que o comportamento dos utentes é diferente na Loja e nos balcões tradicionais. Esta dualidade parece resultar em grande medida do posicionamento inicial do projecto da Loja do Cidadão, que se apresentou como um modelo de prestação de

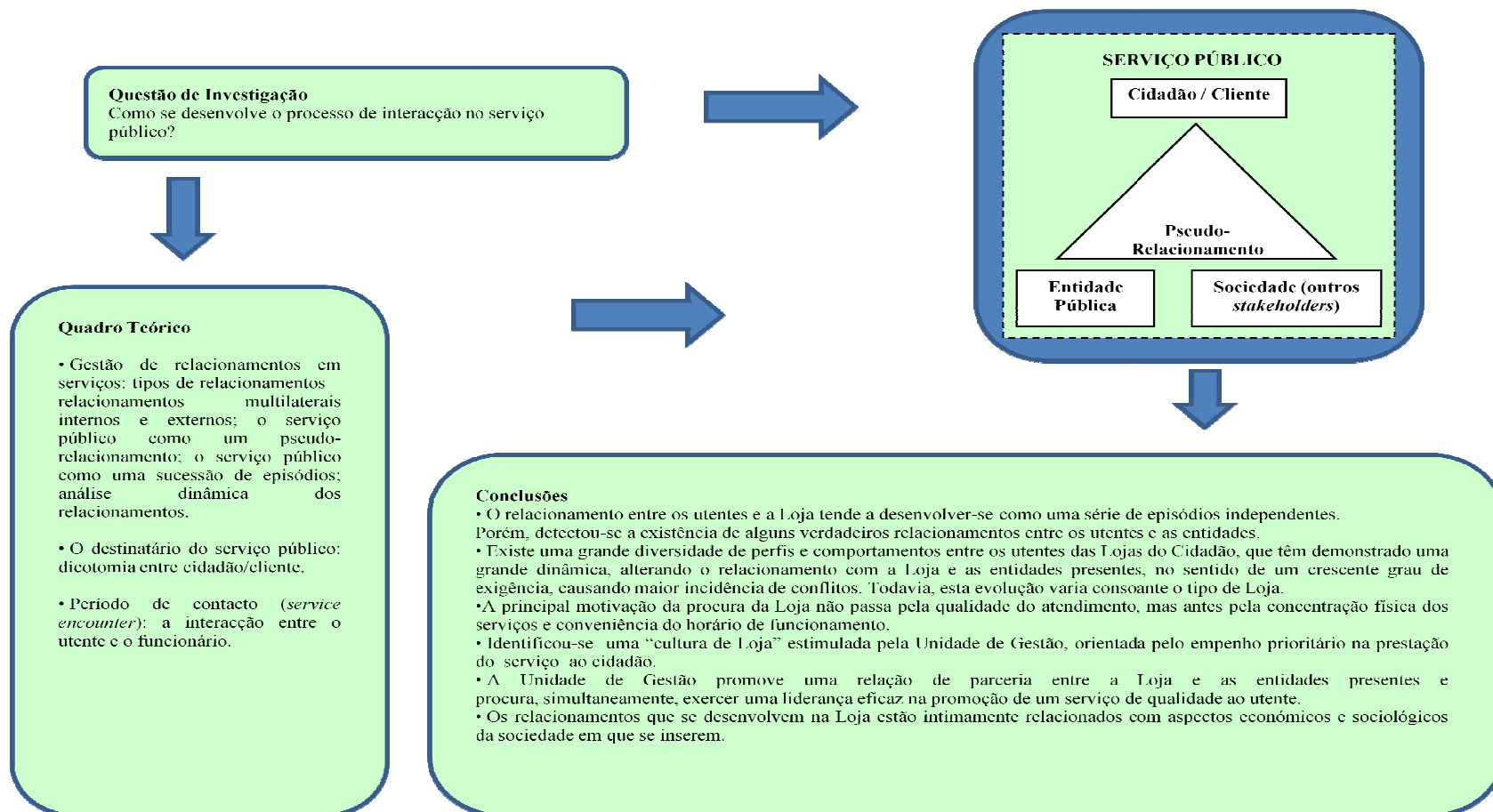
serviços públicos em que o cidadão está no topo das prioridades. Com efeito, o cidadão tende cada vez mais a abandonar a posição de administrado e tenta assumir os direitos de que se julga investido, em grande parte porque não compreende os procedimentos subjacentes às relações com o Estado, considerando-os obsoletos e excessivamente complicados.

Quanto à entidade pública, a constatação mais interessante decorre do desenvolvimento de uma “cultura de Loja”, cultivada pela Unidade de Gestão e orientada pelo empenho prioritário na prestação do serviço ao cidadão. Na prática, o objectivo é que o modelo da Loja do Cidadão se distancie dos valores ainda associados à Administração tradicional e crie um novo tipo de relacionamentos internos, colocando ênfase no empenho de todos os colaboradores directos e indirectos da Loja no atendimento do utente. Assim, a Unidade de Gestão promove uma relação de parceria entre a Loja e as entidades públicas e privadas presentes e procura exercer uma liderança eficaz na promoção de um serviço de qualidade. Esta cultura tende a reforçar a motivação dos próprios colaboradores no desempenho das suas funções. Porém, detectou-se heterogeneidade na postura e actuação das entidades presentes nas Lojas, dificilmente ultrapassável pela actuação da Unidade de Gestão devido à falta de autonomia de cada uma dessas entidades já que dependem organicamente das Direcções Regionais respectivas.

No que diz respeito à sociedade, verificou-se que os relacionamentos que se desenvolvem na Loja reflectem as condicionantes económicas e sociológicas da sociedade em que se inserem sendo, portanto, essencial tomar em consideração estas problemáticas no planeamento e organização deste modelo. A um nível mais operacional, apurou-se que existe ainda um certo desconhecimento das potencialidades e limitações das Lojas, mesmo da parte dos balcões tradicionais, o que parece sinalizar algumas debilidades ao nível da divulgação do projecto.

A Figura 8.1 sintetiza o conjunto das conclusões relativas ao processo de interacção no serviço público.

Figura 8.1 – Síntese das conclusões relativas ao processo de interacção no serviço público



8.1.2. Percepção da Qualidade do Serviço Público pelo Cidadão/Cliente

A avaliação das determinantes da qualidade dos serviços públicos é uma questão muito complexa que exige do investigador a adaptação dos conceitos e modelos de gestão oriundos da iniciativa privada. Nesta investigação utilizou-se o paradigma do desempenho, com base numa adaptação da escala Servqual proposta por Parasuraman *et al.* (1988). No entanto, procurou-se simultaneamente compreender o papel das expectativas na formação da percepção da qualidade do serviço público pelo cidadão/cliente, confirmando a importância que lhes é atribuída por Oliver (1980) para a investigação da qualidade dos serviços. Assim, as expectativas em relação à Loja do Cidadão apresentam características de grande dinamismo, verificando-se a formação de outros níveis de expectativas mais exigentes que as anteriores, não existindo, porém, padrões de percepção homogêneos em todas as Lojas.

Das quatro fontes de expectativas consideradas na análise dos resultados (passa-palavra, experiências anteriores, posicionamento sugerido e necessidades pessoais) constatou-se que o posicionamento inicialmente sugerido pela Loja do Cidadão e o passa-palavra (*word of mouth*) são duas fontes prioritárias de expectativas que não se vêm a verificar posteriormente. Em relação ao primeiro caso, verificou-se que posicionamento original do projecto criou expectativas que estavam claramente acima das suas efectivas potencialidades (com destaque para a capacidade de resposta em termos do tipo de assuntos que é possível tratar na Loja e o tempo de espera), tendo-se criado a ideia no cidadão de que se trataria de uma Administração Pública mais agilizada e menos burocrática, que asseguraria um serviço mais simples, cómodo e rápido, atributos só parcialmente reconhecidos pelos utentes das Lojas. Por outro lado, a própria concentração física das entidades levou a que muitos utentes antecipassem sinergias que efectivamente não se verificam. No caso do passa-palavra, nomeadamente nas situações em que as potencialidades das Lojas são sobrevalorizadas por desconhecimento dos utentes ou mesmo de alguns colaboradores dos balcões tradicionais, verifica-se que contribui significativamente para criar expectativas que posteriormente não se verificam, deixando o utente desiludido e insatisfeito. Este conjunto de expectativas

elevadas e que, na realidade, em grande medida não se concretizam, provoca uma certa tensão durante a interacção entre o utente e a Loja.

Relativamente às percepções, verificou-se que existem determinantes da qualidade que predominam sobre as demais. Assim, os elementos tangíveis (nomeadamente a aparência física das instalações e dos colaboradores), a confiança, a segurança/garantia e a empatia são dimensões globalmente percebidas como positivas pelos utentes das Lojas. No entanto, a análise dos resultados permitiu perceber que as três primeiras são elementos neutrais, na medida em que têm reduzido impacto na qualidade percebida do serviço da Loja. Enquanto que a novidade dos elementos tangíveis parece não provocar impacto significativo na satisfação dos utentes, a confiança e a segurança/garantia afiguram-se muito próximas das funções básicas (*musts*) de Kano *et al.* (1984): se ausentes levam à insatisfação e consequentes reclamações, mas se estiverem presentes são atributos neutros. Opostamente, a empatia, traduzida nomeadamente na disponibilidade para ouvir e, em muitos casos, apoiar o utente, gera prioritariamente estados de satisfação acentuada entre os utentes, funcionando como uma dimensão que leva a uma situação próxima do deslumbramento (*delighter*). Todavia, apurou-se alguma erosão deste atributo nas Lojas mais congestionadas, denunciando uma certa incapacidade para equilibrar os tempos médios de atendimento e de espera.

No que diz respeito à capacidade de resposta, esta dimensão reúne dois elementos fundamentais geradores de percepções muito positivas nos utentes: a concentração física dos serviços e o horário de funcionamento. A concentração física dos serviços é o ponto forte mais enunciado, sendo frequentemente associado a uma maior rapidez das relações do utente com o Estado. A importância da capacidade de resposta é ainda maior em certos eventos de vida. Apesar de não existir cooperação formal entre as entidades, as eventuais sinergias que ocorrem entre certos balcões, de carácter totalmente voluntário, resultante da boa-vontade dos colaboradores e de uma certa tradição de bom relacionamento entre algumas entidades em certas Lojas, são muito valorizadas pelos utentes. Porém, o que realmente satisfaz os utentes é a efectivação rápida e se possível imediata, do serviço, sugerindo que o cliente deseja essencialmente

minimizar os contactos com a Administração. Na verdade, a capacidade de resposta surge também como a dimensão que exhibe mais percepções negativas (nomeadamente em termos do tempo de espera, da dependência dos serviços centrais e das valências disponibilizadas). De facto, o tempo de espera surgiu em todo o trabalho de campo como fonte prioritária de insatisfação neste modelo de atendimento, muito embora se reconheça que varia de acordo com a Loja, o dia da semana ou mesmo o período do dia.

Em todo o caso, e muito embora para questões de natureza mais complexa ainda se verifique que uma franja de utentes preferem recorrer aos serviços centrais, a Loja tem uma imagem globalmente positiva, muito embora também aqui se denote uma dicotomia entre as Lojas dos grandes pólos urbanos e as das cidades mais periféricas. Verificou-se ainda que este juízo está ainda muito condicionado pela imagem pouco favorável que os utentes mantêm em relação à Administração Pública tradicional. Finalmente, verificou-se que o principal motivo que leva os cidadãos a procurarem a Loja não passa pela qualidade do atendimento, mas antes pela concentração física dos serviços e conveniência do horário de funcionamento.

Por seu lado, esta investigação confirma a existência de uma zona de tolerância originariamente proposta por Berry e Parasuraman (1991), na medida em que os utentes manifestam, em geral, um razoável grau de tolerância relativamente às limitações da capacidade de resposta da Loja, já que as consideram parcialmente compensadas pelas dimensões percebidas como mais positivas (concentração física dos serviços, conveniência do horário de atendimento e empatia no atendimento) e pela própria habituação à Loja.

Finalmente, a análise dos resultados levou a concordar com diversos autores que reconhecem a importância das emoções na qualidade percebida e na satisfação (cf. Oliver, 1989, 1993; Oliver e Westbrook, 1993; Liljander e Strandvik, 1997; Proença e Castro, 2002), na medida em que verificamos que as emoções, seja à entrada na Loja (fruto do estado de espírito gerado pela perspectiva da interação) ou durante a própria interação (com os funcionários, o ambiente físico ou mesmo com outros utentes), assumem um importante papel na definição da satisfação dos utentes das Lojas. Mais

especificamente, concluímos que as emoções afectam em geral de forma negativa a própria interacção entre o utente e o funcionário, muito embora esta relação varie consoante o tipo de Loja. Foram encontradas diversas fontes de emoções negativas, com destaque para o tempo de espera e a incapacidade de resposta. Apurou-se ainda que a intensidade e frequência das emoções negativas se agravaram desde a abertura das Lojas, em parte devido à evolução do perfil e comportamento dos utentes. O papel o funcionário de atendimento surge como essencial na moderação das emoções mais negativas. Todavia, detectaram-se variadas situações em que as emoções positivas predominavam, em geral fruto da atitude empática do funcionário, resultando numa apreciação muito positiva da interacção pelo utente envolvido.

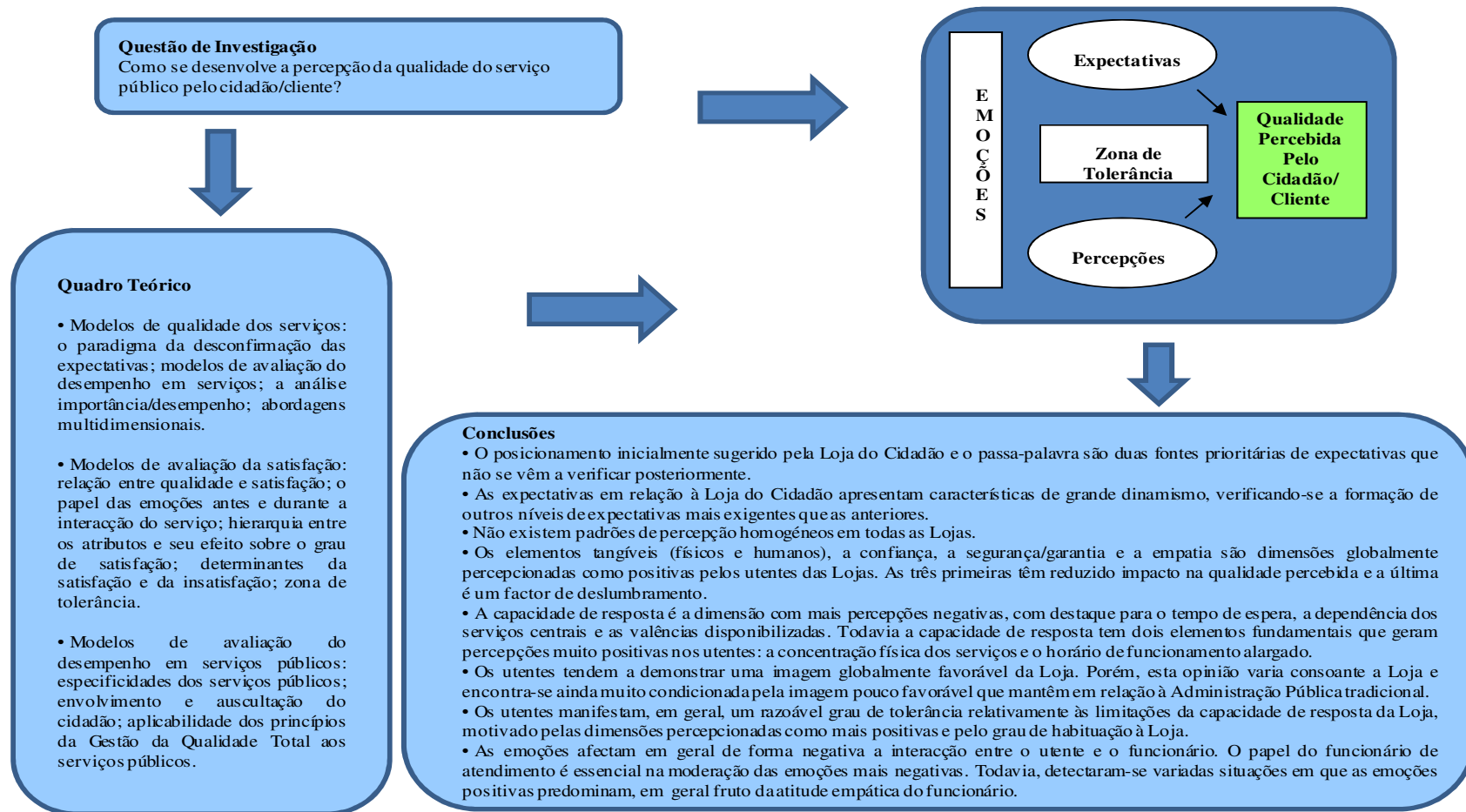
A Figura 8.2, na página seguinte, sintetiza o conjunto das conclusões relativas à percepção da qualidade do serviço público pelo cidadão/cliente.

8.1.3. Valor para a Sociedade

Pela sua própria condição de serviço público, prestado pelo Estado a todos os cidadãos, a compreensão da formação da qualidade do serviço público deve complementar a análise da qualidade percebida pelo utente com o impacto da qualidade do serviço prestado na criação de valor para a sociedade. Assim, a terceira parte do modelo conceptual que serviu de base ao estudo do caso da Loja do Cidadão tem precisamente como objectivo compreender os benefícios gerados para a sociedade e as perdas incorridas, bem como perceber de que forma esse valor pode ser incrementado.

A primeira conclusão diz respeito à própria pertinência deste modelo de atendimento face às alternativas mais recentes, nomeadamente ao governo electrónico. Com efeito, da análise dos resultados sobressaem importantes contributos do modelo de atendimento presencial concentrado de serviços públicos. Desde logo, porque a sua utilização é acessível a todos, nomeadamente aos info-excluídos ou em situações mais complexas, em que o utente necessita de esclarecimentos iniciais.

Figura 8.2 – Síntese das conclusões relativas à qualidade percebida pelo cidadão/cliente



Por outro lado, o modelo de distribuição concentrada de serviços públicos revela-se catalisador da própria modernização administrativa a níveis variados: promoção da transparência e eficiência da acção pública, orientação para o cidadão, promoção da inovação tecnológica e dos métodos de trabalho e adopção de novos modelos de liderança. Adicionalmente, muito embora não se trate de um modelo vocacionado para o atendimento às empresas, existem ganhos directos e indirectos de eficiência e produtividade para as empresas, já que os seus funcionários podem solucionar os seus assuntos com o Estado fora do horário de trabalho, com menos custos em termos do tempo dispendido em deslocações múltiplas. Finalmente, esta inovação na distribuição presencial dos serviços públicos promove a imagem do País a nível internacional.

Ao nível das perdas, destacam-se as limitações da capacidade de resposta decorrentes a falta de autonomia das Lojas relativamente aos serviços centrais (*back-office*), já que funcionam como um mero intermediário, o que limita a sua capacidade de resposta as utentes, em termos da rapidez e mesmo da exequibilidade de determinados serviços. Por outro lado, confirmamos as conclusões da literatura mais recente em gestão pública (cf. Agranoff e McGuire, 2001; Bovaird, 2001; Keast e Brown, 2002; Pollitt, 2003; Entwistle e Martin, 2005), de acordo com a qual a inexistência de coordenação entre as entidades presentes, em grande parte justificada pelo modelo compartimentado da organização da Administração Pública, também limita de forma significativa as potencialidades da qualidade do serviço público. Adicionalmente, as carências de recursos (humanos, físicos e tecnológicos) impostas pelos responsáveis políticos, também têm um efeito desfavorável na qualidade do serviço prestado ao cidadão, nomeadamente no congestionamento das instalações e na gestão da relação entre os tempos médios de atendimento e de espera.

Finalmente, no que diz respeito às vias para incrementar o valor do serviço público para a sociedade, verifica-se que, muito embora o modelo da Loja do Cidadão apresente um contributo positivo, é necessário fazer evoluir este modelo para uma forma de prestação mais integrada e autónoma, para o que muito contribuirá a melhoria do aproveitamento das potencialidades das TIC's para a desmaterialização dos processos, reduzindo a dependência face aos serviços centrais e aumentando a rapidez e rigor no atendimento e,

naturalmente, a capacidade de resposta aos utentes. Paralelamente, desta forma o modelo da Loja poderia evoluir para uma distribuição ordenada em função dos interesses dos utentes, em alternativa à actual dominante organização de acordo com a estrutura da Administração, em interfaces compartimentalizados. Esta evolução permitiria ainda desenvolver os relacionamentos entre as entidades e os utentes, com consequências na qualidade percebida e no seu nível de satisfação. Todavia, muito embora exiba um conjunto de características padronizadas, o modelo da Loja do Cidadão deve procurar adaptar-se às características das populações que serve, nomeadamente em termos das instalações físicas, tipo de atendimento e comunicação.

A Figura 8.3, na página seguinte, sintetiza o conjunto das conclusões relativas ao impacto da qualidade do serviço público no valor para a sociedade.

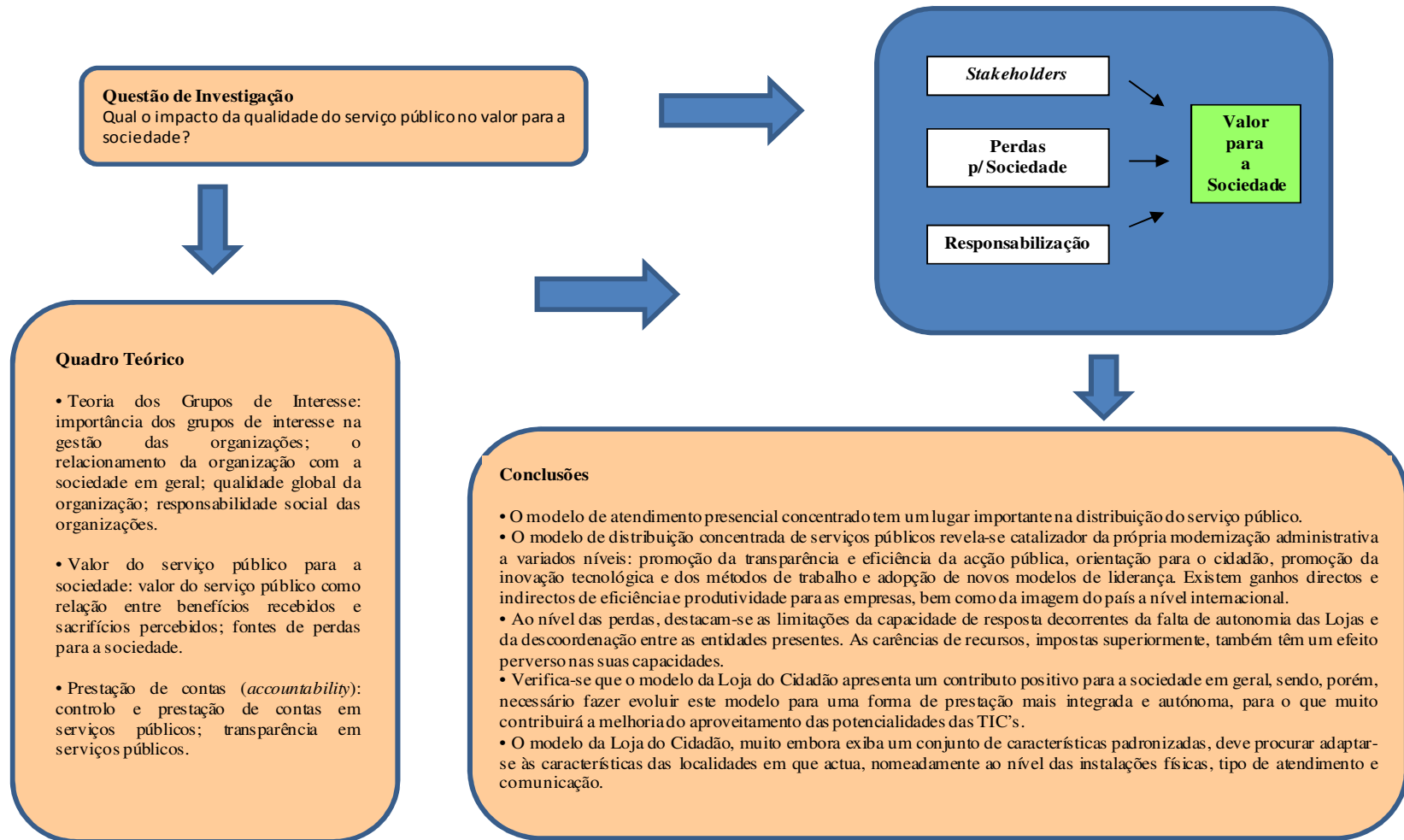
8.2. Principais Contributos

O problema central desta tese é compreender de que depende a qualidade de um serviço público e, desta forma, contribuir para a sua melhoria. Esta investigação desenvolveu-se a partir da detecção de um conjunto interessante de lacunas da literatura sobre a qualidade dos serviços públicos, identificando-se um conjunto de contributos para a investigação e para as práticas de gestão dos serviços públicos. Assim, pode-se considerar que esta investigação tem três tipos de contributos: teóricos, metodológicos e práticos. Cada um destes contributos é apresentado de seguida em subsecções próprias.

8.2.1. Contributos Teóricos

Os contributos teóricos desta tese decorrem de cada uma das três partes do modelo conceptual que resultou das questões de investigação e orientou o trabalho empírico.

Figura 8.3 – Síntese das conclusões relativas ao impacto da qualidade do serviço público no valor para a sociedade



- **Pseudo-relacionamento**

Um primeiro contributo advém de se confirmar que o serviço público apresenta características especiais, dada a natureza do serviço prestado, caindo num tipo peculiar de relacionamento – o pseudo-relacionamento – que envolve três partes: o cidadão/cliente, a entidade pública e a própria sociedade. Ou seja, se por um lado na maioria dos casos o prestador do serviço público é distinto em cada contacto (muito embora existam casos de verdadeiros relacionamentos externos), por outro o modelo considera a sociedade como parte integrante do relacionamento. De facto, dado o carácter público do serviço, afigura-se essencial compreender de que forma outros grupos de interesse interferem na interacção.

- **Satisfação Funcional**

Em segundo lugar, considerou-se que a qualidade do serviço público deve ser definida do ponto de vista do utente, procurando compreender a formação da qualidade percebida com base nas expectativas e percepções dos utentes das Lojas. Esta perspectiva resultou de duas correntes de investigação e conceptualização: uma que defende que o conceito de satisfação resulta do preenchimento das expectativas; outra que argumenta a ideia de que os clientes julgam os serviços com base num conjunto limitado de atributos. De facto, confirmou-se a importância das expectativas do cidadão/cliente na sua avaliação dos atributos do serviço público e daí o interesse da sua promoção adequada, pois, no caso analisado, a insatisfação resulta em grande parte da sua não concretização. Adicionalmente, considerando-se que as percepções dos utentes são uma componente crucial na avaliação da qualidade do serviço, esta investigação permitiu entender quais os atributos do serviço público que têm impactos distintos na satisfação dos utentes, distinguindo os que são prioritariamente fonte de satisfação, insatisfação e os que são neutros.

Confirmou-se ainda a existência de um certo grau de tolerância do cidadão/cliente do serviço público relativamente à avaliação que faz do próprio serviço. Ou seja, reconhecendo que os utentes formam expectativas a diversos níveis, detectou-se uma

zona de tolerância entre o nível adequado de serviço e o desejado, já que aqueles admitem que nem sempre é possível atingir as suas expectativas, não se sentindo ainda assim insatisfeitos. Esses níveis de serviço são influenciados por elementos situacionais, passa-palavra, experiências anteriores e pela própria condição de cliente cativo (decorrente da obrigatoriedade das relações com o Estado).

- **Emoções**

Um terceiro contributo teórico advém da importância atribuída à compreensão do papel das emoções na interacção entre o utente e a entidade pública, entendendo-se que a percepção do utente e o seu grau de satisfação não têm apenas a ver com o próprio processo de serviço mas em grande medida com a sua disposição ou estado de espírito, nos momentos que antecedem o contacto ou durante a interacção.

Todavia, não se tornou muito evidente a importância das emoções no processo de satisfação dos utentes as Lojas. Na verdade, salvaguardadas algumas excepções nas Lojas de menor dimensão e, em geral, para determinado tipo de utentes que necessitam de maior apoio, esta relação revelou-se muito mais de natureza funcional do que emocional, o que é comum nas formas de distribuição mais avançadas. Ou seja, a relação que se estabelece entre os utentes e as Lojas parece ser menos emocional do que as que se desenvolvem nos balcões tradicionais da Administração Pública, da mesma forma que as novas formas de distribuição de bens e serviços tendem a ser menos emocionais que as anteriores. Trata-se de uma relação muito mais asséptica, própria de pseudo-relacionamentos.

- ***One-stop-shopping***

Outro contributo deve-se ao facto de se ter estudado a distribuição física concentrada dos serviços públicos, que é actualmente uma tendência nos países mais desenvolvidos, à semelhança da evolução da distribuição dos bens e serviços no sector privado. Na verdade, apesar da sua expansão e importância para o quotidiano das populações nas

suas relações com o Estado, existe ainda pouca investigação deste canal de distribuição do serviço público.

- **Papel da Sociedade**

Por último, o modelo conceptual considera que, tratando-se de um serviço com características muito especiais, a compreensão da formação da qualidade do serviço público deve complementar a análise da qualidade percebida pelo cliente com uma avaliação de qualidade feita pela sociedade, considerando aqui todos os grupos de interesse que se relacionam com o serviço público. Esta abordagem desenvolve-se a partir do conceito de valor do serviço público, que resulta da relação entre os benefícios e as perdas incorridas pela sociedade, enriquecida pela análise das oportunidades de melhoria.

8.2.2. Contributos Metodológicos

A nível metodológico, um dos principais contributos desta tese decorre da utilização de uma abordagem que combina medidas por atributos e a análise de incidentes, que se revelou muito útil para a compreensão da formação das percepções da qualidade pelos utentes das Lojas. Esta mais-valia é especialmente proveitosa num estudo de carácter exploratório e explanatório, em que as questões de investigação são formuladas em termos de “como?” e “porquê?” em vez de “quem?”, “o quê?”, “onde?” e “quanto?”. É um tipo de investigação de natureza indutiva, logo é um método especialmente útil quando o assunto investigado está escassamente documentado, principalmente quando é adoptada uma perspectiva fortemente relacional. Assim, pode-se considerar dois contributos metodológicos principais: a utilização da Técnica do Incidente Crítico adaptada e a adopção de uma perspectiva fortemente relacional.

- **Técnica do Incidente Crítico**

A investigação da qualidade dos serviços públicos recorre em grande medida a escalas baseadas nos atributos, e muito mais raramente na utilização directa da Técnica do Incidente Crítico, ou em versões adaptadas da mesma (como foi o caso desta investigação). Em termos operacionais, as vantagens desta opção decorrem desde logo do facto de se conseguir muito maior detalhe e profundidade de compreensão dos acontecimentos e comportamentos que levam à satisfação ou insatisfação do cidadão/cliente e, conseqüentemente, as suas percepções da qualidade do serviço, identificando acontecimentos e comportamentos específicos em vez de dimensões gerais. O rigor da análise está desde logo assegurado, pois esta metodologia não recolhe opiniões ou previsões, mas antes obtém o registo de situações concretas daqueles que estão em melhor posição para fazer as observações e avaliações necessárias, reflectindo a forma normal de pensar dos utentes.

Acresce que durante a entrevista os inquiridos não são forçados a nenhuma grelha pré-definida, apenas lhes sendo solicitado que recordem eventos específicos, podendo usar os seus próprios termos e linguagem familiar, o que permite perceber como é que eles pensam. Desta forma, obtém-se informação sobre experiências que influenciam o comportamento do inquirido e que fortemente determinam a sua avaliação da qualidade do serviço. Conseqüentemente, as análises baseadas em atributos e em incidentes não devem ser consideradas como alternativas, mas antes como abordagens complementares, proporcionando um quadro mais rico e completo do que o que seria conseguido apenas com recurso a um único método. Enquanto que a primeira serve como instrumento para monitorizar permanentemente a qualidade do serviço, sendo uma ferramenta padronizada e eficiente em termos de custos para medir a percepção dos clientes dos diferentes atributos da qualidade, as metodologias baseadas na recolha e análise dos incidentes permitem analisar as percepções mais aprofundadamente e, assim, compreender as razões subjacentes à satisfação e insatisfação do inquirido.

Adicionalmente, outro contributo de natureza metodológica, intimamente relacionado com o anterior, decorre da adaptação que foi efectuada da Técnica do Incidente Crítico,

na medida em que no trabalho de campo se consideraram não apenas os incidentes de carácter excepcional, mas também os incidentes considerados normais. Por outro lado, muitos estudos restringem os incidentes recolhidos aos incidentes negativos, e geralmente um incidente por inquirido, enquanto que nesta investigação se recolheram incidentes positivos e negativos, tantos quanto os utentes se pudessem recordar para o período de referência definido. Procurou-se, também, determinar o impacto da frequência dos incidentes no nível de satisfação dos utentes, através do levantamento de ocorrências múltiplas do mesmo incidente, bem como de múltiplos incidentes dentro do mesmo contexto. Desta forma conseguiu-se também perceber que variáveis são mais dominantes nos incidentes positivos e nos negativos. Finalmente, se é verdade que esta investigação focou essencialmente factores interpessoais, como na maioria dos estudos sobre a qualidade dos serviços, considerou também o impacto de elementos não humanos, como sejam as instalações físicas, as acessibilidades e o equipamento, na experiência do utente e, conseqüentemente, na sua percepção de qualidade.

- **Perspectiva Relacional**

Em segundo lugar, uma vez que a interacção do serviço envolve pelo menos duas pessoas, é importante compreendê-la de múltiplas perspectivas. Assim, este trabalho não se limitou a ouvir os utentes, mas também recolheu evidência muito significativa junto dos colaboradores de atendimento e de *back-office*. Mais especificamente, o pessoal de contacto foi entendido como uma fonte crítica de informação sobre os utentes, uma vez que têm um contacto privilegiado com aqueles, melhor compreendendo as suas necessidades e problemas, e, conseqüentemente, podendo prestar informação rica acerca do que cria satisfação e insatisfação entre os utentes. Na verdade, de acordo com a revisão da literatura apercebemo-nos que, apesar deste ponto forte, são ainda escassos os estudos que consideram simultaneamente os pontos de vista dos clientes e dos funcionários acerca do serviço.

Por outro lado, nesta investigação foi utilizada uma grande variedade de fontes de recolha de dados: questionários, incidentes e entrevistas a funcionários de balcão, coordenadores e gestores de Loja. O objectivo foi recolher dados até se sentir que estava

esgotada a possibilidade de obter algo de novo. Estes dados foram trabalhados de formas múltiplas, com vista a retirar o máximo de informação possível dos mesmos, procurando sempre que possível analisá-los qualitativa e quantitativamente (a título de exemplo pode-se destacar a análise importância/desempenho e a análise quantitativa dos incidentes recolhidos). Desta forma, muito embora à partida se conhecesse muito pouco da realidade estudada, conseguiu-se obter um significativo conjunto de dados que permitiu responder às questões de investigação.

8.2.3. Contributos para a Gestão

O objectivo desta tese é contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos. Então, é essencial perceber quais os contributos que esta investigação poderá dar à gestão dos serviços prestados pelo Estado.

- **Gerir as Expectativas**

Em primeiro lugar, é essencial reconhecer que, sendo o desempenho uma dimensão importante para a formação das percepções de qualidade dos utentes do serviço público, na verdade trata-se apenas uma das componentes de um processo complexo. Com efeito, demonstrou-se que as expectativas dos utentes relativas ao desempenho, baseadas no passa-palavra e em campanhas de informação pública e outras formas de comunicação, ou mesmo na recordação de experiências passadas ou em novas necessidades pessoais, assumem uma relevância fundamental na formação das suas percepções relativamente à interacção com as entidades públicas. Consequentemente, parece útil rever o posicionamento do modelo de distribuição concentrada dos serviços públicos, e mais especificamente a comunicação com o cidadão e a sociedade em geral, nomeadamente com os balcões tradicionais da Administração, disponibilizando essa informação de forma mais pró-activa (no caso concreto das Lojas do Cidadão esta estratégia poderá mesmo centrar-se na divulgação e clarificação das especificidades de cada Loja, apostando-se no lema “conheça a sua Loja”).

- **Conhecer as Razões da Insatisfação**

Em segundo lugar, uma das implicações da análise baseada em incidentes é que os gestores dos serviços têm vantagem em entender a qualidade dos serviços em termos de ocorrências positivas e negativas. Ou seja, se os clientes entendem a qualidade do serviço como uma sequência de episódios, a entidade pública poderá dirigir as suas actividades de gestão da qualidade a estes eventos percebidos, procurando minimizar as falhas no sistema de prestação de serviços através da análise das razões subjacentes aos incidentes negativos. No entanto, apesar dos esforços de minimizar estas situações, as falhas dos serviços não podem ser totalmente evitadas, pelo que os funcionários deverão estar preparados para a ocorrência e resolução destes problemas. No caso específico da Loja do Cidadão, a Unidade de Gestão assume um papel fundamental na resolução de conflitos, e o utente sente que tem um apoio nestes casos, o que parece ser um factor gerador de satisfação.

Por outro lado, para evitar incidentes negativos o serviço tem que apostar no desempenho excelente das dimensões críticas do serviço, prioritariamente geradoras de insatisfação do utente, que no caso analisado recaíram na capacidade de resposta. Esta sugestão tem diversas implicações. Assim, desde logo afigura-se essencial resolver o *trade-off* entre o objectivo do serviço individual ao utente e o serviço colectivo, que na prática implica conseguir uma situação de equilíbrio entre tempos médios de espera e de atendimento. No fundo, esta questão envolve reflectir sobre a ideia global do que constitui o “serviço ao cliente”. Se o serviço ao cliente colectivo for definido de forma a assegurar que todos os utentes sejam atendidos o mais rapidamente possível, minimizando as filas de espera, poderá fazer sentido a reorganização do atendimento em termos de balcões de atendimento selectivo, dentro de cada entidade.

- **Desenvolver uma Cultura Organizacional**

A investigação identificou duas características da gestão das Lojas com impacto positivo relevante na interacção entre o utente e as entidades. Referimo-nos à existência de uma “cultura de Loja”, que aposta na prioridade da qualidade do atendimento ao

utente no desempenho de todos os colaboradores e à liderança da Unidade de Gestão, no sentido da promoção de relações de parceria entre a Loja (considerando-se aqui os responsáveis pela sua gestão e os seus colaboradores directos) e todas as entidades presentes na Loja. Constatou-se que ambas contribuem muito positivamente para a própria motivação e empenho dos colaboradores, bem como para a percepção dos utentes relativamente à qualidade do serviço prestado. Então, parecem ser duas orientações estratégicas úteis para a gestão da qualidade dos serviços públicos em geral.

- **Coordenar os Serviços**

Existem condicionalismos que não estão na dependência directa dos responsáveis pela gestão da Lojas, mas que se subordinam à própria organização da Administração Pública. Referimo-nos à evolução para uma verdadeira coordenação dos serviços prestados, não em função da organização administrativa, mas antes de acordo com os verdadeiros interesses e necessidades dos utentes, nomeadamente em termos dos eventos de vida. Parece ser esta a tendência mais recente da distribuição presencial dos serviços públicos, que permitirá ultrapassar uma boa parte dos condicionalismos apontados pelos utentes, nomeadamente em termos do tempo de espera e dos formalismos necessários à obtenção de certos documentos. A intensificação do recurso às TIC's permitirá acelerar a coordenação entre entidades, bem como, através da desmaterialização dos processos, garantir mais autonomia das Lojas face aos serviços centrais.

- **Gerir o *Front-office***

A empatia revelou-se um factor crítico prioritariamente gerador de satisfação, e portanto de percepções altamente positivas que tendem a deslumbrar o utente. Sendo uma variável controlável do ponto de vista da gestão das Lojas, a empatia pode ser trabalhada para aumentar a percepção da qualidade do serviço prestado. Então, investir continuamente na selecção, recrutamento e formação dos funcionários de balcão, assim como promover a sua motivação deverá ter um impacto bastante positivo nas percepções do utente.

A um nível mais operacional, afigura-se urgente gerir o congestionamento das Lojas de maior dimensão, nomeadamente através de medidas de organização dos espaços de espera, eventualmente em salas com ecrãs informativos, aumentando o conforto dos utentes e reduzindo a sua percepção do tempo de espera e, simultaneamente desimpedindo os locais dedicados ao atendimento, melhorando as condições de trabalho e a privacidade no atendimento, possibilitando ainda um melhor controlo das emoções durante a interacção.

8.3. Limitações do Estudo e Pistas para Investigação Futura

Estando cientes de que, como em qualquer projecto de investigação, esta tese tem limitações, apresentamos de seguida uma reflexão sobre as mesmas e propomos um conjunto de pistas para as colmatar através de investigações futuras.

Assim, a primeira limitação decorre precisamente da metodologia do estudo de caso, na medida em que, como uma metodologia qualitativa, as suas conclusões não podem ser generalizáveis a todos os serviços públicos, dando antes uma perspectiva sobre a natureza do fenómeno específico em investigação. De facto, a opção de se compreender em profundidade o caso seleccionado impediu a análise de outras formas de distribuição do serviço público dentro do período destinado à realização deste estudo. Assim, esta investigação deverá abrir portas para a análise de outros casos e, deste modo, será possível enriquecer o conhecimento resultante deste projecto, aumentar a sua robustez e generalizar as conclusões.

Adicionalmente, faria ainda sentido comparar os casos relativos às diferentes entidades públicas, através de análises individuais mais pormenorizadas, já que se concluiu que a Loja não tem uma imagem uniforme, dependendo as percepções dos utentes relativamente à qualidade do serviço prestado em grande medida do tipo de entidade envolvida.

Por outro lado, o facto de, por motivos éticos e pela própria natureza mais reservada do contexto público, se ter garantido a confidencialidade dos entrevistados, excluindo mesmo certas partes das entrevistas realizadas e alguns dados cedidos pela própria Loja, não permitiu explorar algumas questões de natureza mais controversa que poderiam enriquecer a investigação. Em todo o caso, esta limitação poderá ser ultrapassada através de estudos futuros que, recorrendo a outras metodologias, protejam mais os participantes.

Uma quarta limitação decorre da metodologia utilizada para recolher os dados. Com efeito, o recurso a técnicas baseadas nos incidentes revela dois tipos de restrições principais: por um lado, os incidentes podem ter ocorrido algum tempo antes da recolha dos dados, pelo que as respostas podem ter sido distorcidas ou reinterpretadas à luz de um outro acontecimento; por outro lado, à medida que a técnica requer que os entrevistados dediquem algum tempo e esforço para descrever situações por palavras, a taxa de resposta tende a decrescer, resultando num quadro parcial da realidade. Todavia, se bem que podemos considerar que estes dois constrangimentos foram parcialmente ultrapassados pela diversidade de dados recolhidos, parece que seria útil comparar as reclamações escritas dos utentes com os incidentes recolhidos, o que permitiria avaliar o grau de confiança nos relatos recolhidos.

Acresce que também se levantam problemas na interpretação e desenvolvimento de sistemas de classificação dos incidentes recolhidos nomeadamente por motivos que se prendem com a subjectividade dessas duas fases. No entanto, é possível em estudos futuros reduzir as ultrapassar os problemas ao nível do tratamento dos incidentes recolhidos recorrendo a mais investigadores para a interpretação dos incidentes e formulação da grelha de classificação dos mesmos, reduzindo significativamente a subjectividade desta fase.

Ainda a este nível, muito embora este estudo focalize a interacção entre os clientes e os funcionários, por constrangimentos impostos pelas entidades estudadas os relatos recolhidos captam essencialmente uma perspectiva ímpar relativa ao ponto de vista do utente entrevistado. Seria enriquecedor obter uma perspectiva verdadeiramente diádica,

captando ambos os pontos de vista (do utente e do funcionário), acerca do mesmo incidente. Talvez este método permitisse obter conhecimentos adicionais sobre outros problemas de interacção que eventualmente tenham escapado neste estudo.

Por outro lado, em virtude das dificuldades do trabalho de campo, nomeadamente em termos do tempo disponível para inquirir os utentes face à sua disponibilidade para participar, não se aplicou uma pergunta directa sobre a percepção da desconfirmação das expectativas para cada uma das dimensões analisadas, a qual tem provado ser importante para a investigação da satisfação, apenas centrando a escolha dos dados em termos do desempenho percebido e da importância atribuída. Pode-se, porém, argumentar que, o facto de se ter incluído no questionário uma pergunta directa de carácter generalista sobre a eventual verificação das expectativas, seguida de outra em que se procurava averiguar dos principais motivos subjacentes a essa resposta, poderá, em certa medida, colmatar aquela lacuna. Ainda assim, poderá ser interessante realizar estudos futuros que permitam comparar as percepções dos utentes dos serviços públicos com as suas expectativas, relativamente a cada uma das dimensões estudadas.

Uma outra limitação decorre do modelo se basear apenas em medidas subjectivas do desempenho, decorrentes do ponto de vista dos responsáveis pela gestão das Lojas, dos colaboradores, dos utentes e outros grupos de interesse, as quais têm sido criticadas na literatura como questionáveis em termos de validade para avaliação em contexto dos serviços públicos. Assim, pese embora as restrições na divulgação desse tipo de informações pelas entidades públicas, esta análise seria enriquecida com recurso a indicadores de natureza mais quantitativa, naturalmente mais objectivos, relativos ao desempenho das entidades públicas.

Em conclusão, esta tese não deve ser vista como um projecto de investigação concluído, mas antes como uma etapa que deverá ser incrementada em estudos posteriores, até porque o seu valor decorre não somente do seu contributo para o conhecimento, mas também das portas que abre para futuras evoluções da investigação.

Referências Bibliográficas

- Aaker, David A., Kumar, V. e Day, George S. (2004), *Marketing Research*, 8th Ed., Wiley.
- Abramson, M. A. e Kamensky, J. M. (2001), *Managing for Results*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham.
- Ackerman, R. (1973), "How Companies Respond to Social Demands", *Harvard Business Review*, vol. 51, n° 4, 88-98.
- Adams, M. e Lennon, M. J. (1992), "Canadians, Too, Fault Their Political Institutions an Leaders", *The Public Perspective*, 3, 19.
- Agranoff, R. e Mcguire, M. (2001), "Big Questions in Public Network Management Research", *Journal of Public Administration Research*, July, 11, 3, pp. 295-326.
- Albrecht, K. e Zemke (1985), *Service America! Doing Business in the New Economy*, Homewood: Dow Jones-Irwin.
- Alford, J. (2002), "Defining the Client in the Public Sector: a Social-Exchange Perspective", *Public Administration Review*, May 7, June, vol. 62, n° 3, pp. 337-346.
- Allison, G. T. (1987), "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?", Shafritz, J. M. e Hyde, A. C. (Eds.), *Classics of Public Administration*, Pacific Drove, California: The Dorsey Press.
- Amaratunga, D. e Baldry, D. (2001), "Case Study Methodology as a Means of Theory Building: Performance Measurement in Facilities Management Organizations", *Work Study*, vol. 5, n° 3, pp. 95-101.
- Anderson, R. (1973), "Consumer Dissatisfaction: The Effect of Disconfirmed Expectancy on Perceived Product Performance", *Journal of Marketing Research*, 10, 38-44.
- Anderson, E. e Fornell, C. (1993), "A Customer Satisfaction Research Prospectus", in Rust, R. T. e Oliver, R. L. (Eds.), *Service Quality: New Direction in Theory and Practice*, 239-266, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Anderson, E., Fornell, C. e Lehman, D. R. (1984), "Customer Satisfaction, Market Share and Profitability: Findings from Sweden", *Journal of Marketing*, 58 (3), 53-66.

- Anderson, E. e Sullivan, M. (1993), “The Antecedents and Consequences of Customer Satisfaction for Firms”, *Marketing Science*, 12, 125-143.
- Anderson, L. e Wilson, S. (1997), “The Critical Incidents Technique”, in Whetzel, D. e Wheaton, G. (Eds.), Cap. 4, 90-101, *Applied Measurement Methods in Industrial Psychology*, Palo Alto, CA: Davies-Black Publishing.
- Andreassen, T. W. (1994), “Satisfaction, Loyalty and Reputation as Indicators of Customer Orientation in the Public Sector”, *International Journal of Public Sector Management*, vol. 7, n° 2, pp. 16-34.
- Araújo, J. (2001), “Improving Public Services Delivery: The Crossroads Between NPM and Traditional Bureaucracy”, *Public Administration*, vol. 79, n° 4, pp. 915-932, Blackwell Publishers.
- Armistead, C. G. (1990), “Service Operations Strategy; Framework for Matching the Service Operation Task and the Service Delivery System”, *International Journal of Service Industry Management*, vol. 1, n° 2, 6-17.
- Arrow, K. (1963), “Social Choice and Individual Values”, 2nd. Edition, N. Y., Wiley.
- Atkinson, A. A., Waterhouse, J. H. e Wells, R. B. (1997), “A Stakeholder Approach to Strategic Performance Measurement”, *Sloan Management Review*, Spring, 25-37.
- Babakus, E. e Boller, G. W. (1992), “An Empirical Assessment of Servqual Scale”, *Journal of Business Research*, vol. 24, 253-268.
- Backhaus, K. e Bauer, M. (2000), “The Impact of Critical Incidents on Customer Satisfaction in Business-to-business Relationships”, *Journal of Business-to-Business Marketing*, vol. 8, n° 1, 25-54.
- Bacon, D. R. (2003), “A comparison of Approaches to Importance-Performance Analysis”, *International Journal of Market Research*, vol. 45 (1), pp. 55-71.
- Bailey, D. (1994), “How to Avoid Being Bullied by Unreasonable Customer?”, *Managing Services Quality*, vol. 4, n° 5, 36-38.
- Barberis, P. (1998), “The Changing Role of Senior Civil Servants Since 1979”, in Hunt, M. e O’Toole, B. J. (Eds.), *Reform, Ethics and Leadership in Public Service*, Aldershot: Ashgate Publishing Ltd.

- Bardach, E. (1998), *Getting Agencies to Work Together – The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*, Brookings Institution Press, Washington D.C..
- Bardin, L. (2004), *Análise de Conteúdo*, Edições 70, 3ª Ed., Lisboa.
- Barzelay, M. e Moukhebir, C. (1996), “Listening to Customers”, in Perry, J. (Ed.), *Handbook of Public Administration*, 2nd Ed., 527-536, San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Beck, U. (1992), *Risk, Society: Towards a New Modernity*, London: Sage.
- Beck, P. A., Raney, H. G. e Traut, C (1990), “Disadvantage, Disaffection and Race as Divergent Bases for Citizen Fiscal Policy Preferences”, *Journal of Politics*, 52 (1), 1-93.
- Beckett, J. (2000), “The ‘Government Should Run Like a Business’ Mantra”, *American Review of Public Administration*, 30 (2).
- Behn, R. D. (2001), *Rethinking Democratic Accountability*, Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Beltrami, M. (1992), “Qualità e Pubbliche Amministrazioni”, *Economia e Diritto del Terziario*, vol. 3, 669-781.
- Bendapudi, N. e Berry, L. L. (1997), “Customers’ Motivation for Maintaining Relationships With Service Providers”, *Journal of Retailing*, vol. 73, nº 1, 15-37.
- Bennington, L. e Cummane J. (2000), “The Road to Privatization: TQM and Business Planning”, *International Journal of Public Sector Management*, 10 (5).
- Bent, S., Kernaghan, K. e Mason, B. (1999), *Innovation and Good Practice in Single-Window Service*, Ottawa: Centre for Management Development.
- Benz, A. (1995), “Institutional Change in Intergovernmental Relations: The Dynamics of Multi-Level Structures”, in Hesse, J. J. e Toonen, T. A. J. (Eds.), *European Yearbook of Comparative Government and Public Administration*, 551-576, Baden-Baden Nomos Verlagsgesellschaft/Boulder, Western Press.
- Berg, A. (2003) “Creating Trust? A Critical Perspective on Intra- and Interorganizational Reforms”, *EGPA Conference Proceedings*, Lisboa, 3-6 Setembro.
- Berkowitz, E. N., Kerin, R. A. e Rodelius, W., (1986), “Marketing”, *Times Mirror*, Mosby College Publishing, St. Louis.

- Berry, L.L. (1980), "Services Marketing is Different", *Business*, May-June, 24-29.
- Berry, L. L. (1983), "Relationship Marketing", in Berry, L. L., Shostack, G. L. e Upah, G. D. (Eds.), *Emerging Perspectives of Service Marketing*, Chicago, IL: American Marketing Association.
- Berry, L. L. e Parasuraman, A. (1991), *Marketing Services: Competing Through Quality*, The Free Press.
- Berry, L. L. e Parasuraman, A. (1997), "Listening to the Customer – The Concept of a Service-Quality Information System", *Sloan Management Review*, 38 (3), 65-78.
- Berry, L.L., Zeithaml, V. A., e Parasuraman, A. (1985), "Quality Counts in Services, Too", *Business Horizons*, May-June, 44-52.
- Bitner, M. (1990), "Evaluating Service Encounters: The Effects of Physical Surroundings and Employee Responses", *Journal of Marketing*, vol. 54, April, 69-82.
- Bitner, M. (1992), "Servicescapes: The Impact of Physical Surroundings on Customer and Employees", *Journal of Marketing*, Vol. 56, n° 2, April.
- Bitner, M., Booms, B. H. e Mohr, L. A. (1994), "Critical Service Encounters: The Employee's Viewpoint", *Journal of Marketing*, vol. 58, October 95-106.
- Bitner, M., Booms, B. e Tetreault, M. (1990), "The Service Encounter: Diagnosing Favorable and Unfavorable Incidents", *Journal of Marketing*, vol. 54, January, 71-84.
- Bleuel, B. (1990), "Commentary: Customer Dissatisfaction and The Zone of Uncertainty", *The Journal of Services Marketing*, Winter, 4-1, 49-52.
- Bloemer, J., Brijs, T., Swinnen, G. e Vanhoof, K. (2002), "Identifying Latently Dissatisfied Customers and Measures for Dissatisfaction Management", *International Journal of Bank Marketing*, 20/1, 27-37.
- Boland, T. e Fowler, A. (2000), "A Systems Perspective of Performance Management in Public Sector Organisations", *The International Journal of Public Sector Management*, vol. 13, issue 5, pp. 417-446.
- Bolton, R. N. e Drew, J. H. (1991), "A Multistage Model of Customers' Assessment of Service Quality and Value", *Journal of Consumer Research*, vol. 17, March, pp. 375-384.

- Booms, B. H. e Bitner, M. J. (1981), “Marketing Strategies and Organization Structures for Service Firms”, in Donnelly, J. H. e George, W. R. (Eds.), *Marketing of Services*, 47-52, Chicago: American Marketing Association.
- Bostschen, G., Bstieler, L. e Woodside, A. (1996), “Sequence-Oriented Problem Identification Within Service Encounters”, *Journal of Euromarketing*, vol. 5, n° 2, 19-52.
- Bouckaert, G. e Peters, G. (2002), “Performance Measurement and Management – The Achilles’ Heel in Administrative Modernization”, *Public Performance and Management Review*, vol. 25, n° 4, June, 359-362.
- Bouckaert, G. e Van de Walle, S. (2003), “Comparing Measures in Citizen Trust and User Satisfaction as Indicators of ‘Good Governance’: Difficulties in Linking Trust and Satisfaction Indicators”, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 69, n° 3, 329-343.
- Boulding, W. Kalra, A. Staelin, R. e Zeithaml, V. A. (1993), “A Dynamic Process Mode of Service Quality: From Expectations to Behavioral Intentions”, *Journal of Marketing Research*, vol. 30, February, 7-27.
- Bourne, M., Neely, A., Mills, J. e Platts, K. (2003), “Implementing Performance Measurement Systems: a Literature Review”, *International Journal of Business Performance Measurement*, vol. 5, n° 1, 1-24.
- Bovaird, T. (2001), “Excellent Organisations, Effective Service Systems and Successful Communities: Towards the Evaluation of Governance Mechanisms”, *BBS Teaching and Research Review*, iss. 5, Winter, 1-10.
- Bovaird, T. e Loffler, E. (2002a), “Moving From Excellence Models of Local Service Delivery to Benchmarking of ‘Good Local Governance’”, *International Journal of Administrative Sciences*, March, vol. 68, 9-24.
- Bovaird, T. e Loffler, E. (2002b), “Emerging Trends in Public Management and Governance”, *BBS Teaching and Research Review*, iss. 5, Winter.
- Bovaird, T. e Loffler, E. (2003) “Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies”, *IRAS*, vol. 69, 313-328.

- Bovens, M. (2005), "Public Accountability", in Ferlie, E., Lynn, L. E. e Pollitt, C. (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, 182-209, Oxford: Oxford University Press.
- Bowan, D. e. Schneider B. (1988), "Services Marketing and Management: Implications for Organizational Behavior", *Research in Organizational Behavior*, 10, 43-80.
- Bowman, J. S. (1994), "At Last an Alternative to Performance Appraisal: Total Quality Management", *Public Administration Review*, nº 54, March/April, 129-136.
- Boyne, G. A. (2002), "Concepts and Indicators of Local Authority Performance: An Evaluation of the Statutory Frameworks in England and Wales", *Public Money and Management*, 22, nº 2, 17-24.
- Boyne, G. A. (2003), "Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 13, nº 3, 367-394.
- Bozeman, B. (1993), "Competing on the Eighth Dimensions of Quality", *Harvard Business Review*, nº 6, 101-109.
- Brady, M. e Cronin, J. (2001), "Some New Thoughts on Conceptualizing Perceived Service Quality: A Hierarchical Approach", *Journal of Marketing*, vol. 65, July, 34-49.
- Brady M. K., Cronin, J. J. e Brand, R. R. (2002), "Performance-only Measurement of Service Quality: A Replication and Extension", *Journal of Business Research*, vol. 55, nº 1, 17-31.
- Brandt, D. R. (1987), "A Procedure for Identifying Value-Enhancing Service Components Using Customer Satisfaction Survey Data", in Surprenant, C. (Ed.), *Add Value to Your Service*, Proceeding Series, 61-65, American Marketing Association, Chicago, IL.
- Brandt, D. R. (1998), "How Service Marketers Can Identify Value-Enhancing Service Elements", *The Journal of Services Marketing*, vol. 2, nº3, 35-41.
- Brito, C. (1996), *Collective Action in Industrial Networks: The Case of The Portwine Industry*, Tese de Doutorado, Universidade de Lancaster, Lancaster.

- Brito, C. (1999), "Issue-Based Nets: A Methodological Approach to the Sampling Issue in Industrial Networks Research", *Qualitative Marketing Research: An International Journal*, vol. 2, nº 2, 92-102.
- Brito, C. e Lencastre, P. (2000), *Os Horizontes do Marketing*, Verbo, Lisboa.
- Brogowicz, A. A., Delene, L. M. e Lyth, D. M. (1990), "A Synthesized Service Quality Model with Managerial Implications", *International Journal of Service Industry Management*, 1 (1), 27-45.
- Brooks, R. e Lings, I. (1996), "A Hierarchy of Customer Satisfaction, The Inadequacies of Service Blueprinting", in Beraçs, J. e Simon, J. (Eds.), *Marketing for an Expanding Europe*, vol. II, Proceeding of the 25th Annual Conference of the European Marketing Academy, Budapest, Hungary, 147-164.
- Broom, C. (1995), "Performance-based Government Models: Building a Track Record", *Public Budgeting & Finance*, 15, 7-13.
- Brown, K. e Coulter, P. (1983), "Subjective and Objective Measures of Police Service Delivery", *Public Administration Review*, 43, 50-58.
- Brown, T. J., Churchill, G. A. e Peter, J. P. (1993), "Improving the Measurement of Service Quality", *Journal of Retailing*, 69 (1), 127-139.
- Bryson, J. M. (2005), *Leadership for the Common Good*, 2nd. Ed., Pfeiffer Wiley.
- Buttle, F. (1996), "Servqual: Review, Critique, Research Agenda", *European Journal of Marketing*, 30, 1, 8-32.
- Cadotte, E. R. e Turgeon, N. (1988), "Dissatisfiers and Satisfiers: Suggestions for Consumer Complaints and Compliments", *Journal of Consumer Satisfaction, Dissatisfaction and Complaining Behavior*, vol. 1, 74-79.
- Cadotte, E. R., Woodruff, R. B. e Jenkins, R. L. (1987), "Expectations and Norms in Models of Consumer Satisfaction", *Journal of Marketing Research*, vol. 24, 305-314.
- Carapeto, C. e Fonseca, F. (2006), *Administração Pública – Modernização, Qualidade e Inovação*, Ed. Sílabo, 2^a Ed., Lisboa.
- Cardozo, R. N. (1965), "An Experimental Study of Customer Effort, Expectation and Satisfaction", *Journal of Marketing Research*, 2, August, 244-249.

- Carman, J. M. (1990), "Consumer Perceptions of Service Quality: An Assessment of the Servqual Dimensions", *Journal of Retailing*, vol. 66, n° 1, 33-55.
- Carrol, J. (1995), "The Rhetoric of Reform and Political Reality in the National Performance Review", *Public Administration Review*, 55 (3), 302-313.
- Carter, N., Klein, R. Day, P. (1992), *How Organizations Measure Success – The use of performance indicators in government*, Routledge, London.
- Cassel, C. e Symon, G. (2004), *Essential Guide to Qualitative Methods in Organizational Research*, Sage, London.
- Cassel, C., Buehring, A., Symon, G., Jonhson, P. e Bishop, V. (2005), *Qualitative Management Research: A Thematic Analysis of Interviews with Stakeholders in the Field*, ESRC Research Report.
- Castels, F. G. e McKinlay, R. D. (1997), "Does Politics Matter? Increasing Complexity and Renewed Challenges", *European Journal of Political Research*, 31, 102-107.
- Chandler, G. N. e McEvoy, G. M. (2000), "Human Resource Management, TQM and Firm Performance in Small, and Medium-Size Enterprises", *Entrepreneurship: Theory and Practice*, Fall, vol. 25, issue 1, 43-58.
- Chase, R. (1978), "Where Does the Customer Fit in a Service Operation – What do You Have to Give Up in Order to Let the Customer Have it His Way?", *Harvard Business Review*, November-December, 137-143.
- Chase, R. , Roth, A. V. e Voss, C. (1999), "How Do Financial Services Stack Up? Findings from a Benchmarking Study of the US Financial Service Sector", in Melnick, E. L., Chase, R.B., Roth, A. V. e Voss, C. (Eds.), *Creating Value in Financial Services*, 427-446, Boston: Kluwer.
- Chell, E. (1998), "Critical Incident Technique", in Symon, G. and Cassell, C., *Qualitative Methods and Analysis in Organizational Research: A Practical Guide*, 51-72, Thousand Oaks, Sage.
- Chell, E. e Pittaway, L., (1998), "A Study of Entrepreneurship in the Restaurant and Café Industry: Exploratory Work Using the Critical Incident Technique as a Methodology", *International Journal of Hospitality Management*, 17, 23-32.

- Chesney, J. e Feinstein, O. (1993), "Making Political Activity a Requirement in Introductory Science Courses", *PS: Political Science and Politics*, vol. XXVI, 3, 535-538.
- Chevalier, J. (1994) *Science Administrative*, 2nd Ed., PUF, Paris.
- Chías, J. (1995), *Marketing Público: Por un Gobierno y una Administración al Servicio del Público*, McGraw-Hill, Madrid.
- Christensen, T. e Laegreid, P. (2003), *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practices*, Aldershot, Ashgate.
- Churchill G. A. e Surprenant, C. (1982), "An Investigation into the Determinants of Customer Satisfaction", *Journal of Marketing Research*, 19, November, 491-504.
- Cina C. (1989), "Creating an Effective Customer Satisfaction Program", *The Journal of Services Marketing*, vol. 3, n° 1, 5-14.
- Clarke, T. e Clegg, S. (1998), *The Transformation of Management Knowledge in the Twenty First Century*, London: Harper Collins Business.
- Clifton, J., Comín, F. e Fuentes, D. (2005), "Empowering Europe's Citizens?", *Public Management Review*, vol. 7, issue 3, 417-443.
- Cohen, S. e Eimicke, W. (1994), "Project-focused Total Quality Management in New York City Department of Parks and Recreation", *Public Administration Review*, Sept/Oct, vol. 54, n° 5, 450-456.
- Cohn, D. (1997), "Creating Crises and Avoiding Blame: The Politics of Public Service Reform and the New Public Management in Great Britain and the United States", *Administration & Society*, vol. 29, n° 5, November, 584-616.
- Considine, M. e Lewis, J. (1999), "Governance at Ground Level: The Frontline Bureaucrat in the Age of Markets and Networks", *Public Administration Review*, November/December, vol. 59, n° 6, 467-480.
- Crandall, R. (2002), "Keys to Better Performance Measurement", *Industrial Management*, vol. 44, n° 1, 19-26.

- Crewson, P. E. (1997), "Public-Service Motivation: Building Empirical Evidence of Incidence and Effect", *Journal of Public Administration Research and Theory*, n° 4, 499-518.
- Cronin, J. e Taylor, S. (1992), "Measuring Service Quality: A reexamination and extension", *Journal of Marketing*, vol. 56 (3), 55-68.
- Cronin, J. e Taylor, S. (1994), "SERVPERF versus SERVQUAL: Reconciling Performance-based and Perceptions-minus-expectations Measurement of Service Quality", *Journal of Marketing*, vol. 58, 125-131.
- Crosby, P. (1979), *Quality is Free: The Art of Making Quality Certain*, McGraw-Hill, New York.
- Crosby, P. (1984), *Quality Without Tears: The Art of Hassle-Free Management*, McGraw-Hill, New York.
- Cunningham. L. F. e Young, C. E. (2002), "Cross-Cultural Perspectives of Service Quality and Risk in Air Transportation", *Journal of Air Transportation*, vol. 7, n° 1, 3-26.
- Czepiel, J. A., Solomon, M. R. e Surprenant, C. F. (1985), *The Service Encounter*, Lexington MA: Lexington Books.
- Dabholkar, P. A., Shepherd, C. D. e Thorpe, D. I. (2000), "A Comprehensive Framework for Service Quality: An investigation of critical conceptual and measurement issues", *Journal of Retailing*, vol. 76, n° 2, 139-173.
- Dabholkar, P. A., Thorpe, D. I. e Rentz, J. O. (1996), "A Measure of Service Quality for Retail Stores: Scale Development and Validation", *Journal of the Academy of Marketing Science*, vol. 24, n° 1, December, 3-16.
- Daft, R. L. (1983), "Learning the Craft of Organizational Research", *Academy of Management Review*, vol. 8, n° 4, 539-546.
- Davidow, M. (2003), "Organizational Responses to Customer Complaints: What Works and What Doesn't", *Journal of Service Research*, vol. 5, n° 3, 25-250.

Dawes, J. e Rowley, J. (1999), “Negative Evaluations of Service Quality – a Framework for Identification and Response”, *Journal of Marketing Practice: Applied Marketing Science*, vol. 5, nº 2, 46-55.

Day, R. L. (1984), “Modeling Choices Among Alternative Responses to Dissatisfaction”, *Advances in Consumer Research*, 11, 496-499.

Decker, A. e Meissner, H. (1997), “The Sequential Incident Technique for Innovations (SITI) – An Instrument for Generating Improvements and Ideas in Services Processes, *Diskussionsbeiträge der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät Ingolstadt*, nº 87, Catholic University of Eichstaett.

DeHoog, R., Lowery, D. e Lions, W. E. (1990), “Citizen Satisfaction With Local Governance: A Test of Individual, Jurisdictional and City-Specific Explanations”, *The Journal of Politics*, 52 (3), 807-837.

Deming, W. E. (1982), *Out of the Crisis*, MIT Center for Advanced Engineering Study.

Denhardt, J. V. e Denhardt, B. D. (2003), *The New Public Service*, London, M. E. Sharpe.

Dent, M., Van Gestel, N. e Teelken, C. (2007), “Symposium on Changing Modes of Governance in Public Sector Organizations: Action on Rhetoric”, *Public Administration*, vol. 85, nº 1, 1-8.

Denzin, N. K. e Lincoln, Y. S. (1998), “Entering the Field of Qualitative Research”, in Denzin, N. K e Lincoln, Y. S. (Eds.), *Collecting and Interpreting Qualitative Materials*, Sage, London.

Devlin, S. e Dong, H. (1994), “Service Quality From the Customer’s Perspective”, *Marketing Research*, 6 (1), 5.

DGAP (2003), “Guia para o Utilizador – Auto-avaliação Através da Estrutura Comum de Avaliação (CAF)”, Março.

Dill, W. (1975), “Public Participations in Corporate Planning: Strategic Management in a Kibitzer’s World”, *Long Range Planning*, 57-63.

Dixon, J. Kouzmin, A. e Korac-Kakabadse, N. (1998), “Managerialism – Something Old, Something Borrowed, Little New, Economic Prescription versus Effective

Organizational Change in Public Agencies”, *International Journal of Public Sector Management*, 11 (2/3), 164-187.

Doherty, T. L. e Horne, T. (2002), *Managing Public Services – Implementing Changes: A Thoughtful Approach*, Routledge, London.

Donaldson, T. e Preston, L. (1995), “The Stakeholder Theory of the Corporation: concepts, evidence and implications”, *Academy of Management Review*, vol. 20, n° 1, 65-91.

Donnelly, M., Wisniewski, M., Dalrymple, J. e Curry, A. (1995), “Measuring Service Quality in Local Government: The Servqual Approach”, *International Journal of Public Sector Management*, vol. 8, n° 7, 15-20.

Douglas, T. J. e Judge, W. Q. Jr., (2001), “Total Quality Management Implementation and Competitive Advantage: The Role of Structural Control and Exploration”, *Academy of Management Journal*, February, vol. 44, issue 1, 158-169.

Dowes, J. e Rowley, J. (1999), “Negative Evaluations of Service Quality – a Framework for Identification and Response”, *Journal of Marketing Practice: Applied Marketing Science*, vol. 5, n° 2, 46-55.

Doyle, P. (1994), “Setting Business Objectives and Measuring Performance”, *Journal of General Measurement*, Winter, vol. 20, n° 2, 1-19.

Dubois, A. e Gadde, L.-E. (2002), “Systematic Combining: An Abductive Approach to Case Research”, *Journal of Business Research*, vol. 55, 553-560.

DuGay, P. (2005), *The Values of Bureaucracy*, Oxford, University Press.

East, R., Hammond, K. e Wright, M. (2007), “The Relative Incidence of Positive and Negative Word of Mouth: A Multi-category Study”, *International Journal of Research in Marketing*, 24, 175-184.

Easton, G. (2000), “Case Research as a Methodology for Industrial Networks: A Realist Apologia”, in *Realist Perspectives on Management and Organizations*, Routledge, London.

Easton, G. (2003), “One Case Study is Enough”, *Proceedings of the Academy of Management Conference*, Aston University.

- Edvardsson, B. (1988), "Service Quality in Customer relationships: A Study of Critical Incidents in Mechanical Engineering Companies", *The Service Industries Journal*, 8, July, 427-445.
- Edvardsson, B. (1992), "Service Breakdowns – A Study of Critical Incidents in an Airline", *International Journal of Service Industry Management*, vol. 3, nº 4, 17-29.
- Edvardsson, B. (1998), "Causes of Customer Dissatisfaction – Studies of Public Transport by the Critical Incident Method", *Managing Service Quality*, vol. 8, nº 3, 189-197.
- Edvardsson, B. e Roos, I. (2001), "Critical Incident Techniques: Towards a Framework for Analysing the Criticality of Critical Incidents", *International Journal of Service Industry Management*, 12 (3), 251-268.
- Edvardsson, B. e Strandvik, T. (2000), "Is a Critical Incident Critical for a Customer Relationship?", *Managing Service Quality*, 10 (2), 82-91.
- Ehrenberg, R. H. e Stupak, R. J. (1994), "Total Quality: Its Relationship to Administrative Theory and Organizational Behavior in the Public Sector", *Public Administration Quarterly*, 8, Spring, 75-98.
- Eiglier, P. e Langeard, E. (1987), *Le Marketing des Services*, McGraw Hill, Paris.
- Eiglier, P. e Langeard, E. (2002), "Servuccion – A Gestão Marketing das Empresas de Serviços", McGraw-Hill, Lisboa, Portugal.
- Eisenhardt, K. M. (1989), "Building Theories from Case-study Research", *Academy of Management Review*, vol. 14, nº 5, 532-550.
- Engel, J. F., Kegerris, R. J. e Blackwell, R. D. (1969), "Word of Mouth Communication by the Innovator", *Journal of Marketing*, 33, July, 15-19.
- Entwistle, T. e Martin, S. (2005), "From Competition to Collaboration in Public Service Delivery: a new agenda for research", *Public Administration*, vol. 83, nº 1, 233-242.
- Ericsson, K. A. e Simon, H. A. (1980), "Verbal Reports as Data", *Psychological Review*, vol. 87, n. 3, 215-251.
- Estorninho, M. J. (1996), *A Fuga para o Direito Privado: Contributo para o Estudo da Actividade de Direito Privado da Administração Pública*, Coimbra: Almedina.

Evan, W. M. e Freeman, R. E. (1988), "A Stakeholder Theory of the Modern Corporation: Kantian Capitalism" in T. e Bowie, N. (Eds.), *Ethical Theory and Business*, Beauchamp, 75-93, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Feigenbaum, A. V. (1991), *Total Quality Control*, 3rd. Ed., McGraw-Hill, New York.

Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L. e Pettigrew, A (2002), "Characterizing the New Public Management", in Osborne, D. (Ed.), *Public Management: Critical Perspectives*, vol. I, London: Routledge.

Ferlie, E., Hartley, J. e Martin, S. (2004), "Changing Public Service Organizations: Current Perspectives and Future Prospects", *British Journal of Management*, vol. 14, issue s1, 1-14.

Findlay, J. N. (1967), *Values and Intentions: a Study in Value Theory and Philosophy*, New York Humanities Press

Finn, D. W. e Lamb, C. W. (1991), "An Evaluation of the Servqual Scale in a Retailing Setting", in Holman; R. and Solomon, M. R. (Eds.), *Advances in Consumer Research*, vol. 18, 480-493, Provo, UT: Association for Consumer Research.

Fisk, R. e Young, C. (1985), "Disconfirmation of Equity Expectations: Effects on Consumer Satisfaction With Services", in Hirschman, E. e Holbrook, M. (Eds.), *Advances in Consumer Research*, vol. 12, Association for Consumer Research, Provo, UT, 340-345.

Flanagan, J. (1954), "The Critical Incident Technique", *Psychological Bulletin*, vol. 51, n° 4, pp. 327-358.

Flynn, B. B., Shroeder, R. G. e Sakakibara, S. (1995), "The Impact of Quality Management Practices on Performance and Competitive Advantage", *Decision Services*, vol. 26, issue 5, 659-691.

Flynn, N. (1990), *Public Sector Management*, Hemel Hempstead: H. Whestsheaf.

Foley, K (1999), *What is Quality Management?*, Centre for Quality Management Research, RMIT University.

Foley, K. e Barton, R. (1997), *Quality, Productivity and Competitiveness*, Strathfield, Australia.

- Fornell, C. (1992), “A National Customer Satisfaction Barometer: The Swedish experience”, *Journal of Marketing*, January, vol. 56, issue 1, 6-21.
- Fornell, C. (2003), “Boost Stock Performance, Nations Economy”, *Quality Press*, February, 36 (2), 25-31.
- Fornell, C., Johnson, M. D, Anderson, E. W., Cha, J. e Bryant, B. E. (1996), “The American Customer Satisfaction Index: Nature, Purpose and Findings”, *Journal of Marketing*, October, vol. 60 (4), 7-18.
- Fornell, C., Mithas, S., Morgeson, F. e Krishan, M. (2006), “Customer Satisfaction and Stock Prices: High returns, low risk”, *Journal of Marketing*, vol. 70, issue 1, January, 3-14.
- Fornell, C. e Wernerfelty, B. (1987), “Defensive Marketing Strategy by Customer Complaint Management: A Theoretical Analysis”, *Journal of Marketing Research*, vol. 24, iss. 4, Nov., 337-347.
- Foss, N. (1997), *Resources, Firms and Strategies: A reader in the Resource Based Perspective*, Oxford University Press, UK.
- Foster, D. e Jonker, J. (2003), “Third Generation Quality Management – The Role of Stakeholders in Integrating Business into Society”, *Managerial Auditing Journal*, vol. 18, nº 4, 323-328.
- Fountain, J. (1994), “Trust as a Basis for Organizational Firms”, artigo apresentado na *Conference of Network Analysis and Innovations in Public Programs*, University of Wisconsin, 30 Setembro – 1 Outubro.
- Fountain, J. (1999), “A Note on the Critical Incident Technique And its Utility as a Tool of Public Management Research”, *Annual Meeting of the Association of Public Policy and Management*, Washington, D.C., Nov. 4-6.
- Fountain, J. (2001), “Paradoxes of Public Sector Customer Service”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 14, nº 1, 55-73.
- Frederickson, H. (1992), “Painting Bull’s-eyes Around Bullet Holes”, *Governing*, 6 (1), 13.

- Frederickson, H. (1994), "The Seven Principles of Total Quality Politics", *Public Administration Times*, vol. 17, n° 1, 9.
- Frederickson, H. G. (1996), "Comparing the Reinventing Government with the New Public Administration", *Public Administration Review*, 56 (3), 263-270.
- Frederickson, H. G. (1997), *The Spirit of Public Administration*, San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Freeman, R. (1984), *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Boston: Pitman.
- Freeman, R. e Reed, D. L. (1983), "Stockholders and Stakeholders: A New Perspective on Corporate Governance", *California Management Review*, 25 (3), 88-106.
- Friedman, A. L. e Miles, S. (2002), "Developing Stakeholder Theory", *Journal of Management Studies*, 39: 1, January, 1-21.
- Friman, M., Edvardsson. B. e Gärling, T. (2001), "Frequency of Negative Critical Incidents and Satisfaction With Public Transport Services", *Journal of Retailing and Consumer Services*, n° 8, 95-104.
- Friman, M. e Gärling, T. (1999), "Frequency of Negative Critical Incidents and Satisfaction with Public Transport Services", *Urban Transport Systems Conference*, Lund University, Sweden, June 7-8.
- Gabbott, M. e Hogg, G. (1996), "The Glory of Stories: Using Critical Incidents to Understand Service Evaluation in the Primary Healthcare Context", *Journal of Marketing Management*, 12, 493-503.
- Gale, B. (1994), *Managing Customer Value: Creating Quality and Service That Customers Can See*, New York, NY: The Free Press.
- Gardner, M. P. (1985), "Mood States and Consumer Behavior: A Critical Review", *Journal of Consumer Research*, 12, 281-300.
- Garvin, D. A. (1984), "What Does Product Quality Really Mean?", *Sloan Management Review*, Fall, 25-43.
- Garvin, D. A. (1988), *Managing Quality*, New York: Free Press.
- Gaster, L. (1995), *Quality in Public Services: Managers' Choices*, Open University Press, Buckingham.

- George, A. L. e Bennett, A. (2005), *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Belfer Centre for Science and International Affairs, Cambridge: Harvard University.
- Giddens, A. (2000), *Sociologia*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Giese, J. L. e Cote, J. A. (2000), “Defining Customer Satisfaction”, *Academy of Marketing Science Review*, nº 1.
- Glaser, B. G. e Strauss, A. L. (1967), *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, Aldine de Gruyter, Hawthorne, New York.
- Godfroij, A. (1995), “Evaluation in the Private Sector: Evolution and Professionalization of Quality Management”, *Knowledge & Policy*, 8 (3), 55-71.
- Gomez, J. M. (2000), *Política e Democracia em Tempos de Globalização*, Petrópolis: Editora Vozes.
- Gonçalves, A. (2000), *A Avaliação do Desempenho da Gestão do Sector Público*, 2º Encontro INA.
- Goodman, J. e Newman, S. (2003), “Understand Customer Behavior and Complaints”, *Quality Progress*, vol. 36, nº 1, 51-55.
- Goodsell, C. (1993), “Reinventing government or rediscover it?”, *Public Administration Review*, 53 (3), 85-87.
- Gore, Al (1993), *Creating a Government that Works Better and Costs Less: The Report of the National Performance Review*, New York: Penguin.
- Grayson, K. e Ambler, T. (1999), “The Dark Side of Long-Term Relationships in Marketing Services”, *Journal of Marketing Research*, 36, Fevereiro, 132-141.
- Greene, R. (1984), “Incidental Learning of Event Frequency”, *Memory and Cognition*, 12 (1), 90-95.
- Gregory, R. (2003), “Accountability in Modern Government”, in Peters, B. e Pierre, J. (Eds.), *International Handbook of Public Administration*, Sage, UK.
- Gremler, D. (2004), “The Critical Incident Technique in Service Research”, *Journal of Service Research*, vol. 7, nº 1, August, 65-89.

- Grönroos, C. (1982), *Strategic Management and Marketing in the Service Sector*, Research Reports.
- Grönroos, C. (1984), "A Service Quality Model and Its Marketing Implications", *European Journal of Marketing*, 18 (4), 36-45.
- Grönroos, C. (1990), *Service Marketing and Management – Managing the moments of truth in service competition*, Toronto, Lexington.
- Grönroos, C. (1998), "Marketing Services: The Case of a Missing Product", *Journal of Business & Industrial Marketing*, vol. 13, issue 4/5, 322-338.
- Grönroos, C. (2000), *Service Management and Marketing – A customer relationship management approach*, 2nd Edition, Wiley, West Sussex, England.
- Grönroos, C. (2001), "The Perceived Service Quality Concept – A Mistake?", *Measuring Business Excellence*, 5 (4), 46-47.
- Grove, S. e Fisk, R. (1997), "The Impact of Other Customers on Service Experiences: a Critical Incident Examination of 'Getting Along'", *Journal of Retailing*, vol. 73 (1), 63-85.
- Gruca, T. S. e Rego, L. L. (2005), "Customer Satisfaction, Cash-Flow and Shareholder Value", *Journal of Marketing*, 69, Julho, 115-130.
- Gummesson, E. (1987), "The New Marketing: Developing Long-Term Interactive Relationships", *Long Range Planning*, vol. 20, n° 4, 10-20.
- Gummesson, E. (1991), "Marketing-orientation Revisited: The crucial role of the part-time marketer", *European Journal of Marketing*, vol. 25, n° 2, 60-75.
- Gummesson, E. (1993), *Quality Management in Service Organizations*, New York: ISQA – International Service Quality Association.
- Gummesson, E. (1998), "Implementation Requires a Relationship Paradigm", *Journal of the Academy of Marketing Science*, vol. 26, n° 3, 242-249.
- Gummesson, E. e Grönroos, C. (1987), "Quality of Products and Services – A Tentative Synthesis Between Two Models", n° 87/3, Karlstad: CTF Service Research Center, University of Karlstad.

- Guttek, B. (2000), "Service Relationships, Pseudo-Relationships and Encounters", in Swartz, T. e Iacobucci, D. (Eds.) *Handbook of Services Marketing & Management*, 371-380, Sage Publications.
- Hagen, M. e Kubicek, H. (2000), *One-Stop-Government in Europe – Results of 11 National Surveys*, University of Bremen, Bremen.
- Halachmi, A. (1995), "Measure of Excellence", in Hill, H., Klages, H. e Loffler, E. (Eds.), *Quality, Innovation and Measurement in the Public Sector*, Verlag, Frankfurt, 9-23.
- Hanna, N. e Wosniak, R. (2001), *Consumer Behavior: An Applied Approach*, N. J.: Prentice Hall.
- Haque, S. M. (2001), "The Diminishing of Publicness of Public Service Under the Current Mode of Governance", *Public Administration Review*, 61 (1), 65-82.
- Hart, C. W. L. (1998), "The Power of Unconditional Service Guarantees", *Harvard Business Review*, 66 (4), 54-62.
- Hasin, M. Seeluangsawat, R. e Shareef, M. (Bangladesh) (2001), "Statistical measures of customer satisfaction for health care quality assurance: a case study", *International Journal of Health Care Quality Assurance*, 14 (1), 6-13.
- Hatry, H. P. (1999), *Performance Measurement: Getting Results*, Washington, DC: The Urban Institute.
- Hauser, J. R. e Shugan, S. M. (1983), "Defensive Marketing Strategies", *Marketing Science*, 2, Fall, 319-360.
- Hausknecht, D. (1988), "Emotional Measures of Satisfaction/Dissatisfaction", *Journal of Consumer Satisfaction, Dissatisfaction and Complaining Behavior*, vol. 1, 25-33.
- Hausknecht, D. (1990), "Measurement Scales in Consumer Satisfaction/Dissatisfaction", *Journal of Consumer Satisfaction, Dissatisfaction and Complaining Behavior*, 3, 1-11.
- Hazlett, S. A. e Hill, F. (2000), "Policy and Practice: An investigation of organizational change for service quality in Public Sector in Northern Ireland", *Total Quality Management*, 11 (4-6), 515-520.

- Held, D. (1980), *Introduction to Critical Theory: Horkheimer to Habermas*, London, Polity Press.
- Held, D. (1984), "Central Perspectives on the Modern State", in , McLennan, G., Held, D. e Hall, S. (Eds.), 29-79, *The Idea of the Modern State*, Milton Keynes: Open University Press.
- Hellein, R. e Bowman, J. S. (2002), "The Process of Quality Management Implementation", *Public Performance and Management Review*, Sept, vol. 26, n° 1, 75-93.
- Henderson, B. D. (1979), *Henderson on Corporate Strategy*, Cambridge, MA: Abt Books.
- Hermmasi, M, Strong, K. e Taylor, S. (1994), "Measuring Service Quality for Planning and Analysis in Service Firms", *Journal of Applied Business Research*, 10 (4), 24-34.
- Herzberg, F. (1966), *Work and the Nature of Man*, New York, NY: The World Publishing Co.
- Herzberg, F. (1968), "One More Time: How do You Motivate Employees?", *Harvard Business Review*, Jan.-Feb., 53-62.
- Herzberg, F., Mausner, B. e Snyderman, B. (1959), *The Motivation to Work*, John Wiley and Sons, New York.
- Heskett, J. (1986), *Managing in the Service Economy*, Boston: Harvard Business School Press.
- Heskett, J., Jones, T., Loveman, G., Sasser, W. e Schlesinger, L. (1994), "Putting the Service-Profit Chain to Work", *Harvard Business Review*, March-April, 164-174.
- Heskett, J., Sasser, W. E. e Hart, W. L. (1990), *Service Breakthroughs: Changing the Rules of the Game*, New York: The Free Press.
- Heskett, J., Sasser, W. E. e Schlesinger, L. A. (1997), *The Service Profit Chain*, New York: The Free Press.
- Hesse, J. J. e Benz, A. (1990), *Die Modernisierung der Staatorganisation. Institutionspolitik im Internationalem*, Verleich: USA, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

- Hill, M. e Hill, A. (2002), *Investigação por Questionário*, Ed. Sílabo, Lisboa.
- Hill, S. e Wilkinson, A. (1995), "In Search of TQM", *Employee Relations*, 17 (3), 8-25.
- Hirschman, A. (1970), *Exit, Voice and Loyalty – Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge, Harvard University Press.
- Holbrook, M. B. (1994) "The Nature of Customer Value: A Axiology of Services in the Consumption Experience", in Rust, R. T. e Oliver, R. L. (Eds.), *Service Quality: New Direction in Theory and Practice*, 21-71, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Holmes, J. H. e Lett, J. D. (1977), "Product Sampling and Word of Mouth", *Journal of Advertising Research*, 175, 35-40.
- Holmlund, M. e Strandvik, T. (1999a), "Critical Incidents in Business Relationships", Working Papers n° 396, Swedish School of Economics and Business Administration, Helsinki.
- Holmlund, M. e Strandvik, T. (1999b), "Negative Critical Incident Mapping in Business Relationships", *Proceedings from the 15th Annual IMP Conference*, 2-4 September, Dublin, Ireland.
- Holmlund, M. e Strandvik, T. (2003), "Stress in Business Relationships", *Proceedings from the 19th Annual IMP Conference*, 4-6 September, Lugano.
- Hood, C. (1991), "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, 69, 3-19.
- Hood, C. (1995), "The 'New Public Management' in the 1980's: Variations on a Theme", *Accounting Organizations and Society*, vol. 20, n° 2/3, 99-109.
- Hood, C. (1996), "Exploring Variations in Public Management Reforms of the 1980's", in Bekke, H., Perry, J. e Toonen, T. (Eds.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Bloomington, IN: Indiana University Press.
- Houston, D. J. (2000), "Public-Service Motivation: A Multivariate Test", *Journal of Public Administration Research*, 4, 713-727.
- Howard, J. A. e Sheth, J. N. (1969), *The Theory of Buyer Behaviour*, John Wiley & Sons, New York.

- Hoyle, D. (1994), *ISO 9000 Quality Systems Handbook*, Bodenhamy, England, Butford Technical Publishing.
- Huberman, A. M. e Miles, M. B. (1994), "Data Management and Analysis Methods", in Denzin, N. K. e Lincoln, Y. S. (Eds.), *Handbook of Qualitative Research*, 428-444, London, Sage.
- Huemer, (1998), *Trust in Business Relations: Economic Logic or Social Interaction?*, Umea: Borea Bokjörlag.
- Hughes, O. E. (1998), *Public Management and Administration*, Macmillan, London.
- Hunt, H. K. (1977), "CS/D – Overview and Future Research Directions", in Hunt, H. K. (Ed.), *Conceptualization and Measurement of Consumer Satisfaction and Dissatisfaction*, 300-332, Cambridge, M. A.: Marketing Science Institute.
- Inglehart, R. (1997), *Modernization and Post-Modernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*, Princeton University Press.
- Ishikawa, K. (1985), *What is Total Quality Control? The Japanese Way*, Prentice-Hall: Tokyo and New York.
- Jacobs, R. (1995), "Exploring the Determinants of Cable Television Subscriber Satisfaction", *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 39, 262-274.
- Jaconelli, A. e Sheffield, J. (2000), "Best Value: Changing Roles and Activities for Human Resource Managers in Scottish Local Government", *The International Journal of Public Sector Management*, 13 (7).
- Jensen, J. e Rodgers, R. (2001), "Cumulating the Intellectual Gold of Case-study Research", *Public Administration Review*, vol. 61, n° 2, 235-248.
- Johnson, C. e Mathews, B. P. (1997), "The Influence of Experience on Service Expectations", *International Journal of Service Industry Management*, vol. 8, n° 4, 290-305.
- Johnson, P., Buehring, A., Cassel, C. e Symon, G. (2006), "Evaluating Qualitative Management Research: Towards a Contingent Criteriology", *International Journal of Management Reviews*, vol. 8, issue 3, 131-156.

- Johnston, R. (1995a), “The Determinants of Service Quality: Satisfiers and Dissatisfiers”, *International Journal of Service Industry Management*, vol. 6, n° 5, 53-71.
- Johnston, R. (1995b), “The Zone of Tolerance: Exploring the Relationship Between Service Transactions and Satisfaction With the Overall Service”, *International Journal of Service Industry Management*, vol. 6, n°2, 46-61
- Johnston, J. e Callender, G. (1997), “Vulnerable Governments: Inadvertent De-Skilling in the New Global Economic and Managerialism Paradigm?”, *International Journal of Administrative Sciences*, vol. 63, 41-56.
- Johnston, R. e Silvestro, R. (1990), “The Determinants of Service Quality – A Customer-Based Approach”, *Proceedings of the Decision Science Institute Conference*, San Diego, C. A., Novembro.
- Johnston, R., Silvestro, R., Fitzgerald, L. e Voss, C. (1990), “Developing the Determinants of Service Quality”, in Langeard, E. e Eiglier, P. (Eds.), *Marketing Operations and Human Resources Insights Into Services*, 373-400, First International Seminar on Services Management, Institut d’Administration des Entreprises, Aix-en-Provence.
- Juran, J. (1988), *Juran on Planning for Quality*, American Society for Quality Control, Milwaukee, WI.
- Jurkiewicz, C. L. (1998), “Motivation in Public and Private Organizations: A Comparative Study”, *Public Productivity and Management Review*, 21, 230-250.
- Kano, N., Seraku, K., Takahashi, F. e Tsuji, S. (1984), “Attractive Quality and Must-Be Quality”, *The Journal of the Japanese Society for Quality Control*, vol. 14, n° 2, 39-48.
- Kaplan, R. S. e Norton, D. P. (1992), “The Balanced Scorecard – Measures that Drive Performance”, *Harvard Business Review*, January – February, 71-79.
- Kaplan, R. S. e Norton, D. P. (1996), *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*, Boston, Massachusetts, Harvard Business School Press.
- Kaufmann, D., Kraay, A. e Zoido-Labatón, P. (1999), “Governance Matters”, Working Papers and Articles, The World Bank Policy Research Working Paper n° 2196.

- Kavanagh, D. e Richards, D. (2001), "Departmentalism and Joined-up Government: Back to the Future?", *Parliamentary Affairs*, 54, 1-18.
- Kearns, K. P. (2003), "Accountability in a Seamless Economy", in Guy, P. e Pierre, J. (Eds.), *Handbook of Public Administration*.
- Keast, R. e Brown, K. (2002), "The Government Service Delivery Project – A Case Study of the Push and Pull Central Government Coordination", *Public Management Review*, vol. 4, issue 4, 439-459.
- Keaveney, S. (1995), "Customer Switching Behaviour in Service Industries: an exploratory study", *Journal of Marketing*, vol. 59, April, 71-82.
- Keiningham, T. L., Munn, T. P. e Evans, H. (2003), "The Impact of Customer Satisfaction on Share-of-Wallet in a Business-to-Business Environment", *Journal of Service Research*, vol.6, n° 1, 37-50.
- Kelly, J. M. (2005), "The Dilemma of the Unsatisfied Customer in a Market Model of Public Administration", *Public Administration Review*, 65 (1), 76-84.
- Kelly, J. e Swindell, D. (2002), "A Multiple-indicator Approach to Municipal Service Evaluation: Correlating Performance Measurement and Citizen Satisfaction Across Jurisdictions", *Public Administration Review*, vol. 62, n°5, September/October, 610-621.
- Kelman, S. (2005), "Public Management Needs Help!", *Academy of Management Journal*, vol. 48, n° 6, 967-969.
- Kickert, W. (1995), *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elger.
- King, C. S. e Stivers, C. (1998), *Government in US: Public Administration in an Anti-Government Era*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- Kingman-Brundage, J. (1989), "The ABC's of Service Blueprinting", in Bitner, M. J. e Crosby, L. A. (Eds.), *Designing a Winning Service Strategy*, Chicago: American Marketing Association.

- Klages, H. e Loffler, E. (2002) “Giving Staff of Local Authorities a Voice: A Checklist of Success Factors for Staff Surveys”, *Local Governance*, Institute of Local Government Studies, University of Birmingham, vol. 28, nº 1, 13-22.
- Köning, K. (1999), “Good Governance – As Steering and Value Concept for the Modern Administrative State”, in *Gouvernance: Concepts et Applications*, Corkery, J. (Ed.), Bruxelles: IISA.
- Kotler, P. e Andreasen, A. R. (1995), “Strategic Marketing for Non-Profit Organizations”, in Baker, M. J. (Ed.), *Companion Encyclopedia of Marketing*, 930-950, New York: Routledge.
- Kotler, P. e Levy, S. J. (1969), “Broadening the Concept of Marketing”, *Journal of Marketing*, vol. 33, nº 1, Janeiro, 10-15.
- Krueger, R. A. (1994), *Focus Groups: A Practical Guide for Applied Research*, 2nd Ed., Sage Publications, Thousand Oaks, California.
- Kuhn, T. S. (1970), *The Structure of Scientific Revolutions*, 2nd. Ed., University of Chicago Press, Chicago IL.
- Kuo, Y. F. (2004), “Integrating Kano’s Model Into Web-Community Service Quality”, *Total Quality Management & Business Excellence*, vol. 15, nº 7, 925-939.
- Lan, Z. e Rosenbloom, D.H. (2001), “Editorial”, *Public Administration Review*, 52 (6).
- Lehtinen, J. (1982), “Customer Oriented Service Production System. Concepts and Theoretical Applications”, Doctoral Dissertation, Tampere.
- Lethinen, U. e Lethinen, J. (1982), *Service Quality – A Study of Quality Dimensions*, Research Report: Helsinki Management Institute.
- Levy, C. (2005), “In Pursuit of Transparency: the Case of the Swedish Quality Registries”, artigo apresentado no London School of Economics Health and Social Care Seminar, 3 Março.
- Lewis, B. R. e Entwistle, T. W. (1990), “Managing the Service Encounter: A Focus on the Employee”, *International Journal of Service Industry Management*, vol. 1, nº 3, 41-52.

- Lewis, R. C. e Booms, B. H. (1983), "The Marketing Aspects of Service Quality", in Berry, L. L., Shostack, G. e Upah, G. (Eds.), *Emerging Perspectives in Service Marketing*, 99-107, American Marketing Association, Chicago, IL.
- Licary, M. J., McLean, W. e Rice, T W. (2005), "The Condition of Community Streets and Parks: A Comparison of Resident and Nonresident Evaluations", *Public Administration Review*, 65 (3), 360-368.
- Liljander, V. (1994), "Introducing Deserved Service and Equity Into Service Quality Models", in Klientaltenkap M. (Ed.), *Dienstleistungsmarketing – Knzeptionen und Anwendungen*, Berlin: Gableer Edtion Wissenschaft.
- Liljander, V. (1999), "Customer Satisfaction with Complaint Handling Following a Dissatisfactory Experience with Car Repair", *European Advances in Consumer Research*, vol. 4, 270-275.
- Liljander, V. e Bergenwall, M. (1999) "Consumption-Based Emotional Responses Related to Satisfaction", Working Paper n° 396, Swedish School of Economics and Business Administration, Finland.
- Liljander, V. e Mattsson, J. (2002), "Impact of Customer Pre-consumption Mood n the Evaluation of Employee Behavior in Service Encounters", *Psychology & Marketing*, October, vol. 19 (10), 837-860.
- Liljander, V. e Strandvik, T. (1992), "The Relation Between Service Quality, Satisfaction and Intentions", Working Paper n° 243, Swedish School of Economics and Business Administration, Finland.
- Liljander, V. e Strandvik, T. (1993), "Estimating Zones of Tolerance in Perceived Service Quality and Perceived Service Value", *International Journal of Service Industry Management*, vol. 4, n° 2, 6-28.
- Liljander, V. e Strandvik, T. (1995), "The Nature of Customer Relationships in Services", in Swartz, T., Bowen, D. e Brown, S. (Eds.), *Advances in Services Marketing and Management*, vol. 4, London, JAI Press Inc.
- Liljander, V. e Strandvik, T. (1997), "Emotions in Service Satisfaction", *International Journal of Service Industry Management*, vol. 8, issue 2, 148-169.

- Ling, T. (2002), “Delivering Joined-Up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems”, *Public Administration*, vol. 80, n° 4, 615-642.
- Link, M. W. e Oldendick, R. W. (2000), “The Role of Survey Research in the Benchmarking Process”, *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 12 (1), 138-164.
- Liu, A. Bernhardt, K. e Leach, M. (1999), “Examining Customer Value, Satisfaction and Switching Costs in Multiple – Sourcing Purchase Decisions for Business Services”, *ISBM Report 6*, Institute for the Study of Business Markets, The Pennsylvania State University.
- Loffler, E. (2001), “Defining and Measuring Quality in Public Administration”, *BBS Teaching and Research Review*, iss. 5, Winter.
- Loudon, D. L. e Della-Bitta, A. J. (1993), *Consumer Behavior: Concepts and Application*, 4th. Ed., New York, McGraw-Hill.
- Lovelock, C. H. (1992), *Managing Services: Marketing, Operations and Human Resources*, Englewood Cliffs Prentice-Hall.
- Lovelock, C., Vandermerwe, S. e Lewis, B. (1999), *Services Marketing – A European Perspective*, Prentice-Hall.
- Luhman, N. (1999), *Tillid-en Mekanism til Reduktion af Social Komplexitet*, Copenhagen: Hans Reitzels Forlag.
- Luo, X. e Homburg, C. (2007), “Neglected Outcomes of Customer Satisfaction”, *Journal of Marketing*, vol. 71, April, 133-149.
- Maddox, R. (1981), “Two Factor Theory and Consumer Satisfaction: Replication and Extension”, *Journal of Consumer Research*, vol. 8, 97-102.
- Majone, G. (1997), “From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Change in the Mode of Governance”, *Journal of Public Policy*, 17 (2), 139-167.
- Malhotra, N. K. (2001), *Pesquisa de Marketing: Uma Orientação Aplicada*, 3ª Ed., Bookman, Porto Alegre.

- Mani, B. G. (1995), "Old Wine in New Bottles Tastes Better: A Case Study of TQM Implementation in the IRS", *Public Administration Review*, 55, March-April, 147-158.
- Mano, H. e Oliver, R. (1993), "Assessing the Dimensionality and Structure of Consumption Experience: Evaluation, Feeling and Satisfaction", *Journal of Consumer Research*, 20, 451-466.
- Manrai, L. A. (1993), "Mood Effects in Services: An Integrated Conceptual Model", in Swartz, T. A., Bowen, D. E. e Brown, S. W. (Eds.), *Advances in Services Marketing and Management*, vol. 2, 151-174, London: JAI Press.
- Martilla, J. A. e James, J. C. (1977), "Importance-Performance Analysis", *Journal of Marketing*, January, 77-79.
- Martin, C. e Pranter, A. (1989), "Compatibility Management: Customer-to-Customer Relationships in Service Environments", *Journal of Services Marketing*, 3, Summer, 6-15.
- Mathiesen, D. (1999), "The New Public Management and Its Critics", *International Public Management Journal*, 2 (1), 99-111.
- Mattila, A. e Wirtz, J (2000),"The Role of Preconsumption Affect in Postpurchase Evaluation of Services", *Psychology & Marketing*, 17, 58-605.
- Martilla, J e James, J. (1977), "Importance-Performance Analysis", *Journal of Marketing*, January, 77-79.
- McDougall, G. e Levesque, T. (2000), "Customer Satisfaction With Services: Putting Perceived Value Into Equation", *Journal of Services Marketing*, vol. 14, nº 5, 392-410.
- Mels, G., Boshoff, C. e Nel, D. (1997), "The Dimensions of Service Quality: The original European perspective revisited", *The Services Industries Journal*, 17 (1), 173-189.
- Mendelow, A. (1991), "Environmental Scanning - The Impact of the Stakeholder Concept", Proceedings of the *Second International Conference on Information Systems*. Boston.Cambridge.
- Meyer, A., Chase, R., Roth, A. V. Voss, C. A., Sperl, K. U., Menor, L. e Blackman, (1999), "Service Competitiveness – An International Benchmarking Comparison of

- Service Practice and Performance in Germany, UK and USA”, *International Journal of Service Industry Management*, 0 (4), 369-379.
- Meyers, F. (2006), “Transparency Enhancing Management Techniques: Determining Factors”, *EGOS Conference Proceedings*, Bergen, Norway, 6-8 July.
- Michel, S. (2001), “Analysing Service Failures and Recoveries: A Process Approach”, *International Journal of Services Industry Management*, 12 (1), 22-33.
- Miles, M. B. e Huberman, A.M. (1984). *Qualitative Data Analysis*, Sage, London.
- Miller, J. A. (1976), “Exploring Some Alternative Measures of Consumer Satisfaction”, in Bernhardt, K. L. (Ed.), *Marketing: 1776-1976 and Beyond*, 661-664, Chicago: American Marketing Association.
- Miller, A. H. e Listhough, O. (1998), “Policy Preferences and Political Mistrust: A Comparison of Norway, Sweden and the United States”, *Scandinavian Political Studies*, 21, 161-187.
- Miller, T. I. e Miller, M. A. (1991a), *Citizen Surveys: How to do Them, How to Use Them, What They Mean*, Washington, DC: International Marketing Management Association.
- Miller, T. I. e Miller, M. A. (1991b), “Standard of Excellence: U.S. Residents’ Evaluations of Local Government Services”, *Public Administration Review*, vol. 51, November-December, 503-514.
- Mintzberg, H. (1979), “An Emerging Strategy of “Direct” Research”, *Administrative Science Quarterly*, vol. 24, pp. 580-589.
- Mintzberg, H. (1986), *Structures of Organizations*, Sage, New York.
- Mintzberg, H. (1996), “Managing Government, Governing Management”, *Harvard Business Review*, May-June, 75-83.
- Mintzberg, H. (2005), “Developing Theory About the Development of Theory”, in Smith e Hitt (Eds.), *Great Minds in Management*, Oxford University Press.
- Mishler, W. e Rose, R. (2001): “What Are the Origins of Political Trust?”, *Comparative Political Studies*, vol. 34, n°1, 30-62.

- Mitchell, J. C. (1983), “Case and Situation Analysis”, *Sociological Review*, vol. 31, issue 2, May, 187-312.
- Mittal, V. e Kamakua, W. (2001), “Satisfaction, Repurchase Intent and Repurchase Behavior: Investigating the Moderating Effect of Customer Characteristics”, *Journal of Marketing Research*, 38, February, 131-142.
- Moe, R. (1994), “The Reinventing Government Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences”, *Public Administration Review*, vol. 54, 111-122.
- Mohr, L. A. e Bitner, M. J. (1991), “Mutual Understanding Between Customers and Employees in Service Encounters”, *Advances in Consumer Research*, 18, 611-617.
- K. B. (1990), “Pricing-Making Profitable Decisions”, 2nd. Ed., New York: McGraw-Hill.
- Monroe, K. B. e Krishnan, R. (1985), “The Effect of Price on Subjective Product Evaluations”, in Jacoby, J. e Olson, J. C. (Eds.), *Perceived Quality*, 209-232, Lexington, MA: Lexington Books.
- Moore, M. (1995), *Creating Public Value*, Cambridge, Mass, Harvard University Press.
- Moran, T. (2005), “Regeneration – Innovation and Citizen-centred Delivery”, *Australian Journal of Public Administration*, 64 (2), June, 7-9.
- Morel, K., Theo, B. e Wilke, H. (1997), “Motivation, Capacity and Opportunity to Complain: Towards a Comprehensive Model of Consumer Complaint Behavior”, in Brucks, M. e MacInnis, D. J. (Eds.), *Advances in Consumer Research*, vol. 24, 464-469, Provo, UT: Association for Consumer Research.
- Moullin, M. (2002), *Delivering Excellence in Health and Social Care*, Open University Press, Buckingham.
- Moullin, M. (2004), “Evaluating a Health Service Taskforce”, *International Journal of Health Care Quality Assurance*, vol. 17, nº 5, 248-257.
- Mozzicafreddo, J. (1992), “O Estado-Providência em Portugal: Estratégias Contraditórias”, *Sociologia - Problemas e Práticas*, nº 2, 57-89.
- Mozzicafreddo, J. (2000), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, 2ª Edição, Celta Editora, Oeiras.

- Mulgan, R. (2000), "Comparing Accountability in the Public and Private Sectors", *Australian Journal of Public Administration*, 59 (1), 87-97.
- Neely, A., Adams, C. e Kennerley, K. (2002), "The Performance Prism", *Financial Times*, Prentice-Hall, London.
- Neely, A., Gregory, M. e Platts, K. (1995), "Performance Measurement System Design: A Literature Review and Research Agenda", *International Journal of Operations and Production Management*, vol. 15, n° 4, 80-166.
- Nightingale, M. (1986), "Defining Quality for a Quality Assurance Program: A Study of Perceptions", in Lewis, R. C. (Ed.), *The Practice of Hospitality Management*, II, AVI Publishing Co.
- Nisbett R. E. e Wilson, T. D. (1977), "Telling More Than We Can Know: Verbal Reports on Mental Processes", *Psychological Review*, 84, 231-259.
- Nye, J. S. (1997), "In Government We Don't Trust", *Foreign Policy*, Fall, 99-111.
- Nyquist, J. e Booms, B. (1987), "Measuring Services Value From the Consumer Perspective", in Surprenant, C. (Ed.) *Add Value to Your Service*, 13-16, Proceedings Series, American Marketing Association, Chicago.
- O' Neil, M. e Palmer, A. (2004), "Importance-Performance Analysis: A Useful Tool for Directing Continuous Quality Improvements in Higher Education", *Quality Assurance in Education*, 1 (1), 39-52.
- Oakland, J. S. e Sohal, A. S. (1996), *Total Quality Management: Text with Cases* Melbourne, Butterworth-Heinemann.
- OCDE (2000), *Government of the Future*, Paris.
- OCDE (2003), "The Effectiveness of Public Expenditure in Portugal", Economic Department Working Paper n° 349.
- OCDE (2004), *Economic Survey of Portugal 2004*, Policy Brief.
- Odekerken-Schroder, G., Van Birgelen, M., Lemmink, J., de Ruyter, K. e Wetzels, M. (2000), "Moments of Sorrow and Joy: An Empirical Assessment of the Complementary Value of Critical Incidents in Understanding Customer Service Evaluations", *European Journal of Marketing*, vol. 34, issue1/2, 107-125.

- Oh, H. (2001), "Revisiting Importance-performance Analysis", *Tourism Management*, 22, 617-627.
- Oliver, R. L. (1977), "Effect of Expectation and Disconfirmation on Post-Purchase Product Evaluations: An Alternative Interpretation", *Journal of Applied Psychology*, 62 (4), 480-486.
- Oliver, R.L. (1980), "A Cognitive Model of the Antecedents and Consequences of Satisfaction Decisions", *Journal of Consumer Research*, vol. 42, 460-469.
- Oliver, R. L. (1981), "A Cognitive Mode of the Antecedents and Consequences of Satisfaction Decision", *Journal of Marketing Research*, vol. 17, Nov., vol. 4, 460-469.
- Oliver, R. L. (1989), "Processing of the Satisfaction Response in Consumption: A Suggested Framework and Research Proposition", *Journal of Consumer Satisfaction, Dissatisfaction and Complaining Behavior*, 2, 1-16.
- Oliver, R. L. (1993), "Cognitive, Affective and Attribute Bases of the Satisfaction Response", *Journal of Consumer Research*, vol.20, December, 418-430.
- Oliver, R. L. (1997), *Satisfaction. A Behavioral Perspective on the Consumer*, McGraw-Hill, Inc., New York.
- Oliver, R. L. (2000), "Customer Satisfaction With Service", in Swartz, T. A. e Iacobucci, D. (Eds.), *Handbook of Services Marketing and Management*, 247-254, London.
- Oliver, R. L. e DeSarbo, W. S. (1988), "Response Determinants in Satisfaction Judgments", *Journal of Consumer Research*, 14, March, 495-507.
- Oliver, R. L., Rust, R. e Varki, S. (1997), "Customer Delight: Foundations, Findings and Managerial Insight", *Journal of Retailing*, vol. 73 (3), 311-336.
- Oliver, R. L. e Westbrook, R. A. (1993), "Profiles of Consumer Emotions and Satisfaction in Ownership and Usage", *Journal of Consumer Satisfaction, Dissatisfaction and Complaining Behavior*, nº 6, 12-27.
- Olsen, M. (1982), "Quality in Bank Services. Private Customers' Perceived Problems with Bank Services – A Critical Incident Study", Doctoral Dissertation Research Report 92: 2, Karlstad University: CTF Centre for Services Research.

- Olsen, M. (1996), "The Critical Episode Model as a Tool for Organizational Learning in Service Organizations", in Edvardsson, B. e Modell, S. (Eds), *Service Management*, Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag Ab, Sweden.
- Olsen, M. e Thomasson, B. (1992), "Studies in Service Quality with the Aid of Critical Incidents and Phenomenography", in Scheuing, E., Edvardsson, B., Lascelles, D. e Little, C., *QUIS 3: Quality in Services Conference*, 481-505, Jamaica.
- Osborne, D. (1994), "Three Perspectives on Changing Government", *Harvard Business Review*, May-June, 138-139.
- Osborne, D. e Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon*, Addison-Wesley, Reading, MA.
- Pablo, A., Reay, T., Dewald, J. e Casebeer, A. (2007), "Identifying, Enabling and Managing Dynamic Capabilities in the Public Sector", *Journal of Management Studies*, vol. 44, n° 5, July, 687-708.
- Palfrey, C., Phillips, P., Thomas, P. e Edward, D. (1992), *Policy Evaluation in the Public Sector*, Hants, Avebury.
- Parasuraman, A., Berry, L. e Zeithaml, V. (1990), "Refinement and Reassessment of the SERVQUAL Scale", *Journal of Retailing*, 67 (4), 420-450.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V. e Berry, L. L. (1985), "A Conceptual Model of Service Quality and Its Implications for Future Research", *Journal of Marketing*, vol. 49, Fall, 41-50.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V. e Berry, L. L. (1988), "SERVQUAL: A Multiple-Item Scale for Measuring Consumer Perceptions of Service Quality", *Journal of Retailing*, 64 (1), 12-40.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V. e Berry, L. (1994), "Reassessment of Expectations as a Comparison Standard in Measuring Service Quality: Implications for Future Research", *Journal of Marketing*, vol. 58, January, 111-124.
- Parks, R. B (1984), "Linking Objective and Subjective Measures of Performance", *Public Administration Review*, 44 (2), 118-127.

- Patterson, P. (1998), "Market Metaphors and Political Vocabularies", *Public Productivity and Management Review*, 22 (2), 220-231.
- Patterson, P. e Spreng, R. A. (1998), "An Empirical Examination of the Relationship Between Performance, Value, Satisfaction and Repurchase Intentions in a Professional, Business-to-Business Services Context", Working Paper 98/1, School of Marketing, University of New South Wales, Australia.
- Patton, M. (2002), *Qualitative Research and Evaluation Methods*, Sage, London.
- Pedroso, A. (2008), "Portugal: the Citizen-centric Approach to the Modernization of Public Services", *Synergy – the IDABC Quarterly*, European Commission, January, issue 9, 12-14.
- Pegnato, J. (1997), "Is a Citizen a Customer?", *Public Productivity and Management Review*, 20 (4), 387-94.
- Peters, B. G. (1996), *The Future of Governing: Four Emerging Models*, University Press of Kansas.
- Peters, B. G. (1998), "Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination", *Public Administration*, vol. 76, Summer, 295-311.
- Peterson, R. e Wilson, W. (1992), "Measuring Customer Satisfaction: Fact and Artifact", *Journal of the Academy of Marketing Science*, vol. 20, Winter, 61-71.
- Pettigrew, A. (1988), "Longitudinal Field Research on Change Theory and Practice", Paper presented at the National Science Foundation Conference on Longitudinal Research Methods in Organizations, Austin.
- Pharr, S. J. (1997), "Public Trust and Democracy", in Nye, J. S., Zelikow, P. D. e King, D. E. (Eds.), *Why People Don't Trust In Government*, Harvard University Press, Cambridge, M. A.
- Philip, G. e Hazlett, S (2001), "Evaluating the Service Quality of Information Services Using a New "P-C-P" Attributes Model", *The International Journal of Quality & Reliability Management*, vol. 18, nº 9, 900-916.
- Pignatiello, J. J. (1988), "An Overview of the Strategy and Tactics of Taguchi", *IIE Transactions*, September, vol. 20, nº 3, 247-254.

- Pinto, S. S. (2003), *Gestão dos Serviços: A Avaliação da Qualidade*, Verbo, Lisboa.
- Poister, T. e Thomas, J. (2007), “The Wisdom of Crowds: Learning from Administrators’ Predictions of Citizen Perceptions”, *Public Administration Review*, March/April, 279-289.
- Pollitt, C. (1990), *Managerialism and the Public Services – The Anglo-Saxon Experience*, Basil Blackwell, Oxford.
- Pollitt, C. (1993), *Managerialism and the Public Service*, Oxford, Blackwell.
- Pollitt, C. (1995), “Justification by Works or by Faith? – Evaluating the New Public Management”, *Evaluation*, vol. 1 (2), 133-154.
- Pollitt, C. (2001), “Convergence: The Useful Myth?”, *Public Administration*, vol. 79, nº 4, 933-947.
- Pollitt, C. (2003), “Joined-Up Government: a Survey”, *Political Studies Review*, vol. 1, 34-49.
- Pollitt, C. e Bouckaert, G. (2000), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press.
- Pollitt, C. e Van Thiel, S. (2007), *Translating Agency Reform – Rhetoric and Culture in Comparative Perspective*, Erasmus University of Rotterdam.
- Pombeiro, G. (2000), “O Dirigente Perante os Desafios da Modernização e da Qualidade”, *Moderna Gestão Pública – dos meios aos resultados*, Acta Geral do 2º Encontro INA, 271-286, Fundação Gulbenkian.
- Power, M. (2000), “The Audit Society – Second Thoughts”, *International Journal of Auditing*, 4, 111-119.
- Prasad, A. e Prasad, P. (2002), “The Coming Age of Interpretive Organizational Research”, *Organizational Research Methods*, 5 (1), 4-11.
- Preston, L. e Sapienza, H. (1990), “Stakeholder Management and Corporate Performance”, *The Journal of Behavioural Economics*, 19 (4), 361-375.
- Proença, J. (2005), “E-Government en Portugal: Estudio del Caso del Ayuntamiento de Porto”, *Revista Internacional de Marketing Público y No Lucrativo*, vol. 2, nº 2, Diciembre, 87-97.

- Proença, J. e Castro, L. (2002), “Stress in Business Relationships: the Case of Corporate Banking”, *18th IMP Conference*, Perth, Australia.
- Provan, K. e Milward, H. (2001), “Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks”, *Public Administration Review*, July/August, vol. 61, n° 4, 414-423.
- Quester, P. e Kelly, A. (1999), “Internal Marketing Practices in the Australian Financial Sector: An Exploratory Study”, *Journal of Applied Management Studies*, 8 (2), 217-229.
- Radin, B. A. e Coffee, J. N. (1993), “A Critique of TQM: Problems of Implementation in the Public Sector”, *Public Administration Quarterly*, Spring, vol. 17, 42-54.
- Ragin, C. (1987), *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Berkeley: University of California Press.
- Rago, W. (1994), “Adapting Total quality Management (TQM) to Government: Another Point of View”, *Public Administration Review*, Jan/Feb, vol. 54, n° 1, 61-64.
- Reed, R., Lemak, D. J. e Montgomery, J. C. (1996), “What Do You Want Your TQM Process to Accomplish?”, *Chemtech*, vol. 26, n° 6, 16-23.
- Reichheld, F. (1996), “Learning From Customer Defections”, *Harvard Business Review*, March-April, 56-69.
- Reichheld, F. e Sasser, W. Jr. (1990), “Zero Defections: Quality Comes to Service”, *Harvard Business Review*, September-October, 105-111.
- Rhodes, R. (1987), “Developing the Public Service Orientation, Or Let’s Add a Soupçon of Political Theory”, *Local Government Studies*, May-June, 63-73.
- Rhodes, C. (2001), *Writing Organization: (Re)presentation and Control in Narratives at Work. Advances in Organization Studies*, Amsterdam/Philadelphia, John Benjamins.
- Rhodes, C. e Brown, A. D. (2005), “Narrative, Organizations and Research”, *International Journal of Management Reviews*, vol. 7, issue 3, 167-188.
- Ribière, V., LaSalle, A., Khorramshahgol, R e Gousty, Y. (1999), “Hospital Information Systems Quality: A Customer Satisfaction Assessment Tool”, *Proceedings of the 32nd Hawaii International Conference on System Sciences*.

- Richards, T. e Richards, (1991), “The NUDIST Qualitative Data Analysis System”, *Qualitative Sociology*, vol. 14, nº 4, 307-324.
- Richins, M. L. (1987), “A Multivariate Analysis of Responses to Dissatisfaction”, *Academy of Marketing Research*, vol. 15, nº3, 24-31.
- Roch, C. H. e Poister, T. H. (2006), “Citizens, Accountability and Service Satisfaction – The Influence of Expectations”, *Urban Affairs Review*, vol. 41, nº 3, January, 292-308.
- Rocha, J. A. O. (2001), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, INA.
- Roemer-Mahler, A. (2006), “Challenging Metrics: Measuring Governance and Public Sector Performance. Adding Value: The Limits of Corporate Responsibility”, DPI-NCBS-ESRC Workshop Series OPI, Oxford.
- Roos, I. (1996), “Customer Switching Behavior in Retailing”, Working Papers nº 327, Swedish School of Economics and Business Administration, Helsinki, Finland.
- Roos, I. (1999), “Switching Paths in Customer Relationships”, Doctoral Dissertation nº 78, Helsinki: Swedish School of Economics and Business Administration, Finland
- Roos, I. (2002), “Methods of Investigating Critical Incidents – A Comparative Review”, *Journal of Service Research*, vol. 4, nº 3, Feb., 193-204.
- Roos, I. e Strandvik, T. (1996), “Diagnosing the Termination of Customer Relationships”, Working Paper nº 335, Swedish School of Economics and Business Administration, Helsinki, Finland.
- Roy, C. e Seguin, F. (2000), “The Institutionalization of Efficiency-Oriented Approaches for Public Service Management”, *Public Productivity & Management Review*, vol. 23, nº 4, June, 449-468.
- Royo, S. D. (1999), “Conceptos Básicos de Gestión de Servicios en el Entorno Público”, in *Gestión de Servicios Públicos: Estrategias de Marketing e Calidad*, Cap. 1, 15-33, Universitat Pompeu Fabra, Madrid: Editorial Tecnos.
- Rusbult, C. E., Verette, J., Whitney, G., Slovik, L. e Lipkus, I. (1991), “Accommodation Processes in Close Relationships: Theory and Preliminary Research Evidence”, *Journal of Personality and Social Psychology*, 60 (1), 53-78.

- Rust, R. T. e Oliver, R. L. (1994.), “Service Quality: Insights and managerial implications from the frontier”, in Rust, R. T. e Oliver, R. L. (Eds.), *Service Quality: New Directions in Theory and Practice*, 1-19, Sage Publications, London.
- Rust, R. T. e Oliver, R. L. (2000), “Should We Delight the Customer?”, *Journal of the Academy of Marketing Science*, 28 (1), 86-94.
- Rust, R. T., Moorman, C. e Dickson, P. R. (2002), “Getting Return on Quality: Revenue expansion, cost reduction or both?”, *Journal of Marketing*, vol. 66, October, 7-24.
- Rust, R.T., Keigham, T. L. e Zahorik, A. J. (1996), *Service Management*, New York, HarperCollins College Publishers.
- Sá, P. e Kanji, G. (2003), “Leadership for excellence in the Portuguese municipalities: critical success factors, measurements and improvement strategies”, *Total Quality Management*, vol. 14 n° 2, 131-139.
- Samaratunge, R. e Bennington, L. (2002), “New Public Management: Challenge for Sri Lanka”, *Asian Journal of Public Administration*, vol. 24, n° 1, 87-109.
- Schachter, H. (1995), “Reinventing Government or Reinventing Ourselves: Two Models for Improving Government Performance”, *Public Administration Review*, November – December, vol. 55, n° 6, 530-537.
- Schachter, H. L. (1997), *Reinventing Government or Reinventing Ourselves: The Role of Citizen Owners in Making a Better Government*, New York: State University of New York Press.
- Scharitzer, D. e Korunka, C. (2000), “New Public Management: Evaluating the Success of Total Quality Management and Change Management Interventions in Public Services from the Employees’ and Customers’ Perspectives”, *Total Quality Management*, 11 (), 941-953.
- Schneider, B. e Bowen, D. (1984), “New Services Design, Development and Implementation and the Employee”, in George, W. e Marshall, C. (Eds.), *Developing New Services*, 81-101, Chicago, American Marketing Association.

- Schneider, B. e Bowen, D. (1985), "Employee and Customer Perceptions of Service in Banks: Replication and Extension", *Journal of Applied Psychology*, vol. 70, nº 3, 423-433.
- Schröder, G., Birgelen, M., Lemmink, J., de Ruyter, K. e Wetzels, M. (2000), "Moments of Joy and Sorrow – an Empirical Assessment of the Complementary Values of Critical Incidents in Understanding Customer Service Evaluations", *European Journal of Marketing*, Vol. 34, issue 1-2, 107-125.
- Scitovsky, I. (1976), *The Joyless Economy: an Inquiry Into Human Satisfaction and Dissatisfaction*, New York, Oxford University Press.
- Scrivens, E. (1991), "Is There a Role for Marketing in the Public Sector?", *Public Money and Management*, Summer, 17-23.
- Seiders, K., Voss, G. Grewal, D. e Godfrey, A. (2005), "Do Satisfied Customers Buy More? Examining Moderating Influences in a Retailing Context", *Journal of Marketing*, 69, October, 26-43.
- Seidle, L. (1995), *Rethinking the Delivery of Public Services to Citizens*, Institute for Research on Public Policy.
- Serra G. (1995), "Citizen-Initiated Contact and Satisfaction with Bureaucracy: A Multivariate Analysis", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5 (2), 175-188.
- Shewart, W. (1931), *Economic Control of Quality of Manufactured Product*, Van Nostrand.
- Shostack, G. L. (1984), "Designing Services That Deliver", *Harvard Business Review*, Janeiro-Fevereiro, 133-139.
- Shostack, G. (1985), "Planning the Service Encounter", in Czepiel, J., Solomon, M. e Surprenant C. (Eds.), *The Service Encounter*, Lexington Books, Lexington, MA.
- Shostack, L. (1987), "Service Positioning Through Structural Change", *Journal of Marketing*, 51 (1), 34-43.
- Silverman, D. (1997), *Interpreting Qualitative Data: Methods for Analyzing Talk, Text and Interaction*, London, Sage Publications.

- Simon, F. e Usunier, J.-C. (2007), “Cognitive, Demographic, and Situational Determinants of Service Customer Preference for Personnel-in-Contact over Self-Service Technology”, *International Journal of Research in Marketing*, 24, 163-173.
- Sinclair, A. (1995), “The Chameleon of Accountability”, *Accounting Organizations and Society*, 20, 219-237.
- Singh, J., e Wilkes, R. (1996), “When Consumers Complain: A Path Analysis of the Key Antecedents of Consumer Complaint Response Estimates”, *Journal of the Academy of Marketing Science*, 24, Fall, 350-365.
- Smith (1993), “Elderly Consumers’ Evaluation of Service Quality”, *Marketing Intelligence & Planning*, vol. 11, n° 4, 13-19.
- Smith, J. K. (1990), “Goodness Criteria: Alternative Research Paradigms and the Problem of Criteria”, in Guba, E. G. (Ed.), *The Paradigm Dialogue*, Sage, London.
- Smith, N. (1990), “The Case Study: a Useful Research Method for Information Management”, *Journal of Information Technology*, vol. 5, 123-133.
- Smith, P. (1993), “Outcome Related Performance Indicators and Organizational Control in the Public Sector”, *British Journal of Management*, 4 (3), 135-152.
- Smullen, A. (2004), *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualizations*, Pollitt, C. e Talbot, C. (Eds.), Routledge Studies in Public Management, Routledge.
- Soderlund, M. (1998), “Customer Satisfaction and its Consequences on Customer Behaviour Revisited: the Impact of Different Levels of Satisfaction on Word-of-mouth, Feedback to the Supplier and Loyalty”, *International Journal of Services Industries Management*, vol. 9, n° 2, 169-188.
- Spears, G. e Seydegart, K. (2000), *Citizens First 2000*, United Nations.
- Spreng, R. A., Dixon, A. L. e Olshavsky, R. W. (1993), “The Impact of Perceived Value on Consumer Satisfaction”, *Journal of Consumer Satisfaction, Dissatisfaction and Complaining Behavior*, 6, 50-55.
- Spreng, R. H., Mackenzie, S. B. e Olshavsky, R. W. (1996), “A Reexamination of the Determinants of Consumer Satisfaction”, *Journal of Marketing*, 60, 15-32.

Stauss, B. (1993), "Using Critical Incident Technique in Measuring and Managing Service Quality", in Scheuing, E. e William, F. (Eds.), *The Service Quality Handbook*, 408-427, American Management Association, New York.

Stauss, B. e Hentschel, B. (1992), "Attribute-Based versus Incident-Based Measurement of Service Quality: Results of an Empirical Study With German Car Service Industry", in Kunst, P. e Lemmink, J. (Eds.), *Quality Management in Service*, 59-78, Maastricht, the Netherlands.

Stauss, B. e Weinlich, B. (1997), "Process-oriented Measurement of Service Quality. Applying the Sequential Incident Method", *European Journal of Marketing*, vol. 31, n° 1, 33-55.

Stipak, B. (1979), "Citizen Satisfaction with Urban Services: Potential Misuse as a Performance Indicator", *Public Administration Review*, 39 (1), 46-52.

Stocker, G. (1990), "Reducing Variability – Key To Continuous Quality Improvement", *Manufacturing Systems*, March, 8-3, 32-36.

Stone, C. e Banks, J. (1997), "The Use of Customer - and Employee – Based Performance Measures in The Times Top 500 Companies", *The TQM Magazine*, vol. 9, n° 2, 152-158.

Storbacka, K., Strandvik, V. e Grönroos, C. (1994) "Managing Customer Relationships for Profit: The Dynamics of Relationship Quality", *International Journal of Service Industry Management*, vol. 5, issue 5, 21-38.

Stradling, S., Anable, J. e Carreno, M. (2007), "Performance, Importance and User Disgruntlement: A Six-step Method for Measuring Satisfaction with Travel Modes", *Transportation Research Part A*, 41, 98-106.

Strandvik, T. (1994), "Tolerance Zones in Perceived Service Quality", Publications of the Swedish School of Economics and Business Administration, Doctoral Dissertation, n° 58, Helsinki, Finland.

Strandvik, T. e Liljander, V. (1994), "Relationship Strength in Bank Services", in Jagdish, N. e Sheth, A. (Eds.), *Proceedings from the 1994 Research Conference on Relationship Marketing: Theory, Methods and Applications*, June 11-13, Atlanta, Georgia.

- Strauss, A. e J. Corbin (1990), *Basics of Qualitative Research*, London: Sage Publications.
- Strauss, A. e Corbin, J. (1998), *Basics of Qualitative Research Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*, London: Sage Publications, Thousand Oaks, California.
- Stringham (2004), “Does quality management work in the public sector?”, *PAM: An Interactive Journal*, 9 (3), 182-211.
- Strughan, R. e Cooper, M. (2002), “Managing Internal Markets: A Conceptual Framework Adapted From Servqual”, *The Marketing Review*, n° 2, 253-265.
- Sturdivant, F. (1979), “Executives as Activists: A Test of Stakeholder Management”, *California Management Review*, vol. 22, n° 1, Fall, 53-59.
- Sudman, S. e Bradburn, N. M. (1974), “Response Effects in Surveys: A Review and Synthesis”, *NORC Monographs in Social Research*, Chicago Adline.
- Sudman, S. e Bradburn, N. M. (1982), *Asking Questions: A Practical Guide to Questionnaire Design*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Surprenant, C. F. e Solomon, M. R.(1987), “Predictability and Personalization in the Service Encounter”, *Journal of Marketing*, 51, 86-96.
- Swan, J. e Combs, L. (1976), “Product Performance and Consumer Satisfaction: A New Concept”, *Journal of Marketing*, vol. 40, 25-33.
- Swan, J. e Rao, C. (1975), “The Critical Incident Technique: A Flexible Method for the Identification of Salient Product Attributes”, *Journal of the Academy of Marketing Science*, 3, Summer, 296-308.
- Sweeney, J. (1994), “An Investigation of the Theoretical Model of Consumer Perceptions of Value”, Doctoral Dissertation, School of Management and Marketing, Curtin University of Technology, Perth, Australia.
- Swindell, D. e Kelly, J. M. (2000), “Linking Citizen Satisfaction Data to Performance Measures: A Preliminary Evaluation”, *Public Productivity and Management Review*, 24 (1), 30-52.

- Swiss, J. E. (1992), "Adapting Total quality Management (TQM) to Government", *Public Administration Review*, vol. 52, n° 4, 356-362.
- Szymanski, D. M. e Henard, D. H. (2001), "Customer Satisfaction: A Meta-Analysis of the Empirical Evidence", *Academy of Marketing Science*, 29 (1), 16-35.
- Taguchi, G. (1986), *Introduction to Quality Engineering*, Asian Productivity Organisation.
- Talbot, C. (1999), "Public Performance – Towards a New Model?", *Public Policy and Administration*, 14.
- Talbot, C., Wiggan, J., H., N., Rafferty, A., Calcraft, R., Freestone, M. e Wyatt, B. (2005), "Jobcentre Plus Customer Service Performance and Delivery: A Qualitative Review", Department for Work and Pensions, Research Report n° 276, UK.
- Tan, K. C. e Pawitra, T. A. (2001), "Integrating Servqual and Kano's Model into QFD for Service Excellence Development", *Managing Service Quality*, vol. 11, n° 6, 418-430.
- Taylor, S. (1991), "Asymmetrical Effects of Positive and Negative Events: The Mobilization-Minimization Hypothesis", *Psychological Bulletin*, vol. 110, n° 1, 67-85.
- Teas, R. (1993), "Expectations, Performance Evaluation and Consumers' Perceptions of Quality", *Journal of Marketing*, vol. 57, n° 4, October, 18-34.
- Teisman, G. e Klijn, E (2002), "Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme?", *Public Administration Review*, March/April, vol. 62, n° 2, 197-205.
- Thomas, P. G. (2003), "Accountability", in, Guy, P. e Pierre, J. (Eds.), *Handbook of Public Administration*, 549-556, London: Sage.
- Thomas, P. e Palfrey, C. (1996), "Evaluation: Stakeholder Focused Criteria", *Social Policy & Administration*, vol. 30, 125-142.
- Thompson, F., Levacic e Mitchell, (1991), *Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life*, London, Sage.

- Toonen, T. (1993), “Analyzing Institutional Change and Administrative Transformation: A Comparative View”, *Public Administration*, vol. 71, n°s. 1/2, 151-168.
- Toonen, T. (1995), “Europe Administrations: The Challenges of 92 (and Beyond)”, *Public Administration Review*, vol. 52, n° 2, 108-115.
- Toonen, T. e Raadschelders, J. (1997), “Public Sector Reform in Western Europe”, *Proceedings of the Conference on Comparative Civil Service Systems*.
- Tse, D. K. e Wilton, P. C. (1988), “Models of Consumer Satisfaction Formation: An extension”, *Journal of Marketing Research*, vol. 25, May, 204-212.
- Ulbis, S. G. (2002), “Policies, Procedures and People: Sources of Support for Government”, *Social Service Quarterly*, 83, 789-809.
- Undheim, T. e Blakemore, M. (2007), *A Handbook for Citizen-centric eGovernment*, version 2.1., December, Ecotec.
- Van de Walle, S. e Bouckaert, G. (2003), “Public Services Performance and Trust in Government: The Problem of Causality”, *International Journal of Public Administration*, vol. 28, n°s 8/9, 891-913.
- Van de Walle, S., Kampen, J. K. e Bouckaert, G. (2003), “Deep Impact for High Impact Agencies? Assessing the Role of Bureaucratic Encounters in Evaluations of Government”, *Actas EGPA Conference 2003*, Oeiras/Lisboa, 3-6 Setembro.
- Van der Wiele, T., Boselie, P. e Hesselink, M. (2002), “Empirical Evidence for the Relationship between Customer Satisfaction and Business Performance”, *Managing Service Quality*, vol. 12, n° 3, 184-193.
- Van Doolen, W., Lemmink, J., Mattsson, J. e Rohen, I. (2001), “Affective Consumer Responses in Service Encounters: The Emotional Content in Narratives of Critical Incidents”, *Journal of Economic Psychology*, 22, 359-376.
- Van Doolen, W. e Van de Walle, S. (2002), “Self Promotion by Self Assessment? A Study of the Motives Underlying the Use of the Common Assessment Framework (CAF) in Belgian Public Agencies”, *Proceedings of the 10th NISPAcee Annual Conference*; Cracow, Poland.

- Van Ryzin, G. (2004), "Expectations, Performance and Citizen Satisfaction with Urban Services", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 23, n° 3, 433-448.
- Van Ryzin, G. e Immerwahr, S. (2007), "Importance-performance Analysis of Citizen Satisfaction Surveys", *Public Administration*, vol. 85, n° 1, 215-226.
- Van Thiel, S., Steijn, B. e Allix, M. (2005), "New Public Managers' in Europe: Changes and Trends", *IRSPM 9 Conference Proceedings*, Milan, 5-8 April.
- Vanhoof, K. e Swinnen, G. (1996), "Attribute Importance. Assessing Non-linear Patterns of Factors Contributing to Customer Satisfaction", *Research Methodologies for the New Marketing*, ESOMAR Publication Series, vol. 204, Nov., pp. 160-171.
- Vavra, T. (1997), *Improving Your Measurement of Customer Satisfaction: A Guide to Creating, Conducting, Analyzing and Reporting Customer Satisfaction Measurement Programs*, ASQ Quality Press.
- Verhoest, K. Peters, G. B., Bouckaert, G. e Verschuere, B. (2004), "The Study of Organizational Autonomy: A Conceptual Review", *Public Administration and Development*, 24, 101-118.
- Vigoda – Gadot, E. (2000), "Are You Being Served? The Responsiveness of Public Administration to Citizens' Demands: An Empirical Examination in Israel", *Public Administration*, vol. 78, n° 1, 165-191.
- Vigoda – Gadot, E. (2001), "Collaborative Public Administration: Some Lessons From the Israeli Experience", *BBS Teaching and Research Review*, iss. 5, Winter.
- Vigoda – Gadot, E. e Yuval, F. (2003), "Managerial Quality, Administrative Performance and Trust in Governance Revisited", *The International Journal of Public Sector Management*, vol. 16, n° 7, 502-522.
- Vinni, R. (2007), "Total Quality management and Paradigms of Public Administration", *International Public Management Review*, vol. 8, iss. 1, 103-131.
- Voïma, P. (2000), "Critical Incidents in Internal Relationships", Working Paper n° 420, Helsinki: Swedish School of Economics and Business Administration, Finland.

- Voss, C., Roth, A., Rosenzweig, E., Blackmon, K. e Chase, R. (2004), “A Tale of Two Countries’ Conservatism, Service Quality and Feedback on Customer Satisfaction”, *Journal of Service Research*, vol. 6, 212-230.
- Wagner, J., (2000), “A Model of Aesthetic Value in the Serviscape” in Swartz, T. e Iacobucci, D. (Eds.), 69-85, *Handbook of Services Marketing and Management*, Sage Publications, London.
- Walker, D. (1990), *Customer First: A Strategy for Quality Service*, Gower, Aldershot.
- Walker, S. e Truly, E. (1992), “The Critical Incidents Technique: Philosophical Foundations and Methodological Implications”, in Allen, C. T. e Madden, T. J. (Eds.), *Winter Educators’ Conference Proceedings: Marketing Theory and Applications*, vol. 3, 270-275, Chicago: American Marketing Association.
- Walsh, K. (1991), “Quality and Public Services”, *Public Administration*, vol. 69, Winter, 503-514.
- Walters, J. (1998), *Measuring Up: Governing’s Guide to Performance Measurement for Geniuses (and Other Public Managers)*, Washington, DC: Governing Books.
- Wang, X. (2002), “Assessing Performance Measurement Impact – a Study of U.S. Local Governments”, *Public Performance & Management Review*, vol. 26, n° 1, September, 26-43.
- Weber, R. (1985), *Basic Content Analysis*, London: Sage.
- Wechsler, B. e Clary, B. (2000), “Implementing Performance Government – A Symposium Introduction”, *Public Productivity & Management Review*, vol. 23, n° 3, March, 264-266.
- Wels-Lips, I., Van der Ven, M. e Pieters, R. (1998), “Critical Services Dimensions: an Empirical Investigation Across Six Industries”, *International Journal of Service Industry Management*, vol. 9, n° 3, 286-309.
- Westbrook, R. e Reilly, M. (1983), “Value-Percept Disparity: An Alternative to the Disconfirmation of Expectations Theory of Consumer Satisfaction”, *Advance in Consumer Research*, vol. 10, 256-261.
- Wheller, D. e Sillanpaa, M. (1997), *The Stakeholder Corporation*, London, Pitman.

- White, O. F. e Wolf, J. F (1995), “Deming’s Total Quality Management Movement and the Baskin Robbins Problem Part 2: Is This Icecream American?”, *Administration & Society*, 27, November, 307-321.
- Wilkinson, A., Marchington, M., Goodman, J. e Ackers, P. (1992), “Total Quality Management and Employee Involvement”, *Human Resources Management Journal*, vol. 2, n° 4, 1-20.
- Wilson, J. (1973), *The Politics of Regulation*, in Political Organizations, New York, Basic Books.
- Wilson, A. (2002), “Attitudes Towards Customer Satisfaction Measurement in the Retail Sector”, *International Journal of Market Research*, vol. 44, Quarter 2, 203-222.
- Wilson, F. (2007), “Think Paper 11. Trust and Identity in Interactive Services: Technical and Societal Challenges”, Version n° 1.2, *Ecotec*.
- Wilson, F. e Blakemore, M. (2007), “Technology Futures – and why Government should Care”, Version n° 2.1, May, *Ecotec*.
- Wilson, T. D. e Nisbett R. E. (1977), “The Accuracy of Verbal Reports About the Effects of Stimuli on Evaluations and Behaviour”, *Social Psychology*, 41, 118-131.
- Winkler, F. (1987), “Consumerism in Health Care: Beyond the Supermarket Model”, *Policy and Politics*, 15, 1-8.
- Wirtz, J. e Mattila, A. (2003), “Consumer Responses to Compensation, Speed of Recovery and Apology After a Service Failure”, *International Journal of Service Industry Management*, vol. 15, issue 2, 150-166.
- Wirtz, J. e Tomlin, M. (2000), “Institutionalising Customer-driven Learning Through Fully Integrated Customer Feedback Systems”, *Managing Quality Service*, vol. 10, n° 4, 205-215.
- Wisniewski, M. (2001), “Using Servqual to Assess Customer Satisfaction With Public Sector Services”, *Managing Service Quality*, vol. 11, n° 6, 380-388.
- Woodall, T. (2001), *Six-Sigma and Service Quality: Christian Grönroos Revisited*.
- Woodruff, R. (1997), *Customer Value: The Next Source of Competitive Advantage*, Cambridge, UK: Blackwell.

- Woodruff, R. B., Caddotte, E. R. e Jenkins, R. L. (1983), "Modeling Consumer Satisfaction Process Using Experience-Based Norms", *Journal of Marketing Research*, vol. 20, 296-304.
- Wooldridge T. (1993), *Searching for Capable Bureaucrats*, Industrial College of the Armed Forces, National Defense University.
- Wright, V. (1994), "Reshaping the State: The Implications for Public Administration", *West European Politics*, vol. 17, n° 3, 102-137.
- Yi, Y. (1990), "A Critical Review of Consumer Satisfaction", in Zeithaml, V. (Ed.), 1999, *Review of Marketing*, 68-123, Chicago: American Marketing Association.
- Yin, R. (1994), *Case Study Research: Design and Methods*, London: Sage Publications.
- Yin, R. (1981), "The Case Study Crisis. Some Answers", *Administrative Science Quarterly*, vol. 26, 58-65.
- Yin, R. (2003), *Case Study Research: Design and Methods*, Applied Social Research Methods Series, 3rd. Ed., vol. 15, Sage Publications, London.
- Zadeck, S., (2001), *The Civil Corporation: the New Economy of Corporate Citizenship*, Earthscan: London.
- Zeithaml, V. (1988), "Consumer Perceptions of Price, Quality and Value: A Means-End Model and Synthesis of Evidence", *Journal of Marketing*, vol. 52, July, 2-22.
- Zeithaml, V., Berry, L. e Parasuraman, A. (1988), "Communication and Control Processes in the Delivery of Service Quality", *Journal of Marketing*, 52, April, 35-48.
- Zeithaml, V. e Bitner, M. (2003), *Services Marketing: Integrating Customer Focus Across the Firm*, 3^a Ed., New York: McGraw-Hill.
- Zeithaml, V., Parasuraman, A. e Berry, L., (1985), "Problems and Strategies in Services Marketing", *Journal of Marketing*, 49 (2), 33-46.
- Zeithaml, V., Parasuraman, A. e Berry, L. (1990), *Delivering Service Quality: Balancing Customer Perceptions and Expectations*, New York, The Free Press.
- Zeithaml, V., Parasuraman, A. e Berry, L. (1996), "The Behavioral Consequences of service Quality", *Journal of Marketing*, 60 (April), 31-46.

Zhao, X., Bai, C. e Hui, Y. (2002), “An Empirical Assessment and Application of Servqual in a Mainland Chinese Department Store”, *Total Quality Management*”, vol. 13, nº 2, 241-254.

Zouridis, S. (2003), “Satisfied Customers and Distrusting Citizens in the Netherlands”, *Proceedings of the European Group of Public Administration Conference*, Sept. 3-6, Oeiras, Lisboa, Portugal.

Zuluaga, L. (2003), “Public Services User Satisfaction: an Application to ‘Higher Education’”, University of Barcelona, Working Paper.

Anexos

Anexo 1 – Guião das entrevistas aos gerentes

Guião das entrevistas aos Gerentes / Sub-gerentes das Lojas do Cidadão

1. Caracterização da Amostra

Data _____ -

Loja _____

Gerente ___ Subgerente ___

Nome _____

- Em que ano abriu a Loja?
- Há quanto tempo é gerente/subgerente da Loja?

2. Determinantes da satisfação do utente.

Objectivo:

- ✓ **Identificar as determinantes da satisfação do utente da Loja do Cidadão, do ponto de vista do gerente/subgerente.**

- Quais os meios utilizados pela Loja para avaliar o nível de satisfação do utente?
- Com que periodicidade são realizados?
- Quais os motivos que pensa que levam as pessoas a virem à Loja e não a outros balcões da Administração Pública?
- Gostaria que me explicasse o que, em sua opinião, leva à **satisfação** do utente desta Loja
- Quais as situações/comportamentos que os utentes mais valorizam no serviço prestado pela Loja, em sua opinião?
- Desde que a Loja abriu tem notado alguma alteração ao nível do que causa **satisfação** do utente desta Loja?
- Quais as razões para tais alterações?
- Em sua opinião, como tem evoluído a **satisfação** do utente desta Loja?
- Quais as razões para tais alterações?

Objectivo:

- ✓ **Compreender o papel das emoções do utente e do funcionário nos períodos de contacto satisfatórios.**
 - De que forma, em sua opinião, reagem os utentes a esses episódios satisfatórios?
 - E qual a reacção dos funcionários?

Objectivo:

- ✓ **Perceber a frequência dos episódios satisfatórios relatados.**
 - São situações / comportamentos que ocorrem com regularidade? Qual?

Objectivo:

- ✓ **Compreender o papel das emoções do utente e do funcionário em relação à Loja, em geral.**
 - Qual a atitude geral do utente da Loja face aos serviços e funcionários à entrada?
 - Em que medida se distingue ou aproxima relativamente à atitude do utente face à via tradicional de distribuição do serviço público?

3. Determinantes da insatisfação do utente.

Objectivo:

- ✓ **Identificar as determinantes da insatisfação do utente, do ponto de vista do gerente/subgerente.**
 - Quais os motivos, que em sua opinião, ainda levam o utente a não vir à Loja, optando por recorrer a outras vias para obter o que pretende?
 - Gostaria que me explicasse o que, em sua opinião, leva à **insatisfação** do utente desta Loja.
 - Em sua opinião quais as situações/comportamentos que os utentes menos apreciam / mais censuram no serviço prestado pela Loja?
 - Desde que a Loja abriu tem notado alguma alteração ao nível do que causa **insatisfação** no utente desta Loja?

- Quais as razões para tais alterações?
- Em sua opinião, como tem evoluído o nível de **insatisfação** do utente desta Loja?
- Quais as razões para tais alterações?

Objectivo:

- ✓ **Compreender o papel das emoções do utente e do funcionário nos períodos de contacto insatisfatórios.**
 - De que forma, em sua opinião, reagem os utentes a esses episódios insatisfatórios?
 - E qual a reacção dos funcionários?

Objectivo:

- ✓ **Perceber a frequência dos episódios insatisfatórios relatados.**
 - É uma situação que se repete habitualmente? Com que periodicidade?

4. Importância das emoções do colaborador no período de contacto.

Objectivo:

- ✓ **Compreender a importância do papel das emoções do colaborador**
 - Em sua opinião, o que é que levou o funcionário da Loja a optar por este trabalho?
 - Em sua opinião, o que é que o funcionário da Loja mais valoriza no seu trabalho?
 - E que menos valoriza / mais critica?
 - Como gere o funcionário esses aspectos menos positivos?
 - Qual o papel da Unidade de Gestão da Loja neste âmbito?

5. Papel das expectativas do utente.

Objectivo:

- ✓ **Compreender papel das expectativas do utente nos seus níveis de satisfação e insatisfação em relação à Loja.**
 - Como caracterizaria, aquando da sua abertura, as expectativas do utente relativamente à Loja?
 - Como têm evoluído essas expectativas?
 - Porque motivo?
 - Em sua opinião, em que medida essas expectativas influenciam os níveis de satisfação do utente?
 - Como é que essas expectativas são actualmente geridas?

6. Elementos adicionais que conduzem à satisfação e à insatisfação do utente, do ponto de vista do gerente/subgerente.

Objectivo:

- ✓ **Captar elementos de satisfação e insatisfação do ponto de vista do gerente/subgerente enquanto utente da Loja que não tenham sido definidos nas etapas anteriores da entrevista.**
 - Com base na sua própria experiência como utente da Loja, gostaria que me referisse alguns elementos relativos à Loja – comportamentos, atitudes, características do espaço físico, acessibilidades, etc. – que julgue que agradam ou desagradam aos utentes.

Objectivo:

- ✓ **Captar aspectos considerados de menor importância pelo entrevistado, e consequentemente não referidos anteriormente, que poderão contribuir para os objectivos da entrevista.**
 - Gostaria de acrescentar mais algum comentário que julgue interessante para efeitos desta entrevista?

- O que, em sua opinião, e como responsável de gestão, poderá melhorar o serviço ao utente?
- Que iniciativas estão previstas?
- Quais as maiores dificuldades que este projecto enfrenta actualmente?
- Que desafios prevê para o futuro?
- Que papel prevê que a Loja desempenhe relativamente às outras formas de distribuição do serviço público?

Guião da entrevistas aos colaboradores das Lojas do Cidadão
--

1. Caracterização da Amostra

Data _____

Serviço _____

Sexo _____

- Há quanto tempo trabalha na Loja?
- Antes de entrar para a Loja já trabalhava neste serviço?

2. Determinantes da satisfação do utente.

Objectivo:

- ✓ **Identificar as determinantes da satisfação do utente da Loja do Cidadão, do ponto de vista do colaborador.**
 - Gostaria que me relatasse um episódio em que um comportamento ou situação levaram à **satisfação** de um utente.
 - Quando ocorreu?
 - O que fez o utente de seguida?
 - Quais os motivos que pensa que levam as pessoas a virem à Loja e não a outros balcões da Administração Pública?
- ✓ **Objectivo: Compreender o papel das emoções do utente e do funcionário nos períodos de contacto satisfatórios.**
 - Como se sentia ele antes e depois dessa situação?
 - Em que medida afectou o seu estado de espírito?
 - Qual a sua atitude?

Objectivo:

- ✓ **Perceber a frequência dos episódios satisfatórios relatados.**
 - É uma situação que se repete habitualmente? Com que periodicidade?

3. Determinantes da insatisfação do utente.

Objectivo:

- ✓ **Identificar as determinantes da insatisfação do utente, do ponto de vista do colaborador.**
 - Gostaria que me relatasse um episódio em que um comportamento ou situação levaram à **insatisfação** de um utente.
 - Quando ocorreu?
 - O que fez o utente de seguida?

Objectivo:

- ✓ **Compreender o papel das emoções do utente e do funcionário nos períodos de contacto insatisfatórios.**
 - Como se sentia ele antes e depois dessa situação?
 - Em que medida afectou o seu estado de espírito?
 - Qual a sua atitude?

Objectivo:

- ✓ **Perceber a frequência dos episódios insatisfatórios relatados.**
 - É uma situação que se repete habitualmente? Com que periodicidade?

4. Importância das emoções do colaborador no período de contacto.

Objectivo:

- ✓ **Compreender a importância do papel das emoções do colaborador.**
 - Gosta de trabalhar na Loja?
 - Porquê?
 - Como se sente no seu dia-a-dia de trabalho?

5. Elementos adicionais que conduzem à satisfação e à insatisfação do utente, do ponto de vista do colaborador.

Objectivo:

- ✓ **Captar elementos de satisfação e insatisfação do ponto de vista do colaborador enquanto utente da Loja que não tenham sido definidos nas etapas anteriores da entrevista.**
 - Com base na sua própria experiência como utente da Loja, gostaria que me referisse alguns elementos relativos à Loja – comportamentos, atitudes, características do espaço físico, acessibilidades, etc. – que julgue que agradam ou desagradam aos utentes.

Objectivo:

- ✓ **Captar aspectos considerados de menor importância pelo entrevistado, e conseqüentemente não referidos anteriormente, que poderão contribuir para os objectivos da entrevista.**
 - Gostaria de acrescentar mais algum comentário que julgue interessante para efeitos desta entrevista?
 - Gostaria de deixar algumas sugestões para melhoria do serviço ao utente?

Anexo 3 – Guião dos *focus groups*

Guião dos *focus groups*

Secção I – Introdução

Objectivos:

- ✓ Apresentar a entrevistadora e os objectivos do *focus group*.
- ✓ Explicar a estrutura do *focus group* e assegurar a confidencialidade.

Secção II – Satisfação Global , Expectativas e Fidelização

Objectivos:

- ✓ **Compreender os motivos que levam os utentes a usar a Loja.**
- ✓ **Compreender os motivos que os levam a não utilizar a Loja.**
- ✓ **Compreender o nível de fidelização em relação à Loja.**
- ✓ **Avaliar o grau de satisfação global com a Loja.**
- ✓ **Compreender quais as expectativas relativamente à Loja, como foram criadas, e o grau de realização das mesmas.**

1. Há quanto tempo vêm à Loja do Cidadão?
2. Com que regularidade?
3. Tratam todos os assuntos relativos a serviços públicos na Loja do Cidadão?
4. Porque vêm à Loja do Cidadão?
5. E os restantes, porque não vêm à Loja?
- Confrontar os motivos dos utentes e dos não utentes da Loja.
6. Desde que começaram a vir à Loja têm vindo a usar mais ou menos vezes os serviços disponíveis?
- Explorar os motivos subjacentes.
7. Qual o vosso nível de satisfação global relativamente à Loja do Cidadão?
8. Como comparam a satisfação actual com a Loja com a que sentiam quando começaram a vir?
- Explorar porquê.
9. Esta Loja corresponde às vossas expectativas?

- Explorar porquê e como foram criadas essas expectativas.

10. Que imagem têm desta Loja?

- Explorar as razões subjacentes.

11. Quando vêm à Loja saem com os assuntos resolvidos?

- Explorar porquê e a frequência com que não resolvem os assuntos pretendidos.

- Explorar o impacto de tal facto no grau de satisfação com a Loja.

Secção III – Determinantes da satisfação do utente

Objectivos:

- ✓ **Identificar as determinantes da satisfação do utente da Loja do Cidadão, do seu ponto de vista.**
- ✓ **Compreender o papel das emoções nos episódios que geram satisfação.**
- ✓ **Compreender a periodicidade desses episódios e as suas implicações no grau de satisfação.**

Pensem num acontecimento ou comportamento que os deixaram **SATISFEITOS** durante uma vinda à Loja do Cidadão.

1. Quando é que esse acontecimento ou comportamento ocorreu?

2. Em que serviço?

3. O que aconteceu exactamente?

4. Qual a sua reacção?

- Explorar a reacção do utente e a do funcionário.

5. O que sentiu depois de tal ter ocorrido?

6. Contou a alguém acerca desse acontecimento ou comportamento?

7. Foi a primeira vez que tal aconteceu?

- Explorar a periodicidade dos episódios relatados.

- Explorar as implicações dessa periodicidade.

8. De que forma sentiu a sua satisfação global face à Loja afectada com este episódio?

Secção IV – Determinantes da insatisfação do utente

Objectivos:

- ✓ **Identificar as determinantes da insatisfação do utente da Loja do Cidadão, do seu ponto de vista.**
- ✓ **Compreender o papel das emoções nos episódios que geram insatisfação.**
- ✓ **Compreender a periodicidade desses episódios e as suas implicações no grau de satisfação.**

Pensem num acontecimento ou comportamento que os deixaram **INSATISFEITOS** durante uma vinda à Loja do Cidadão.

1. Quando é que esse acontecimento ou comportamento ocorreu?
2. Em que serviço?
3. O que aconteceu exactamente?
4. Qual a sua reacção?
 - Explorar a reacção do utente e a do funcionário.
5. O que sentiu depois de tal ter ocorrido?
6. Contou a alguém acerca desse acontecimento ou comportamento?
7. Foi a primeira vez que tal aconteceu?
 - Explorar a periodicidade dos episódios relatados.
 - Explorar as implicações dessa periodicidade.
8. De que forma sentiu a sua satisfação global face à Loja afectada com este episódio?

Secção V – Importância/Desempenho

Objectivos:

- ✓ **Captar determinantes de satisfação e insatisfação, não referidas anteriormente.**
- ✓ **Compreender a avaliação do utente em termos do seu desempenho e importância.**

1. Que características da Loja têm melhor desempenho?

- Explorar porquê.
- 2. Qual o grau de importância dessas características enquanto utentes da Loja?
- 3. Que características da Loja têm pior desempenho?
 - Explorar porquê.
- 4. Qual o grau de importância dessas características para o utente da Loja?
- 5. Estão informados de todos os serviços de suporte oferecidos pela Loja?
 - Explorar se conhecem e utilizam a página *Web*, *Call Center*, Serviço *sms*, *Zona Web* na Loja.
 - Explorar porquê.
- 6. Como os classificam em termos de desempenho?
 - Explorar porquê.
- 7. Que outros serviços gostariam de ver representados nesta Loja?
 - Explorar se conhecem bem os serviços prestados pela Loja.

Anexo 4 – Questionário aos utentes

Questionário – Satisfação dos Utes da Loja do Cidadão

Agradecemos desde já a sua colaboração no questionário que se segue.

Este questionário enquadra-se num projecto de investigação científica sobre o funcionamento dos Serviços Públicos.

Toda a informação recolhida é totalmente anónima e confidencial.

Responda sinceramente. Não existem respostas certas nem erradas.

Obrigada.

Nota: Todas as questões dizem respeito aos **últimos seis meses**.

Loja _____

Data (ano – mês - dia) _ _ _ _ - _ _ - _ _

Hora _____

Sexo F M

PARTE I – Satisfação, Expectativas e Fidelização

1. Há quanto tempo vem à Loja do Cidadão?

Há menos de 1 ano.....

Entre 1 ou 2 anos.....

Entre 2 ou 3 anos.....

Mais de 3 anos.....

2. Com que regularidade vem Loja do Cidadão?

- Mais do que 1 vez por mês.....
- Todos os meses.....
- Várias vezes por ano.....
- Quantas vezes? _____
- 1 vez por ano ou menos.....

3. Trata todos os assuntos relativos a serviços públicos na Loja do Cidadão?

S N

Onde mais? _____

4. Porque vem à Loja do Cidadão?

5. Desde que começou a vir à Loja tem vindo a usar mais ou menos vezes os serviços disponíveis?

Mais Menos Sem alteração

6. Qual o seu nível de satisfação global relativamente à Loja do Cidadão?

- Totalmente insatisfeito.....
- Insatisfeito.....
- Satisfeito.....
- Muito satisfeito.....
- Totalmente satisfeito.....

7. Comparando a sua satisfação actual na Loja com a que sentia quando começou a vir cá, acha que ela é agora

- Muito pior.....
- Um pouco pior.....
- Igual.....
- Um pouco melhor.....
- Muito melhor.....

8. Porquê?

9. Esta Loja corresponde às suas expectativas?

- Está muito abaixo das minhas expectativas.....
- Está abaixo das minhas expectativas.....
- Coincide com as minhas expectativas.....
- Está acima das minhas expectativas.....
- Está muito acima das minhas expectativas.....

10. Porquê?

11. Que imagem tem desta Loja?

- Muito má.....
- Má.....
- Razoável.....
- Boa.....
- Muito Boa.....

12. Porquê?

13. Quando vem à Loja sai com os seus assuntos resolvidos?

- Raramente.....
- Poucas vezes.....
- Na maior parte das vezes.....
- Sempre.....

PARTE II – Descrição de Incidentes

Pense num acontecimento ou comportamento que o deixou SATISFEITO ou INSATISFEITO durante uma vinda à Loja do Cidadão.

1. Quando é que esse acontecimento ou comportamento ocorreu?

Nos últimos 15 dias.....

Nos últimos 15 a 30 dias.....

Há 1 ou 2 meses.....

Há mais de 2 meses e menos de 6

2. Em que serviço? _____

3. O que aconteceu exactamente?

4. Como reagiu?

5. O que sentiu depois de tal ter ocorrido?

6. Contou a alguém acerca desse acontecimento ou comportamento?

Não.....

Contei a 1 pessoa.....

Contei a 2 pessoas.....

Contei a 3 ou mais pessoas

7. Foi a primeira vez que tal aconteceu?

Sim <input type="checkbox"/>	Não <input type="checkbox"/>	2ª vez <input type="checkbox"/>	3ª vez <input type="checkbox"/>	Mais de 3 vezes <input type="checkbox"/>
------------------------------	------------------------------	---------------------------------	---------------------------------	--

8. De que forma sentiu a sua satisfação / insatisfação afectada com este episódio?

- Muito positivamente afectada.....
- Positivamente afectada.....
- Muito negativamente afectada.....
- Negativamente afectada.....

PARTE III- Importância/Desempenho

1. Classifique numa escala de 1 a 5 os seguintes itens em termos de importância e desempenho, em que:

- 1..... **Muito baixo / Nada Importante**
- 2..... **Baixo / Pouco Importante**
- 3..... **Aceitável / Indiferente**
- 4..... **Bom / Importante**
- 5..... **Muito Bom / Muito Importante**

Questões	Desempenho	Importância
1. Concentração dos serviços.....	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
2. Acessibilidades – transportes públicos.....	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
3. Estacionamento.....	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
4. Localização na cidade.....	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
5. Higiene da Loja.....	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
6. Climatização.....	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
7. Número dos lugares de espera.....	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
8. Tempo de espera.....	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
9. Divulgação de informação sobre a Loja.....	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
Onde? _____		

10. Simpatia dos funcionários de acolhimento.....	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
11. Simpatia dos funcionários de atendimento.....	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
12. Empenho dos funcionários de atendimento em resolver os assuntos.....	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
13. Competência dos funcionários atendimento.....	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
14. Fardamento e apresentação dos funcionários na Loja.	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
15. Confiança na informação obtida na Loja.....	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
16. Privacidade no atendimento.....	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
17. Comportamento dos outros utentes da Loja.....	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
18. Facilidade de reclamação.....	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
19. Resposta às reclamações apresentadas.....	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
20. Sinalética interior da Loja.....	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
21. Sinalética exterior à Loja, na via pública.....	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
22. Horário de funcionamento.....	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
23. Serviço de bar.....	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
24. Serviço de fotocópias e fotografias.....	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
25. Balcão de Informação.....	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
26. Decoração e apresentação da Loja.....	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
27. Serviço de <i>call-center</i> da Loja.....	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
28. Página de <i>Internet</i> da Loja.....	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
29. Serviço informativo por <i>sms</i> da Loja.....	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5

2. Que outros serviços gostaria de ver representados nesta Loja?

3. Tem algum comentário que deseje acrescentar?

Obrigada pela sua colaboração!

Anexo 5 – Árvore de categorias e categorias independentes (QSR Nvivo 2.0)

NVivo revision 2.0.163

Project: Loja do Cidadão

NODE LISTING

Nodes in Set: All Nodes

Number of Nodes: 68

- 1 Ferramentas Avaliação Qualidade
- 2 Formação Funcionários
- 3 Insatisfação no Trabalho
- 4 Motivação dos Funcionários
- 5 Seleção dos Funcionários
- 6 Serviços de Suporte
- 7 (1) /Serviço Público
- 8 (1 1) /Serviço Público/Cidadão-Cliente
- 9 (1 1 1) /Serviço Público/Cidadão-Cliente/Perfil
- 10 (1 1 2) /Serviço Público/Cidadão-Cliente/Motivação
- 11 (1 1 3) /Serviço Público/Cidadão-Cliente/Comportamento
- 12 (1 2) /Serviço Público/Entidade Pública
- 13 (1 3) /Serviço Público/Sociedade
- 14 (1 4) /Serviço Público/Relacionamento
- 15 (2) /Qualidade Percebida pelo Cliente
- 16 (2 1) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Expectativas
- 17 (2 1 1) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Expectativas/Passa-Palavra
- 18 (2 1 1 1) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Expectativas/Passa-Palavra/Positivo
- 19 (2 1 1 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Expectativas/Passa-Palavra/Negativo
- 20 (2 1 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Expectativas/Experiências Anteriores
- 21 (2 1 2 1) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Expectativas/Experiências Anteriores/Positivas
- 22 (2 1 2 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Expectativas/Experiências Anteriores/Negativas
- 23 (2 1 3) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Expectativas/Posicionamento Sugerido
- 24 (2 1 3 1) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Expectativas/Posicionamento Sugerido/Positivas
- 25 (2 1 3 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Expectativas/Posicionamento Sugerido/Negativas
- 26 (2 1 4) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Expectativas/Necessidades Pessoais
- 27 (2 1 4 1) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Expectativas/Necessidades Pessoais/Positivas
- 28 (2 1 4 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Expectativas/Necessidades Pessoais/Negativas
- 29 (2 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções

- 30 (2 2 1) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Tangíveis
- 31 (2 2 1 1) /Qualidade Percebida pelo Ciente/Percepções/Tangíveis /Positivo
- 32 (2 2 1 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Tangíveis/ Negativo
- 33 (2 2 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Confiança
- 34 (2 2 2 1) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Confiança/ Positiva
- 35 (2 2 2 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Confiança/ Negativa
- 36 (2 2 3) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Capacidade de Resposta
- 37 (2 2 3 1) /Qualidade Percebida pelo Ciente/Percepções/Capacidade de Resposta/
Positiva
- 38 (2 2 3 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Capacidade de Resposta/
Negativa
- 39 (2 2 4) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Segurança - Garantia
- 40 (2 2 4 1) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Segurança - Garantia/
Positiva
- 41 (2 2 4 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Segurança - Garantia/
Negativa
- 42 (2 2 5) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Empatia
- 43 (2 2 5 1) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Empatia/Positiva
- 44 (2 2 5 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções/Empatia/ Negativa
- 45 (2.2.6) / Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções//Imagem da Loja
- 46 (2.2.7) / Qualidade Percebida pelo Cliente/Percepções//Imagem da
Administração Pública tradicional
- 47 (2 3) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Zona de Tolerância
- 48 (2 4) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Emoções
- 49 (2 4 1) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Emoções/Positivas
- 51 (2 4 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Emoções/Negativas
- 52 (2 5) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Qualidade Percebida pelo Cliente
- 53 (2 5 1) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Qualidade Percebida pelo
Cliente/Qualidade Percebida Positiva
- 54 (2 5 2) /Qualidade Percebida pelo Cliente/Qualidade Percebida pelo
Cliente/Qualidade Percebida Negativa
- 55 (3) /Valor para a Sociedade
- 56 (3 1) /Valor para a Sociedade/*Stakeholders*
- 57 (3 2) /Valor para a Sociedade/Perdas para a Sociedade
- 58 (3 3) /Valor para a Sociedade/Responsabilização
- 59 (4) /Qualidade do Serviço Público
- 60 (4 1) /Qualidade do Serviço Público/Positiva
- 61 (4 2) /Qualidade do Serviço Público/Negativa
- 62 (9) /Características do Entrevistado
- 63 (9 1) /Características do Entrevistado/Cliente
- 64 (9 2) /Características do Entrevistado/Gerentes
- 65 (9 3) /Características do Entrevistado/Coordenadores
- 66 (9 4) /Características do Entrevistado/Funcionários
- 67 (9 5) /Características do Entrevistado/Outros
- 68 (9 6) /Características do Entrevistado/Presidente