



UNIVERSIDADE DO MINHO
Escola de Economia e Gestão

Rita Daniela Oliveira de Sousa

QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
O Impacto da Certificação ISO 9001:2000
na Satisfação dos Municípios

Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Administração Pública

Orientadora: Professora Doutora Silvia Maria Mendes

Braga

Fevereiro 2007

É autorizada a reprodução integral desta dissertação apenas para efeitos de investigação, mediante declaração escrita do interessado, que a tal se compromete.

(Rita Daniela Oliveira de Sousa)

Agradecimentos

Os meus agradecimentos à Professora Doutora Sílvia Mendes pela disponibilidade demonstrada e pelo apoio prestado na orientação deste trabalho.

Agradeço, também, às autarquias que participaram no estudo e àqueles cujo contributo foi fundamental na aplicação dos inquéritos por questionário.

Um obrigada muito especial aos meus pais, por me terem proporcionado sempre todas as condições para a minha evolução académica e, acima de tudo, por nunca terem deixado de acreditar em mim.

Por último, agradeço a todos aqueles que com a sua paciência, carinho e amizade em muito me apoiaram ao longo deste percurso.

QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Impacto da Certificação ISO 9001:2000 na Satisfação dos Municípios

Resumo

As expectativas e exigências crescentes dos cidadãos face aos serviços públicos introduziram uma nova orientação no processo de reforma e modernização administrativas. Não se trata, contudo, de transformar as organizações públicas em organizações análogas às privadas mas sim, de substituir a lógica vigente, centrada no cumprimento estrito de procedimentos, por uma lógica direccionada para o cidadão. Neste contexto, alguns organismos públicos portugueses apostaram na gestão da qualidade, encarando-a como uma ferramenta eficaz no combate a problemas inerentes ao sector, nomeadamente a baixa qualidade na prestação dos serviços, as ineficiências na utilização dos recursos disponíveis e o distanciamento da Administração relativamente aos cidadãos.

O presente trabalho de investigação pretende dar o seu contributo para a clarificação da polémica que envolve a certificação ISO 9001:2000 e a sua aplicabilidade à Administração Pública, apresentando uma análise e conseqüente reflexão sobre o impacto deste tipo de certificação, na satisfação dos cidadãos/clientes do sector público. Dada a heterogeneidade dos organismos públicos certificados, optamos por reduzir o âmbito da investigação a gabinetes municipais de atendimento (GMAs). Este serviço não só se apresenta como uma das faces mais visíveis da administração, como constitui uma das actividades com elevada representatividade no novo modelo de gestão pública preconizado.

O estudo transversal desenvolvido em treze autarquias dos distritos do Porto e Aveiro - os únicos distritos a nível nacional com GMAs certificados -, através da aplicação de um inquérito de satisfação a 346 indivíduos, revelou que, na generalidade, os cidadãos/clientes de GMAs certificados estão mais satisfeitos do que os de serviços de atendimento não certificados. Através da estimação dos potenciais factores explicativos do nível de satisfação dos utentes destes serviços, verificamos que existem evidências suficientes a corroborar a hipótese inicial de trabalho. Concluimos, portanto, que a certificação ISO 9001:2000 tem um impacto positivo na satisfação dos cidadãos/clientes de GMAs, nos dois distritos abrangidos por esta pesquisa.

QUALITY IN PUBLIC ADMINISTRATION

The impact of ISO 9001:2000 on citizens' satisfaction

Abstract

Citizen's growing expectations and demands towards public services introduced a new orientation in the process of administrative reform and modernization. However, the concern is not about transforming public organizations into organizations similar to private ones, but more about replacing the present standard, centered strictly on following procedures, by a citizen-oriented approach. In this context, some portuguese public institutions decided to adhere to quality management, using it as an effective tool to face the sector's inherent problems, namely the low quality of service delivery, the inefficient management of available resources and the distance between the Administration and the citizens.

This study seeks to clarify the discussion on the applicability of the ISO 9001:2000 to Public Administration organizations. We present an analysis and subsequent reflection on the impact of this kind of certification on citizens/customers' satisfaction. Given the heterogeneity of certified public institutions, we chose to reduce the range of the investigation to municipal reception offices (GMAs). This service is not only one of the most visible sides of the organization, but also one of the most representative activities of the new model of public management.

Using a cross-sectional research design and an individual-level dataset assembled for the purpose by way of a satisfaction survey of 346 individuals in thirteen municipalities belonging to the districts of Porto and Aveiro - the only two districts nationwide with certified GMAs in some municipalities -, we show that, in general, citizens/customers of certified GMAs are more satisfied than those using non-certified services. Our estimates of the potential determinants of the satisfaction, allow us to reject the hypothesis of a null effect of certification, thus corroborating our working hypothesis. We, therefore, conclude that ISO 9001:2000 certification has a positive impact on the satisfaction of citizens/customers of GMAs, in the two districts contemplated in this study.

Índice Geral

Agradecimentos	iii
Resumo	v
Abstract	vii
Índice Geral	ix
Índice de Tabelas e Figuras	xii
Abreviaturas	xiii
Introdução	1
1ª PARTE - REVISÃO DE LITERATURA	3
Capítulo I	5
A História da Qualidade.....	5
1.1 – Evolução da Qualidade.....	5
1.2 – O novo paradigma da Qualidade: TQM	7
Capítulo II	9
Os Pioneiros da Gestão da Qualidade	9
2.1 – Os Gurus da Qualidade	9
2.2 - Outros contributos importantes na área da Qualidade.....	12
Capítulo III	14
Iniciativas Internacionais para a promoção da Qualidade	14
3.1 – Prémios Internacionais para a Qualidade	14
3.2 – Estrutura Comum de Avaliação da Qualidade das Administrações Públicas da União Europeia (C.A.F. – Common Assessment Framework)	15
3.3 – Organização Internacional de Normalização	16
Capítulo IV	17
A implementação de um SGQ e a Série ISO 9000	17
4.1 – Estrutura e Requisitos da ISO 9001:2000	18
4.2 – O Modelo de Gestão da Qualidade da ISO 9001:2000.....	20
Capítulo V	23
A Qualidade na Administração Pública	23
5.1 – A aplicabilidade da Gestão da Qualidade no Sector Público.....	23
5.2 – A Qualidade na Administração Pública Portuguesa	27
5.3 – A Qualidade na Administração Local	31
5.4 – A Qualidade na Administração Local: o caso português	33

5.5 – A Qualidade e o Serviço de Atendimento ao Cidadão/Cliente	36
Capítulo VI	40
A Qualidade e a Satisfação dos Cidadãos/Clientes	40
6.1 – Conceito de Qualidade e de Satisfação do Cidadão/Cliente	40
6.2 - Mecanismos de Audição dos Cidadãos/Clientes	42
6.3 - Medição da Satisfação dos Cidadãos/Clientes: o CMT	44
6.3.1– Finalidades do CMT	44
6.3.2 – Os cinco elementos da estrutura de medição do CMT	45
6.3.3 – As cinco dimensões da prestação do serviço contempladas no CMT	46
6.3.4 – As “Core Questions”	49
2ª PARTE - HIPÓTESE DE TRABALHO	51
Capítulo VII	53
A Problemática Inicial.....	53
Capítulo VIII	55
A Construção da Hipótese de Trabalho.....	55
8.1 – O estado da certificação ISO 9001:2000 nos municípios portugueses	55
8.2 – A escolha do serviço alvo da investigação.....	57
8.3 – A definição da hipótese de trabalho.....	57
3ª PARTE - PARTE EMPÍRICA	59
Capítulo IX	61
Processo de Amostragem.....	61
Capítulo X	63
Instrumento de Observação.....	63
10.1 – A selecção do instrumento de observação e as suas limitações	63
10.2 – A estrutura do CMT - a ferramenta utilizada na construção do inquérito	64
10.3 – Reflexões prévias à utilização do CMT	65
10.4 – Aspectos metodológicos e regras subjacentes à utilização do CMT	66
10.4.1 – Tipo de informação: quantitativa, qualitativa.....	67
10.4.2 – Linguagem utilizada e redacção das questões	67
10.4.3 – Ordenação das questões	68
10.4.4 – Medição das respostas	68
10.4.5 – Extensão do inquérito	69
10.5 – O processo de elaboração do inquérito adoptado	70
10.5.1 – Selecção das questões	70
10.5.2 – Tradução das questões seleccionadas	72

10.5.3 – Tipo de escalas de medida de resposta utilizadas.....	73
10.6 – O pré-teste e a técnica de inquirição	74
10.7 – A Fiabilidade e a Validade Prévias	76
Capítulo XI	78
Recolha e Análise dos dados	78
11.1 – O contacto com as autarquias e a recolha de dados.....	78
11.2 – A caracterização da amostra	78
11.3 – A Fiabilidade e a Validade com base nas Observações	83
11.3.1 – Teste à Fiabilidade.....	83
11.3.2 – Teste à Validade	85
11.4. A análise dos resultados	91
11.4.1 – Análise da normalidade das distribuições dos dados relativos aos itens de satisfação.	91
11.4.2 – Análise comparativa da satisfação de cidadãos/clientes de GMAs certificados e não certificados.	93
11.4.3 – Análise da relação entre a satisfação e os potenciais factores explicativos: o Modelo de Regressão.....	97
Capítulo XII	106
Conclusões, Limitações e Implicações Futuras	106
Referências	109
Outras Fontes Consultadas	113
ANEXO I	117
ANEXO II	121

Índice de Tabelas e Figuras

Tabela 1: Os catorze princípios da gestão segundo Deming.....	9
Tabela 2: Os 10 princípios da gestão da qualidade segundo Juran.....	10
Tabela 3: Os 14 passos para a melhoria da qualidade segundo Crosby.....	11
Tabela 4: Modelos e Prémios Internacionais para a Qualidade.....	15
Tabela 5: Os requisitos da ISO 9001:2000.....	18
Tabela 6: Eixos de Modernização Administrativa da UCMA.....	30
Tabela 7: Determinantes de Excelência no Governo Local Português.....	33
Tabela 8: Objectivos do Serviço Centralizado de Atendimento ao Município.....	38
Tabela 9: Principais diferenças entre bens e serviços.....	41
Tabela 10: Dimensões do Serviço contempladas no CMT.....	48
Tabela 11: <i>As Core Questions</i>	50
Tabela 12: Certificação ISO 9001:2000 nos municípios portugueses.....	56
Tabela 13: GMAs Certificados e Não Certificados nos Distritos do Porto e Aveiro.....	62
Tabela 14: Estrutura do CMT.....	65
Tabela 15: Itens do CMT utilizados no nosso instrumento de observação.....	71
Tabela 16: Alterações efectuadas com base nas propostas em pré-teste.....	76
Tabela 17: Quantificação da amostra.....	79
Tabela 18: Data de Inauguração dos GMAs.....	80
Tabela 19: Distribuição do número de indivíduos por género.....	81
Tabela 20: Distribuição do número de indivíduos por idades.....	81
Tabela 21: Distribuição do número de indivíduos por situação profissional.....	82
Tabela 22: Distribuição do número de indivíduos por Habilitações.....	82
Tabela 23: Consistência Interna.....	84
Tabela 24: <i>Loadings</i> da Componente Principal no grupo de questões Prestação do Serviço.....	85
Tabela 25: Matriz de componentes para prestação do serviço.....	86
Tabela 26: <i>Loadings</i> da Componente Principal no grupo de questões Acessibilidades e Condições do Serviço.....	87
Tabela 27: Matriz de Componentes para Acessibilidades e Condições do Serviço.....	87

Tabela 28: O Componente Principal no grupo de questões Comunicação com o Serviço.....	88
Tabela 29: Matriz de Componentes para Comunicação com o Serviço.....	88
Tabela 30: Componentes Principais no 4º grupo de questões do inquérito.....	89
Tabela 31: Matriz Rodada de Componentes para Processo de Pagamento e Custo.....	89
Tabela 32: Testes de Normalidade das Distribuições.....	92
Tabela 33: Médias de satisfação dos 28 itens para os dois grupos.....	94
Tabela 34: Teste T para a diferença de média dos dois grupos.....	95
Tabela 35: Média de satisfação global nos dois grupos.....	96
Tabela 36: Teste T para a diferença de média dos dois grupos.....	97
Tabela 37: Variáveis, definição e estatísticas descritivas.....	99
Tabela 38: Resultados das Regressões.....	100
Tabela 39: Resultados das Probabilidades de Satisfação.....	102
Figura 1: Modelo de Gestão da Qualidade ISO 9001:2000.....	20
Figura 2: Processo de Prestação do Serviço.....	45

Abreviaturas

AP – Administração Pública
 APP – Administração Pública Portuguesa
 CMT – *Common Measurements Tool*
 GMA – Gabinete Municipal de Atendimento
 SGQ – Sistema de Gestão da Qualidade

Introdução

As grandes transformações sofridas pelo Estado ao longo do século XX, as novas funções atribuídas às Administrações Públicas a partir das crises das décadas de 70 e 80 e os diversos movimentos de reforma e modernização administrativas, compõem o cenário no qual os governos passaram a empreender medidas para substituir as organizações públicas tradicionais por serviços orientados para a qualidade, eficiência e eficácia das suas prestações. A opção pela qualidade surge, então, como o caminho mais seguro para progressivamente eliminar as disfunções burocráticas, assumindo-se uma nova postura e uma nova filosofia de acção que assentam numa Administração Pública (AP) gestonária orientada para os cidadãos (Silva: 2000). Acreditando ser este o caminho para alcançar maior eficiência e eficácia na gestão e utilização dos recursos disponíveis e, simultaneamente, para conseguir mais qualidade na prestação do serviço público, fazendo aumentar a satisfação dos cidadãos, alguns organismos públicos iniciaram diversos projectos na área da gestão da qualidade.

Neste contexto, surge o nosso projecto de investigação científica subordinado ao tema: “Qualidade na Administração Pública - o Impacto da Certificação ISO 9001:2000 na Satisfação dos Municípios”. A opção por esta temática é resultante não apenas da sua actualidade, mas também porque somos confrontados com ela, no contexto das funções laborais que desempenhamos.

Pretendendo estudar a relação entre a introdução de novos instrumentos de gestão em organismos públicos, particularmente nos municípios portugueses, e a satisfação dos cidadãos, o problema subjacente à nossa investigação tem como pergunta de partida:

“Qual o impacto da certificação ISO 9001:2000, no grau de satisfação dos cidadãos/clientes dos serviços municipais de atendimento?”.

Este trabalho compreende três partes essenciais. Uma primeira, ao longo da qual se procede à revisão da literatura que consideramos relevante para o desenvolvimento da pergunta de partida. Nesse sentido, a investigação tem como suporte teórico, num primeiro momento, uma perspectiva diacrónica do conceito de Qualidade (capítulo I) e uma breve abordagem às teorias dos autores com contributos importantes para o aparecimento da Gestão da Qualidade (capítulo

II). Num segundo momento, encetamos um percurso de estudo das práticas subjacentes à Qualidade (capítulo III) e dos instrumentos de implementação e certificação de Sistemas de Gestão da Qualidade - SGQs - (capítulo IV). De seguida, abordamos a problemática da Qualidade no sector público, nomeadamente no contexto da Administração Pública Portuguesa - APP - (capítulo V). Finalmente, analisamos a relação entre a Qualidade e a Satisfação de cidadãos/clientes e os mecanismos de medição dessa satisfação, focando uma ferramenta específica para o sector público: o *Common Measurements Tool* - CMT - (capítulo VI). Na segunda parte, procedemos à explanação da problemática subjacente a este trabalho de investigação (capítulo VII) e conseqüente construção da hipótese central de trabalho (capítulo VIII). Após a revisão de literatura e definição da hipótese geral de trabalho, chegamos à terceira parte, ao longo da qual se abordam as questões relacionadas com o processo de amostragem (capítulo IX), com o instrumento de observação (capítulo X) e com a recolha e análise de dados (capítulo XI), bem como se apresentam as principais conclusões, limitações e implicações futuras desta investigação (XII).

1ª PARTE - REVISÃO DE LITERATURA

Capítulo I

A História da Qualidade

O entusiasmo actual com a qualidade pode-nos levar a incorrer no erro de a considerarmos um tema recente (Wilkinson; Redman; Snape; Marchington: 1998). No entanto, as preocupações com a qualidade são encontradas em civilizações tão antigas como a Egípcia, a Grega ou a Romana. Estas preocupações remontam à figura do artesão que concentrava em si as responsabilidades de concepção, produção, venda e assistência pós-venda. Com o crescimento dos aglomerados populacionais, estas responsabilidades foram transferidas para as oficinas, onde existiam o mestre, que desempenhava já algumas tarefas de direcção, o ajudante do mestre, no qual eram delegadas algumas funções, e o aprendiz, cujo trabalho era verificado pelos seus superiores. Esta tarefa de verificação foi a primeira diferenciação de actividades relacionadas com a qualidade. Com a Revolução Industrial, momento de grande escassez dos produtos manufacturados, a preocupação com a quantidade prevaleceu relativamente à exigência de qualidade (Pires: 2004).

1.1 – Evolução da Qualidade

A qualidade, tal como se nos apresenta actualmente, é resultado de uma evolução que tem como ponto de partida a massificação da produção industrial. Quando se pensou em controlar a qualidade nas indústrias de produção em série, essa função viu-se reduzida à inspecção do produto final e tentativa de separação de produtos defeituosos (Wilkinson; Redman; Snape; Marchington: 1998).

Durante a I Guerra Mundial, o risco da não qualidade dos produtos foi evidenciado, particularmente, no sector dos equipamentos militares. Foi criada a figura do inspector para assegurar que os produtos cumpriam as especificações exigidas. No entanto, causas de não conformidades e acções correctivas e preventivas ainda não eram relevantes (Pires: 2004). A abordagem à qualidade planeada e preventiva, com o recurso a técnicas para controlo do processo produtivo (tais como: a metrologia, a manutenção e calibração dos aparelhos de medida

e ensaio, etc.), surge no período entre as duas Grandes Guerras (Juran: 1980). Com a II Guerra Mundial, o uso de tecnologias e materiais não testados evidenciaram falhas relacionadas com a insuficiência do controlo da concepção e consequente irregularidade no cumprimento das especificações.

Em meados dos anos 50, com o advento dos grandes investimentos (indústrias nuclear e petroquímica), é institucionalizada a garantia da qualidade, exigida pelos grandes compradores aos seus fornecedores. A partir deste momento, a cultura da qualidade disseminou-se para outros sectores industriais e para a área dos serviços, à medida que a competitividade se acentuava. Com a oferta a suplantar a procura e consumidores cada vez mais exigentes, a qualidade tornou-se o factor chave da vantagem competitiva, em detrimento da quantidade (Pires: 2004).

Nos anos 70, face à intensificação das preocupações com a satisfação das necessidades dos clientes, com a redução de custos e com o controlo da qualidade em todos os níveis de gestão, surge a fase da gestão da qualidade em toda a organização. A partir dos anos 80, com as novas teorizações e práticas na área da qualidade, assiste-se ao aparecimento da Gestão pela Qualidade Total (*Total Quality Management* – TQM). Com este conceito, a qualidade deixou de ser apenas um problema da produção e passou a ocupar também a gestão. A orientação para o cliente, baseada na simples preocupação com satisfação de necessidades, é acrescida de pesquisa sobre as expectativas, a decisão é descentralizada passando a ocupar todos os níveis hierárquicos e o trabalho em equipa e a melhoria contínua tornam-se princípios fundamentais (Oliveira Rocha: 2001).

Podemos resumir a evolução da qualidade em cinco principais etapas (Dale e Cooper:1995; Godinho e Neto: 2001). A primeira, a fase da inspecção da qualidade, na qual os produtos finais eram examinados com base na inspecção visual, separando-se os produtos com defeitos que deveriam ser inutilizados ou voltar ao processo produtivo para correcção. Esta actividade regular de inspecção da qualidade surgiu com a massificação da produção e foi, pela primeira vez, formalizada no período da I Guerra Mundial, a qual evidenciou os custos da não qualidade, principalmente ao nível dos equipamentos militares. Na segunda fase, a do controlo da qualidade, passou-se a dar maior atenção à definição das especificações dos produtos, desenvolvendo-se métodos e instrumentos para medir os desvios. Esta etapa corresponde ao

período em que apareceram as técnicas estatísticas aplicadas ao controlo da qualidade, no início da década de 30. A terceira fase, a da garantia da qualidade, iniciada em meados da década de 50, teve origem nas grandes indústrias que começaram a exigir a garantia aos seus fornecedores. Nesta fase, a prevenção das falhas foi enfatizada em detrimento da detecção e começaram a ser levadas a cabo acções planeadas e sistemáticas para assegurar que o produto iria cumprir os requisitos exigidos pelo cliente. A quarta fase, a da gestão da qualidade em toda a organização, surgida no início dos anos 70, foi o momento em que o planeamento e a actividade de prevenção foram estendidos a todos os processos e níveis de gestão, promovendo-se um sistema de cooperação interno, conducente ao fornecimento de produtos e serviços em função das necessidades dos clientes. A qualidade passou a ser encarada como uma oportunidade concorrencial. Por último, a fase da Gestão da Qualidade Total (TQM) iniciada nos anos 80, caracterizou-se por uma nova atitude de gestão decorrente do surgimento de novas ideias e práticas na área da qualidade.

1.2 – O novo paradigma da Qualidade: TQM

A qualidade tem sido alvo do interesse de muitos estudiosos e vários têm sido os contributos nesta matéria. Não existe uma abordagem única quando se fala em gestão da qualidade. Esta noção é um *mix* de ideias de gestão que resulta do contributo de numerosos autores, no seio dos quais se destacam Deming e Juran considerados os “pais da qualidade” (Stringham: 2004).

Deming e Juran, depois do trabalho activo na área da qualidade empresarial, desenvolvido sob a égide do governo americano durante a II Guerra Mundial, aceitaram trabalhar no Japão e implementar na indústria japonesa os seus princípios e técnicas estatísticas de controlo da qualidade. Em duas décadas, o Japão tornou-se um dos gigantes na economia internacional e, perante o milagre japonês, exposto ao mundo em finais da década de 70, os americanos voltaram novamente as atenções para as questões da qualidade (Stringham: 2004). Em meados de 80, corporações e agências governamentais americanas incentivaram a adopção de sistemas integrados de qualidade. Várias organizações iniciaram a implementação destes sistemas e dos diversos instrumentos da qualidade associados, mantendo sempre a preocupação de os adaptar a

cada realidade organizacional. Deste movimento nasce a TQM, uma nova abordagem de gestão, com uma grande aceitação no sector privado americano (Stringham: 2004).

A TQM aparece, assim, como a mais recente fase do desenvolvimento do conceito de qualidade, a qual se distingue das etapas anteriores por sobrepor estruturas organizacionais descentralizadas e flexíveis, às tradicionais hierarquias rígidas, onde o nível decisório se situava apenas na gestão de topo (Rocha: 2006). Segundo McAdam e Leonard (2001), os principais elementos da TQM caracterizam-se pela ligação estratégica aos objectivos da organização, pela compreensão e satisfação dos clientes, pelo envolvimento dos trabalhadores de todos os níveis organizacionais, pela motivação da gestão de topo para a qualidade e pela percepção da organização como um conjunto de processos que incorporam relações do tipo clientes/fornecedores. Carr e Litlman (1993) identificam como principais características da TQM, a orientação para o cliente, a eliminação de erros, a prevenção dos problemas, o planeamento de longo prazo, o trabalho em equipa, a tomada de decisões fundamentada em evidências, a melhoria contínua, a estruturação organizacional horizontal e descentralizada e as parcerias com entidades externas. A TQM é um movimento que, uma vez iniciado, não deve terminar porque pressupõe um processo de melhoria contínua da organização. É como que uma finalidade inatingível da qual a organização deverá, continuamente, tentar aproximar-se (Dale e Cooper: 1995).

Tal como em outros movimentos, a TQM, enquanto filosofia e prática de gestão, começa a ser criticada a partir da década de 90. Entre os seus principais críticos, encontram-se os académicos de gestão que não se converteram à filosofia da qualidade por considerarem que o principal objectivo da TQM não é a qualidade em si, mas somente um real aumento da produtividade organizacional. Outra das principais críticas assenta no argumento de que as organizações adoptam e implementam sistemas de qualidade somente porque tal se tornou um requisito essencial de competitividade no mercado, e não porque estejam realmente interessadas na melhoria contínua de processos ou na motivação dos recursos humanos. O que se constata, de facto, é que muitas das organizações estão a implementar versões simplificadas e parciais do que é a TQM e, por isso, é grande a disparidade entre esta filosofia e a sua prática (Young e Wilkinson: 1999).

Capítulo II

Os Pioneiros da Gestão da Qualidade

Há cerca de duas décadas, entramos na era da gestão da qualidade e, com ela, surgiram nomes importantes como W. Edwards Deming, Joseph Juran, Philip Crosby e Kaoru Ishikawa, entre outros (Sousa e Voss: 2001).

2.1 – Os Gurus da Qualidade

São considerados pioneiros da gestão da qualidade Deming, Juran e Crosby.

Segundo Deming, qualidade é um termo relativo que varia em função das necessidades e expectativas dos clientes pois são eles quem a define. Em 1989, este autor dá o seu principal contributo para o desenvolvimento da área, ao definir os princípios da boa gestão (Tabela 1).

Tabela 1 - Os catorze princípios da gestão segundo Deming

1	Criar recursos permanentes para a melhoria de produtos e serviços.
2	Adoptar novas formas de gestão.
3	Dar prioridade à prevenção e não à inspecção, controlando a qualidade por amostragem.
4	Acabar com a escolha dos fornecedores com base apenas num único critério, o do preço. É importante desenvolver relações duradouras com os fornecedores.
5	Apostar na melhoria constante e permanente do sistema de produção.
6	Instituir novos modelos de formação.
7	Instituir as novas formas de liderança.
8	Eliminar o medo do estilo autoritário, encorajando a comunicação.
9	Eliminar barreiras entre departamentos, fomentando o trabalho em equipa e instituindo-se os Círculos de Qualidade.
10	Eliminar slogans e metas numéricas.
11	Abandonar a gestão por objectivos com base em indicadores quantitativos.
12	Não classificar, nem ordenar o desempenho dos trabalhadores.
13	Instituir um programa de educação.
14	Estruturar a gestão de modo a cumprir os 13 pontos anteriores e obter o empenho de todos na mudança.

Fonte: Godinho e Neto (2001).

Tal como Deming, Juran é considerado pai da qualidade (Young e Wilkinson: 1999). No entanto, a teoria de Juran parece mais marcante a longo prazo e, provavelmente, foi este o autor que deixou maior legado ao nível da literatura da gestão (Dale e Cooper: 1995). Para ele, a qualidade define-se como adequação ao uso e a sua gestão é feita com base em três pontos fundamentais (Godinho e Neto:2001): planeamento, melhoria e controlo (os pilares da famosa trilogia de Juran).

Outro contributo importante deste autor é o conceito de *management breakthrough*. O conceito assenta na ideia de que a atitude tradicional de inspecção deve ser substituída por gestão pela prevenção, na medida em que a primeira pressupõe que o desempenho não pode ser melhorado, enquanto a segunda assume que o objectivo da gestão é o de tentar, continuamente, alcançar o melhor desempenho possível para a organização (Pires:2004). A abordagem de Juran à gestão da qualidade resume-se em dez aspectos essenciais (Tabela 2).

Tabela 2 – Os 10 princípios da gestão da qualidade segundo Juran

1	Consciencializar todos para a necessidade e oportunidade de melhoria
2	Estabelecer metas específicas para a melhoria contínua da qualidade
3	Organizar de modo a que seja possível alcançar os objectivos e metas
4	Assegurar a formação do pessoal
5	Implementar projectos e equipas para resolver problemas e eliminar obstáculos
6	Acompanhar a evolução e melhoria da qualidade
7	Dar reconhecimento
8	Comunicar e divulgar os resultados
9	Medir processos e melhorias com base em indicadores
10	Incorporar a melhoria contínua e fixação de metas de qualidade nos sistemas de gestão das empresas.

Fonte: Sá (2002).

À semelhança de Juran, também Crosby acredita que 80% dos problemas são causados pela má gestão e não pelos trabalhadores. Portanto, uma aposta na qualidade exige o envolvimento de todos, desde a gestão de topo, ao trabalhador do nível mais baixo da hierarquia (Pires: 2004). Outra ideia importante é a necessidade de prevenção. Crosby argumenta que os custos da prevenção serão sempre mais baixos do que os da correcção, afirmando que “a Qualidade é gratuita (...) o que custa dinheiro são as coisas sem qualidade – todas as acções que

envolvem não fazer bem à primeira vez”. O autor criou o conceito de “zero defeitos” que significa, não que os produtos sejam perfeitos, mas sim que todos estão empenhados na qualidade. Ele define qualidade como conformidade aos requisitos previamente definidos, explicando que “Qualidade é fazer com que todos façam o que acordaram previamente fazer” (Crosby: 1979). Crosby construiu uma grelha que permite avaliar o grau de integração da gestão da qualidade numa organização. Esta grelha contempla cinco estádios de maturidade (Pires:2004). No primeiro – o da “Incerteza” – a organização desconhece a qualidade como uma ferramenta importante de gestão. No segundo – o “Despertar” – embora ainda não tenham sido disponibilizados recursos, a gestão começa a reconhecer a importância da qualidade. No terceiro – o de “Clarificar” – a gestão decide introduzir um programa formal de gestão da qualidade. O quarto – o do “Saber” – é quando se torna possível fazer mudanças permanentes na organização. No quinto – o da “Certeza” – a gestão da qualidade torna-se vital para a organização. As etapas para o estabelecimento de um programa de melhoria da qualidade são definidas por Crosby, ao longo de catorze passos (Tabela 3).

Tabela 3 - Os 14 passos para a melhoria da qualidade segundo Crosby

1	Compromisso da gestão de topo em relação à qualidade
2	Equipas de melhoria da qualidade
3	Medida da qualidade
4	Avaliação do custo da não qualidade
5	Tomada de consciência das necessidades da qualidade
6	Acções correctivas
7	Planear um programa “Zero Defeitos”
8	Formação dos responsáveis e inspectores
9	Instituir a máxima “Zero Defeitos”
10	Definição de objectivos
11	Eliminar as causas dos erros
12	Reconhecimento
13	Círculos de Qualidade
14	Recomeçar e progredir sempre

Fonte: Godinho e Neto (2001).

2.2 - Outros contributos importantes na área da Qualidade

Apesar de Deming, Juran e Crosby serem considerados os gurus da qualidade, há outros nomes a destacar na área, tais como Armand V. Feigenbaum, Kaoru Ishikawa, Tom Peters e Waterman, Genichi Taguchi, Garvin, entre outros.

Feigenbaum define a qualidade como uma filosofia de gestão para atingir a excelência, entendendo-a como o único objectivo da organização. Para ele, a qualidade é determinada pelos clientes, exige o trabalho em grupo (Círculos de Qualidade), o compromisso da gestão de topo e o *empowerment* (redução dos níveis hierárquicos e aumento da capacidade de decisão de todos). Para que tais exigências possam ser cumpridas, a organização deverá estruturar e planear o seu sistema de qualidade com base nos seguintes princípios: orientação para o cliente; envolvimento e consciencialização de todos para a qualidade; atribuição clara das competências; controlo dos fornecedores; acções correctivas; controlo contínuo dos sistemas; auditorias periódicas (Godinho e Neto: 2001). O seu contributo mais inovador é o conceito de “controlo total da qualidade” que é considerado o pilar sobre o qual se edificou, mais tarde, a TQM (Ross: 1999).

Ishikawa enfatizou a importância do trabalho em grupo e das ferramentas que lhe estão associadas (Pires: 2004). Desenvolveu o conceito de “Círculos de Qualidade”, entendendo-os como pequenas equipas que se reúnem periodicamente para investigar e resolver problemas de trabalho. Estes círculos caracterizam-se pelo voluntariado e pelo auto e inter desenvolvimento e participação, constituindo-se grupos que se auto instruem nas matérias e cooperam uns com os outros, de acordo com área de especialização (Godinho e Neto: 2001).

O contributo de Tom Peters e Waterman é reconhecido pela introdução do conceito de “Excelência” nas organizações. Estes autores explicam, no famoso “In Search of Excellence”, que uma organização excelente possui oito características essenciais, a saber: inclinação para a acção; proximidade do cliente; autonomia individual; produtividade através das pessoas; criação de valores concretos; concentração no essencial; simplicidade formal; simultaneidade de rigidez e flexibilidade (Godinho e Neto: 2001).

Taguchi define qualidade em função dos custos gerados por produtos defeituosos para a sociedade. Assim, a qualidade deve ser incorporada no produto desde o início. Quanto menor o desvio em relação às especificações pré-definidas, maior será o nível de qualidade obtido.

Consequentemente, os custos da não qualidade devem ser medidos em função dos desvios encontrados no desempenho do produto (Godinho e Neto: 2001).

Garvin, cujo nome está associado ao aparecimento da gestão estratégica da qualidade, identificou oito dimensões da qualidade, nomeadamente: o desempenho, que se refere às características operacionais do produto; as características, entendidas como os aspectos que complementam as funções básicas do produto; a confiança, que está relacionada com a probabilidade do produto falhar num determinado período de tempo; a conformidade, que consiste no grau de correspondência das características do produto ao requisitos pré-estabelecidos; a durabilidade, entendida como o tempo de vida do produto; a assistência, caracterizada pela rapidez, competência e cortesia no serviço pós-venda; a estética, que é a dimensão subjectiva da qualidade; e a qualidade percebida, que consiste na ideia que o consumidor tem sobre a marca e sobre o produto (Garvin: 1987).

Capítulo III

Iniciativas Internacionais para a promoção da Qualidade

É cada vez maior o número de organizações a adoptar práticas de gestão pela qualidade. O aumento da exigência dos clientes, cada vez mais informados e esclarecidos acerca dos seus direitos, é um fenómeno global que atinge todo o tipo de organizações, sejam elas públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos. Desde o sector industrial ao dos serviços, hoje em dia, todos se vêem inevitavelmente envolvidos no “culto” da qualidade. São várias as iniciativas internacionais para a promoção da qualidade no seio das mais diversas organizações, sendo que as mais divulgadas assentam na atribuição dos prémios internacionais para a qualidade, na criação da Estrutura Comum de Avaliação (C.A.F. – *Common Assessment Framework*) e na actuação da Organização Internacional de Normalização (ISO).

3.1 – Prémios Internacionais para a Qualidade

Os prémios internacionais para a qualidade, destinados a galardoar as organizações que se evidenciam nesta área, funcionam como um importante instrumento para a mobilização e incentivo ao desenvolvimento de políticas de qualidade, a nível mundial. Os mais importantes e reconhecidos são o *Deming Prize*, instituído no Japão, o *Malcolm Baldrige National Quality Award* (MBNQA), atribuído nos EUA desde 1987, e o *European Quality Award*, criado pela EFQM (*European Foundation for Quality Management*) em 1992, concedido segundo uma pontuação referente a níveis de excelência (EFQM/BE - *Business Excellence*).

Para serem galardoadas com estes prémios, as organizações têm que adoptar os diferentes modelos de gestão da qualidade que lhes estão subjacentes. Cada um dos modelos tem critérios próprios e distintos que passamos a apresentar:

Tabela 4: Modelos e Prémios Internacionais para a Qualidade

Nome	Modelo Deming Prize	Modelo MBNQA	Modelo EFQM/BE
Crítérios	<ol style="list-style-type: none"> 1. Políticas 2. Organização 3. Informação 4. Standardização 5. Utilização e Formação de Recursos Humanos 6. Actividades para assegurar a qualidade 7. Manutenção 8. Desenvolvimento 9. Efeitos 10. Planeamento futuro 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liderança 2. Informação e Análise 3. Planeamento Estratégico 4. Focalização nos Recursos Humanos 5. Processo de Gestão 6. Resultados 7. Focalização no Cliente e no Mercado 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liderança 2. Política e Estratégia 3. Gestão das Pessoas 4. Parcerias e Recursos 5. Processos 6. Satisfação dos Colaboradores 7. Satisfação dos Clientes 8. Impacto na Sociedade 9. Resultados do Desempenho

Fonte: Sá, 2002.

3.2 – Estrutura Comum de Avaliação da Qualidade das Administrações Públicas da União Europeia (C.A.F. – Common Assessment Framework)

Elaborada pela União Europeia, com o apoio da Academia *Speyer* (representante do modelo de qualidade alemão) e da EFQM (Fundação Europeia para a Gestão da Qualidade), a CAF constitui uma ferramenta que permite às organizações públicas realizarem exercícios de auto-avaliação, numa perspectiva de melhoria contínua. Os principais objectivos da CAF são: a auto-avaliação dos organismos públicos e o diagnóstico dos pontos fortes e fracos da organização (este instrumento foi especialmente produzido para ser aplicado na AP); a melhoria contínua dos serviços públicos, através da introdução de alterações aos processos que apresentam resultados de avaliação abaixo do pretendido; o reconhecimento, a cada momento, das exigências e expectativas dos cidadãos; e o estabelecimento de elos de ligação entre os vários modelos e metodologias de gestão aplicados nas AP europeias, através da introdução de indicadores comuns que permitem a comparação de resultados e o benchmarking (partilha de experiências) entre os diversos Estados Membros.

Os critérios de auto-avaliação da qualidade dos serviços públicos propostos na CAF dividem-se em cinco critérios de meios e quatro critérios de resultados. Os critérios de meios

referem-se ao modo como a organização desenvolve as suas actividades e contemplam aspectos como a liderança, a política e estratégia, os recursos e parcerias, a gestão dos processos e da mudança. Por sua vez, os critérios de resultados dizem respeito ao que a organização está ou não a conseguir alcançar relativamente aos cidadãos e clientes externos, aos clientes internos (funcionários), ao impacto na sociedade, ao seu desempenho chave (cumprimento da sua missão e objectivos gerais).

3.3 – Organização Internacional de Normalização

A Organização Internacional de Normalização (ISO) é uma federação mundial responsável pela preparação de normas internacionais de standardização. A elaboração destas normas é da competência dos comités técnicos da ISO e cada país membro só pode ter uma entidade filiada nesta federação. Em Portugal, a entidade nacional filiada é o Instituto Português da Qualidade (IPQ), ao qual cabe a conversão da norma internacional para a língua portuguesa, sendo que esta terá que ser, posteriormente, homologada e publicada em Diário da República.

A ISO iniciou formalmente a sua actividade em 1947, com o principal intuito de harmonizar as normas industriais de diferentes países, de modo a facilitar as trocas e transacções entre eles. Segundo Pires (2004), “as normas de gestão da qualidade surgem, historicamente, como imposição dos grandes compradores e detentores de sistemas complexos nos fornecedores de componentes e subsistemas, como forma de obterem a confiança adequada de que os sistemas complexos operariam bem em serviço”. Actualmente, a sua área de actuação é bastante mais vasta.

Capítulo IV

A implementação de um SGQ e a Série ISO 9000

Em 1987, a ISO publicou um conjunto de normas, a denominada “Série ISO 9000”, subordinado ao título “Normas para a Gestão e Garantia da Qualidade”. A série 9000 constitui a base para a concepção, implementação, avaliação, especificação e certificação de Sistemas de Qualidade, introduzindo uma linguagem comum a nível internacional (Godinho e Neto: 2001). Estas normas não são documentos estáticos. Como tal, a evolução das sociedades, a transformação dos mercados e das necessidades e expectativas dos clientes impuseram a reformulação das ISO. As normas para a gestão da qualidade foram, então, revistas em 1994 e em 2000. Da última revisão, a de 2000, resultou a versão actual da série de normas ISO 9000, na qual se substituiu a terminologia industrial por uma linguagem de gestão mais simples e universal. Para além das alterações ao nível da linguagem utilizada, as novas normas tornaram-se mais flexíveis e adaptáveis a qualquer tipo e dimensão de organização, mas trouxeram requisitos de qualidade mais exigentes (Pires: 2004). A actual Série 9000 é constituída por um conjunto coerente e integrado de normas orientadoras de Sistemas de Gestão da Qualidade (SGQs), a saber (Godinho e Neto: 2001; Pires: 2004):

1. A ISO 9000:2000, em versão portuguesa, a NP EN ISO 9000:2000 (que veio substituir as antigas ISO 8402:1994 e a ISO 9000-1:1994), descreve os princípios essenciais e define a terminologia de um SGQ.
2. A ISO 9001:2000, em versão portuguesa, a NP EN ISO 9001:2000 (que veio substituir as antigas ISO 9001/9002/9003:1994), especifica os requisitos que um SGQ tem que cumprir para poder ser certificado.
3. A ISO 9004:2000, em versão portuguesa, a NP EN ISO 9004:2000 (que veio substituir a antiga ISO 9004-1:1994), fornece as linhas orientadoras que consideram tanto a eficiência como a eficácia do SGQ, funcionando como um guia para avaliação do sistema e instituição de um processo de melhoria contínua do seu desempenho.

4.1 – Estrutura e Requisitos da ISO 9001:2000

Como foi acima referido, a ISO 9001:2000 é aquela que permite a certificação de um SGQ, por uma entidade certificadora acreditada para o efeito. A certificação do SGQ constitui, assim, um meio de demonstrar que a organização funciona em conformidade com normas internacionais de qualidade, sendo capaz de cumprir os requisitos exigidos pela 9001:2000 (Tabela 5) e, conseqüentemente, de fornecer produtos satisfatórios para os clientes (Pires: 2004).

Tabela 5 - Os requisitos da ISO 9001:2000

Rubricas	Requisitos
4. Sistema de Gestão da Qualidade	<p>4.1. Requisitos Gerais</p> <p>Uma organização que queira implementar um SGQ tem que:</p> <p>1º - identificar os processos necessários para o SGQ e definir a interacção entre eles;</p> <p>2º - determinar os critérios e métodos de controlo destes processos;</p> <p>3º - medir e analisar os processos e implementar mecanismos para eliminar as causas de deficiências;</p> <p>4º - avaliar permanentemente o SGQ numa perspectiva de melhoria continua.</p> <p>4.2. Requisitos de Documentação</p> <p>Os documentos necessários para o SGQ são o Manual, a Política e os Objectivos da Qualidade, os procedimentos escritos exigidos na norma e os registos da gestão da qualidade.</p>
5. Responsabilidade da Gestão	<p>5.1. Responsabilidade da Gestão</p> <p>5.1.1. <i>Comprometimento da Gestão</i> – a gestão de topo tem que evidenciar o seu comprometimento no desenvolvimento e melhoria contínua do SGQ.</p> <p>5.1.2. <i>Focalização no Cliente</i>: a gestão de topo deve assegurar que as necessidades e expectativas dos seus clientes são cumpridas, visando-se o aumento da satisfação dos mesmos.</p> <p>5.1.3. <i>Política da Qualidade</i>: é definida no seio da gestão de topo, orientando a organização para a satisfação dos requisitos dos clientes e da regulamentação aplicável.</p> <p>5.1.4. <i>Planeamento</i>: é no âmbito da gestão de topo que se definem os objectivos da qualidade e se traçam as linhas orientadoras do SGQ.</p> <p>5.1.5. <i>Responsabilidade, Autoridade e Comunicação</i>: a gestão de topo tem que definir as hierarquias funcionais dentro do SGQ, designar um responsável pelo controlo da implementação e manutenção dos procedimentos internos e assegurar a eficácia dos canais de comunicação dentro da organização.</p> <p>5.1.6. <i>Revisão pela Gestão</i>: a gestão de topo tem que, em períodos de tempo planeados, rever o SGQ.</p>
6. Gestão dos Recursos	<p>A organização tem que assegurar:</p> <p>6.1. A provisão dos recursos necessários e adequados;</p> <p>6.2. A formação e especialização dos recursos humanos;</p> <p>6.3. A manutenção das infra-estruturas e do ambiente de trabalho necessários para obter a conformidade do produto ou do serviço com os seus requisitos.</p>

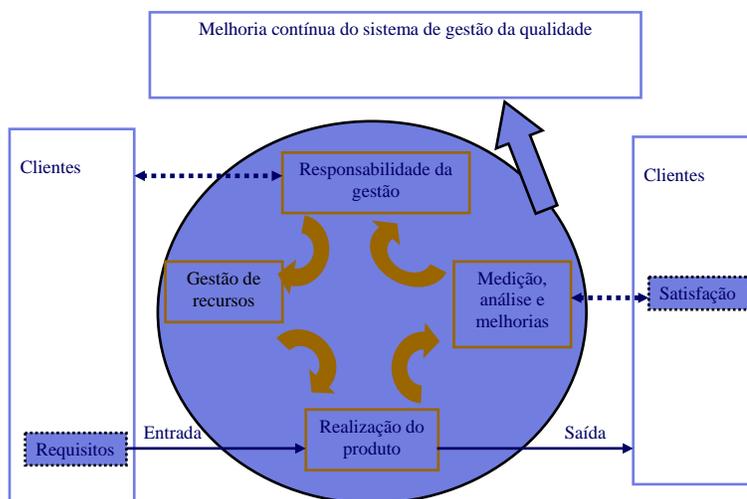
<p>7. Realização do Produto</p>	<p>7.1. Planeamento da realização do produto: é efectuado através da definição dos processos, métodos e práticas necessários à obtenção do produto conforme.</p> <p>7.2. Processos relacionados com o cliente: a organização tem que identificar e cumprir os requisitos exigidos pelos clientes, quer no que respeita ao produto final, quer no que se refere aos actos associados à entrega e posteriores à mesma. Ainda que o cliente não exija, a organização tem que avaliar o cumprimento de requisitos legais e regulamentares aplicáveis.</p> <p>7.3. Concepção e desenvolvimento: a organização tem que estabelecer planos, nos quais se definem as fases de criação de um novo produto ou de desenvolvimento do já existente, as actividades de verificação e controlo destas fases, bem como as responsabilidades dos intervenientes nas etapas de concepção e desenvolvimento do produto ou serviço.</p> <p>7.4. Aprovisionamento: a organização tem que definir um processo de compras que lhe permita adquirir os produtos em qualidade e quantidade adequadas às suas necessidades e no qual se preveja o método de avaliação dos fornecedores e inspecção dos produtos comprados.</p> <p>7.5. Operações de Produção e Serviço: incluem uma série de actividades relativas à produção e ao fornecimento dos bens e serviços, tais como:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Controlo da produção e fornecimento através da monitorização e medição dos processos em função dos resultados planeados. b) Identificação do produto, do seu estado e da sua localização, desde o início da realização até ao momento da expedição. c) Cuidar e proteger o produto do cliente, informando-o em caso de danos ou extravio do mesmo. d) Preservar a conformidade do produto, desde o início da produção até à entrega do mesmo. e) Identificar os momentos e respectivos dispositivos de monitorização e medição (DMM) da conformidade do produto, controlando periodicamente o funcionamento dos DMM e os padrões de medição utilizados (esta actividade inclui, no caso de ser aplicável, a calibração do DMM).
<p>8. Medição, Análise e Melhoria</p>	<p>8.1. A organização deve planear e implementar processos que lhe permitam assegurar a conformidade do produto e melhorar continuamente a eficácia do SGQ.</p> <p>8.2. Monitorização e Medição: exigem o desenvolvimento de instrumentos de avaliação da satisfação dos clientes, a realização de auditorias internas e a utilização de mecanismos de medição da eficácia dos processos e das características dos produtos.</p> <p>8.3. Controlo da Não Conformidade: prevê a existência de metodologias para identificar e corrigir as não conformidades dos produtos e para prevenir a utilização ou entrega involuntária de produtos não conformes.</p> <p>8.4. Análise de dados: exige a existência de metodologias de recolha e análise de dados relevantes para avaliar a eficácia do SGQ e identificar oportunidades de melhoria, sendo que desta análise deverá resultar informação sobre a satisfação dos clientes, sobre reclamações, sobre avaliação de fornecedores e sobre as não conformidades detectadas nos produtos.</p> <p>8.5. Melhoria: consiste na implementação de processos que permitam eliminar as causas reais (através de acções correctivas) ou potenciais (através de acções preventivas) das não conformidades.</p>

Fonte: NP EN ISO 9001:2000

4.2 – O Modelo de Gestão da Qualidade da ISO 9001:2000

O modelo subjacente a um SGQ, construído segundo a ISO 9001:2000, tem a seguinte configuração:

Figura 1 - Modelo de Gestão da Qualidade ISO 9001:2000



Fonte: NP EN ISO 9001:2000

A construção do modelo assenta no cumprimento dos requisitos da ISO 9001:2000. Estes requisitos não definem especificações acerca das características do produto, centram-se sim, nos processos de desenvolvimento e realização do produto. Deste modo, a padronização definida na ISO pode ser aplicada a uma variedade de ambientes organizacionais, permitindo que cada organização desenvolva o seu SGQ de acordo com as suas características e especificidades (Dale e Cooper: 1995) ¹. Esta é uma particularidade da série ISO 9000 que, actuando muito além da inspecção do produto final, pretende a construção da qualidade através da examinação total da actividade organizacional, desdobrada e analisada por processos. Uma análise por processos inerentes à produção dos bens e serviços é essencial para que, mais facilmente, se identifiquem

¹ Os requisitos da 9001:2000 são genéricos, não sendo endereçados a nenhuma área em particular, pois os sectores de actividade mais específicos têm as suas próprias normas (ex: EN 46002 para SG em dispositivos médicos; QS 9000 da Ford, Chrysler e GM).

as causas da não qualidade. Uma abordagem deste tipo tem a vantagem de obrigar a pensar e a trabalhar de forma articulada, sendo maior o aproveitamento de sinergias. Este é um dos grandes desafios que a ISO 9001:2000 lança à AP, uma vez que nesta área ainda domina a divisão do trabalho centrada na especialização do saber (Paiva e Capela: 2002).

Neste contexto, uma organização que implemente um SGQ, seja ela pública ou privada, vê-se obrigada a estabelecer um conjunto de regras internas de funcionamento segundo as directrizes da ISO, de modo a garantir que todas as actividades que podem afectar a qualidade decorram de forma controlada, através de um processo de acções correctivas eficazmente implementado. As directrizes da ISO 9001:2000 constituem, portanto, os requisitos da norma entendidos como as afirmações das quais se retiram as consequências para implementar um SGQ, nomeadamente: a necessidade de documentar e registar actividades, de medir e avaliar resultados, de envolver todos os intervenientes desde a gestão de topo à base operária, necessidade de implementar acções de correcção e de prevenção dos erros e desvios face às especificações predefinidas (Pires: 2004).

Todavia, a certificação ISO 9001:2000 é alvo de diversas críticas. Ashton (1993) refere que o elevado número de formulários e o trabalho administrativo associados ao processo de certificação acrescenta pouco valor à melhoria da qualidade pois, na prática, as certificações são vistas como um fim em si mesmo e não como um meio de progresso permanente. Por sua vez, Chase (1993) argumenta que a certificação não garante qualidade, ela apenas assegura que a empresa realiza os seus processos de acordo com o predefinido e registado no manual, sendo que este pode não ser o reflexo das exigências do cliente, nem a garantia da melhoria contínua. Consequentemente, o produto pode ter qualidade duvidosa, desde de que a sua produção seja consistente com o procedimento documentado e previamente definido.

De facto, em vez de ditar especificações acerca do produto, as ISO 9000 centram-se nos processos. O referencial 9001:2000 não certifica produtos mas sim, SGQs. Segundo Khan e Hafiz (1999), esta é a melhor maneira para uma organização assegurar que os seus produtos e serviços estão de acordo com as exigências dos seus clientes. Segundo Pires (2004), o SGQ, ao definir a política, objectivos, responsabilidades, canais de comunicação e acções internas, constitui a base essencial para a institucionalização de um sistema de valores da qualidade total, cujos benefícios

principais são a satisfação dos clientes, o esforço de melhoria contínua, a eliminação dos desperdícios, a comunicação e atitude positivas. Para se atingir este nível, é necessário uma abordagem estruturada que exige o esforço de mudança e envolvimento de todos os intervenientes. A finalidade é aderir a uma nova filosofia de gestão que permite o aumento da competitividade e da satisfação dos clientes.

Capítulo V

A Qualidade na Administração Pública

A Administração Pública (AP) tem sido alvo de consideráveis mudanças, muitas delas resultantes da falência das hierarquias rígidas, caracterizadas por um sistema complexo de regras e procedimentos e por processos de decisão altamente formalizados e centralizados. Este tipo de estrutura organizacional tem vindo a manifestar múltiplas dificuldades para se adaptar a um novo ambiente, cada vez mais competitivo e incerto, mostrando-se incapaz de dar resposta às crescentes exigências dos cidadãos (Sá:2003). De facto, a relação do Estado com a sociedade passou de uma relação de poder, para uma relação de complementaridade baseada no protagonismo do cidadão cada vez mais activo e exigente. Consequentemente, o serviço público vê-se obrigado, como qualquer outro tipo de organização, a mergulhar no culto da qualidade e a aumentar a sua preocupação com o desempenho e com as características do serviço que presta (Paiva e Capela: 2002).

Deste modo, é necessário apostar na transformação da cultura da AP e investir na acção direccionada para os resultados, para o controlo e avaliação dos processos, para a definição de objectivos e para a satisfação dos destinatários dos serviços públicos, ao invés de continuar a alimentar uma postura administrativa centrada nos normativos legais e no cumprimento formal da norma (Sá: 2003).

5.1 – A aplicabilidade da Gestão da Qualidade no Sector Público

Como explicam Carapeto e Fonseca (2005), podemos equacionar a existência de três fases na evolução da qualidade no sector público. A primeira caracteriza-se, essencialmente, pela preocupação com o cumprimento dos diplomas legais e normas, correspondendo, no sector privado, à fase da conformidade com as especificações técnicas dos produtos industriais. Muito embora esta fase tenha surgido nos países de cultura anglo-saxónica, antes dos anos 60, ela manteve-se durante muito tempo nos países da europeus com tradição legalista. Até há bem

pouco tempo, estes países continuavam a encarar a qualidade como mera conformidade com a lei (podemos considerar que, na maioria dos casos, esta é ainda a cultura vigente no nosso país).

A segunda fase aparece, a partir dos anos 60, com a divulgação da gestão por objectivos e faz corresponder o conceito de qualidade, com o de eficácia e o de ausência de erros. Pode dizer-se que, nesta fase, a preocupação se centra no objectivo do serviço e sua aptidão para ser utilizado.

Na mesma linha do *New Public Management*² (ou, Nova Gestão Pública), surge, nos anos 80, a terceira fase da evolução da qualidade no sector público. Esta etapa, coincidente com o aparecimento da gestão pela qualidade total (TQM – *Total Quality Management*) nos EUA, transporta consigo o redireccionar de atenções para a satisfação do cliente. Assim, originário do sector privado, o movimento da TQM expandiu-se para a AP, nos finais da década de 80, com o aparecimento da Nova Gestão Pública. As iniciativas de modernização na linha da Nova Gestão Pública tornaram mais ténue a dicotomia entre público e privado, na maior parte dos países ocidentais (Carapeto e Fonseca: 2005). Foram trazidos novos instrumentos de gestão para o sector público, no seio do qual a gestão da qualidade passou a ocupar um lugar de destaque (Rocha: 2001). No entanto, a aplicabilidade das técnicas de gestão privada ao sector público, nomeadamente a introdução do conceito de qualidade na AP, não deixou de suscitar dificuldades e de ser alvo de discussão entre os especialistas (Carapeto e Fonseca: 2005).

Autores como Swiss (1992) e Rago (1994) apontam alguns obstáculos à importação de técnicas da TQM para a AP. Swiss (1992) defende que a TQM só é útil no sector público, quando substancialmente transformada e adaptada às especificidades deste sector. Segundo ele, as principais barreiras para a aplicação da TQM à AP prendem-se com as dificuldades inerentes à definição de “cliente” público, com o facto de estarmos perante serviços, com a inexistência de orientação para a aferição e medição de resultados na administração e com o contexto político. Todavia, a posição do autor não é de todo pessimista. Swiss considera que é possível adaptar a TQM ao sector público, fazendo com que a Administração passe a valorizar o *feedback* dos

² Modelo gestor de reforma da AP que emergiu nos países anglo-saxónicos e se alargou ao outros países da OCDE no início dos anos 80. Este modelo caracteriza-se por sete elementos interligados, a saber: profissionalização da gestão nas organizações públicas; padrões de desempenho e medidas de avaliação; ênfase no controlo e nos resultados; desagregação das grandes unidades no sector público; introdução da competição no sector público; primazia aos estilos e práticas de gestão do sector privado; e ênfase na disciplina e parcimónia na utilização dos recursos (Araújo:2004).

cidadãos/clientes, a monitorização do desempenho e a melhoria contínua. Rago (1994) também partilha da opinião de que a TQM só é útil ao sector público, quando substancialmente modificada. Para este autor, a cultura política, o ambiente organizacional do sector público, bem como a noção de satisfação de cliente constituem os principais desafios à importação de técnicas de gestão da qualidade do sector privado, para o público.

Outros autores como Scharitzer e Korunka (2000) e Poister e Harris (1997) argumentam que o principal problema reside em perceber a real contribuição da TQM, para o sector público. Em primeiro lugar, existem poucas experiências de aplicação de programas de qualidade neste sector e, simultaneamente, as que existem são muito recentes e encontram-se num reduzido grau de maturidade para poderem ser devidamente avaliadas (Poister e Harris: 1997). Segundo Kaboolian (1999), a dimensão política e as características do serviço público (pagos por todos, não exclusivos e para os quais, muitas vezes, não há alternativa de fornecimento) dão conteúdo ao argumento da “excepcionalidade” do sector público, no qual se baseiam as principais reservas acerca da aplicabilidade da TQM na AP.

Oliveira Rocha (2006) argumenta que a grande dificuldade da aplicação da TQM no sector público reside na existência de diferenças substanciais entre este sector e o privado. Segundo ele, a qualidade nos serviços públicos consiste “num transplante do mundo dos negócios e, nem sempre os transplantes são bem sucedidos, podendo ser rejeitados”. Neste contexto, o autor aponta algumas dificuldades na transposição desta ferramenta, nascida no mundo privado, para a AP. Uma delas prende-se com a dificuldade em definir quem são os clientes do serviço público, pois existem os receptores directos que utilizam os serviços e os clientes indirectos que são apenas *taxpayers*. As exigências de ambos são diferentes, uma vez que os pagadores de impostos se preocupam, essencialmente, com a redução de custos dos serviços, enquanto que os utilizadores preferem, normalmente, uma prestação de maior qualidade. Por outro lado, não existe, por norma, um mercado para os serviços públicos. Estes operam, maioritariamente, em condições de monopólio, não havendo alternativa de fornecimento para os clientes insatisfeitos. Uma outra dificuldade apontada pelo autor resulta do facto de a TQM ter sido, originalmente, concebida para processos rotineiros inerentes à produção industrial de bens, não para a área dos serviços. É difícil obter uniformidade nos *outputs* do serviço, cuja prestação depende em larga

medida da postura e formação do funcionário. Daí, a própria avaliação de resultados e a definição de indicadores (elementos cruciais na gestão da qualidade) constituírem uma tarefa mais complexa no âmbito dos serviços. Segundo Oliveira Rocha, o serviço público tem, ainda, a particularidade de se desenvolver num contexto político, no seio do qual a forte hierarquização organizacional e a componente social das políticas condicionam a aplicabilidade da TQM.

Do exposto, verifica-se a persistência de alguma relutância entre os vários especialistas, quanto à aplicabilidade de técnicas de gestão do sector privado à AP. No entanto, a existência de Prémios de Qualidade, comuns aos sectores público e privado, e a flexibilização das normas ISO 9000, no sentido de as tornar aplicáveis a todo o tipo de organização, mostram que não há razões para acreditar que os instrumentos da qualidade, nascidos no sector empresarial, não sejam aplicáveis à AP (Sá: 2002). Como salienta Oliveira Rocha (2006), não obstante as dificuldades identificadas na transposição da TQM para a AP, a adopção de políticas da qualidade no serviço público trouxe vantagens para o sector, nomeadamente ao nível da enfatização do papel do cliente. Este passou ser mais activo na reivindicação dos seus direitos e na exigência da melhoria da qualidade da prestação do serviço público, forçando à mudança de comportamentos há muito institucionalizados. Para o autor, os valores da qualidade têm um poder reformador muito benéfico, uma vez que obrigam à flexibilização de estruturas e à adopção de uma nova postura por parte das organizações públicas, tornando-as mais conscientes da importância dos processos de aprendizagem e melhoria contínuas. Também Morgan e Murgatroyd (1994) explicam que a inexistência de mercado para muitos serviços públicos (pelo menos os concebidos na acepção clássica) e a especificidade do conceito de cliente não impedem as organizações da AP de lutar contra as ineficiências e desperdícios, muito menos de adoptar uma postura orientada para o cidadão e suas necessidades.

Como referem Paiva e Capelas (2002), a abordagem da qualidade tem contributos específicos para o sector público, nomeadamente no que diz respeito à clarificação e reforço das preocupações com as características dos produtos e serviço, ao reforço do conhecimento e adequação das respostas às necessidades e expectativas dos destinatários, à fixação de objectivos da qualidade integrados nos objectivos gerais de gestão, à identificação das causas internas e externas impeditivas de uma melhor qualidade e rentabilização de meios. Esta abordagem

permite, assim, a criação e uso de ferramentas de gestão integradas no âmbito da qualidade e o desenvolvimento de uma cultura centrada nos problemas, necessidades, destinatários e resultados. Neste contexto, a qualidade tem vindo a consolidar-se no seio da gestão pública, sendo já reconhecido o valor que ela pode acrescentar à actuação dos serviços públicos.

5.2 – A Qualidade na Administração Pública Portuguesa

No seio da Administração Pública Portuguesa (APP), surgiram diversos desafios e oportunidades de mudança, resultantes de um conjunto de factores a que não são alheias as pressões ao nível financeiro e os condicionalismos inerentes à participação no Mercado Único, as exigências cada vez maiores dos cidadãos face aos serviços públicos, bem como a necessidade de melhor conceber e executar as políticas públicas (Silva: 2000). Portugal não ficou imune à mudança (Araújo: 2002). O clima de transformação teve impactos importantes na AP que se começaram a fazer sentir com a reforma iniciada em 1986. A primeira fase deste movimento reformador caracterizou-se, essencialmente, pela adopção de medidas de desburocratização e simplificação de processos administrativos por forma a melhorar a relação entre os cidadãos e a Administração, destacando-se como medida mais importante a entrada em vigor do Código do Procedimento Administrativo através do Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro (Oliveira Rocha: 2006).

Na década de 90, face aos sucessivos compromissos assumidos por diferentes governos para o investimento na qualidade, surgem iniciativas que marcam o verdadeiro impulso destas questões na APP (Gonçalves e Monteiro: 1999). Como explica Oliveira Rocha (2006), terminada a fase da desburocratização passou-se à etapa da melhoria da qualidade do serviço público. Assim, a par da reforma e modernização administrativas, inicia-se a fase da “Gestão da Qualidade nos Serviços Públicos”. A partir de então, surgem diversos programas e projectos para a qualidade que, na sua maioria, são da responsabilidade do Secretariado para a Modernização Administrativa

(SMA)³. Para além do vasto conjunto de publicações de natureza essencialmente pedagógica sobre qualidade na AP, o SMA esteve na base de importantes iniciativas, tais como: a “Carta para a Qualidade dos Serviços Públicos”, aprovada em 1993 pelo Conselho de Ministros, que convidava ministérios e municípios a desenvolver cartas sectoriais, nas quais se estabeleciam padrões de qualidade e se anunciavam compromissos com o cidadão, considerado o centro da preocupação do serviço público; a “Carta Deontológica do Serviço Público”, onde se estabeleciam os deveres dos funcionários, no que respeita à qualidade do atendimento e à execução do serviço público; o “Prémio Qualidade em Serviços Públicos” para distinguir organismos públicos pela implementação de práticas de qualidade. A actuação do SMA caracterizou-se, também, pelos vários Protocolos de Modernização Administrativa celebrados com organismos da AP central e pelo incentivo à aplicação da estrutura comum de avaliação, a CAF.

A partir de 98, evolui-se para a etapa do desenvolvimento de modelos de excelência no sector público (Oliveira Rocha: 2006). Marcante, neste período, foi a publicação de dois diplomas fundamentais ainda hoje em vigor: o Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril, que define os princípios gerais de actuação da AP face ao cidadão, bem como sistematiza orientações da modernização administrativa e o Decreto-Lei n.º 166-A/99, de 13 de Maio, o qual institui o SQSP - Sistema de Qualidade em Serviços Públicos. De acordo com o artigo n.º 3 deste último diploma, a qualidade em serviços públicos é entendida como “uma filosofia de gestão que permite alcançar uma maior eficácia e eficiência dos serviços, a desburocratização e simplificação de processos e procedimentos e a satisfação das necessidades explícitas e implícitas dos cidadãos”. No seu artigo 4º, n.º 1, é explicado que o SQSP “visa proporcionar aos serviços e organismos da Administração Pública os mecanismos de demonstração de qualidade dos seus procedimentos, dos seus sistemas e dos seus bens e serviços, de acordo com um conjunto de princípios de gestão eficaz e eficiente e funcionamento desburocratizado”. No n.º 2 do mesmo artigo, diz-se que o SQSP pode adoptar princípios e metodologias do Sistema Português da Qualidade, aprovado pelo Decreto-Lei

³ Como explica Araújo (2002): “Em 1986, a responsabilidade pela reforma foi racionalizada através de uma reorganização. Foi atribuída a uma direcção-geral dependente do Ministro das Finanças (a Direcção-geral da Administração Pública) o controlo jurídico e administrativo sobre as questões da Função Pública” (...) e “as questões relacionadas com a inovação foram atribuídas a um grupo de trabalho, o Secretariado para a Modernização Administrativa – SMA, sob o controlo do primeiro Ministro, que delegou o seu poder ao Secretário de Estado para a Modernização Administrativa”.

n.º 234/93, de 2 de Julho, o qual integra o IPQ - Instituto Português da Qualidade⁴ (entidade portuguesa filiada na ISO). Porém, os certificados e os cursos para instrução de auditores da qualidade previstos no diploma (art.s 10.º a 15.º) não se verificaram na prática, pelo que muitos serviços passaram a procurar a certificação através das normas ISO (Oliveira Rocha: 2006).

No final de 2001, é extinto o SMA e as suas competências para promoção do SQSP e desenvolvimento das questões da qualidade na AP passam para o órgão que lhe ocupa o lugar: o Instituto para a Inovação na Administração do Estado (IIAE). Sob a égide do IIAE, surge o Decreto-Lei n.º 4/2002, de 4 de Janeiro, que aprova o novo enquadramento jurídico do Sistema Português da Qualidade (SPQ). Todavia, o IIAE teve curto tempo de vida e de actuação pois foi extinto em 2002, de acordo com o disposto no Decreto-Lei n.º 215/2002, de 22 de Outubro. As atribuições conferidas ao IIAE, no domínio da qualidade nos serviços públicos, passaram para a Direcção-Geral da Administração Pública (DGAP), no seio da qual foi criado o Departamento para a Modernização e Inovação Organizacionais (DMIO).

Actualmente, as duas entidades governamentais que incluem no âmbito das suas atribuições a coordenação da qualidade no serviço público são: o DMIO e a Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa (UCMA). Enquadrado no eixo de modernização e qualidade definido pela Direcção-Geral da Administração Pública (DGAP), o DMIO tem como missão promover a gestão pela qualidade, os novos modelos de organização e a sociedade da informação, no âmbito da AP. Neste sentido, compete designadamente ao DMIO: dinamizar o recurso a novos modelos de funcionamento e organização e a soluções inovadoras de gestão pública, promovendo a sua adopção; promover, dinamizar e acompanhar o processo de difusão da sociedade da informação na AP, nomeadamente, no que concerne à adopção de soluções de AP electrónica; elaborar e divulgar informação e documentos metodológicos relacionados com os temas da inovação e qualidade em serviços públicos, designadamente no que respeita à avaliação do impacto das medidas de modernização administrativa; estimular a gestão pela qualidade, nomeadamente através da promoção da utilização da Estrutura Comum de Avaliação (CAF) na AP e da difusão das boas práticas identificadas; coordenar estudos que envolvam outros

⁴ Através do Decreto-Lei n.º 125/2004, de 31 de Março, o IPQ foi objecto de uma cisão e criou-se um novo instituto responsável pela acreditação: o Instituto Português de Acreditação (IPAC). Ao transitarem as competências de acreditação para o IPAC, o IPQ foi sujeito a uma reestruturação, efectuada de acordo com o Decreto-Lei n.º 140/2004, de 8 de Junho.

departamentos da DGAP, quando estejam em causa iniciativas de natureza interdepartamental, em matéria de inovação, modernização ou qualidade.

Surgida em Maio de 2005, a UCMA tem responsabilidades no âmbito da modernização administrativa e, conseqüentemente, intervém ao nível da qualidade no sector público. Ao concluir que a cooperação entre diferentes ministérios e serviços da AP constituía um factor crítico do sucesso das medidas de modernização administrativa, o Governo decidiu criar esta estrutura operacional, flexível e transversal aos vários departamentos ministeriais e organismos públicos. Integrada na Presidência do Conselho de Ministros, dependente do Ministro de Estado e da Administração Interna e a trabalhar em coordenação com o Ministro das Finanças, a UCMA constitui, assim, uma plataforma de articulação entre as diversas entidades envolvidas em processos de modernização administrativa e um motor da sua dinamização. Cabe-lhe, então, identificar, seleccionar e promover iniciativas transversais à AP, proceder à sua monitorização e comunicar os respectivos resultados (Resolução do Conselho de Ministros n.º 90/2005). A UCMA identificou quatro eixos de intervenção, dentro dos quais estão definidos objectivos e medidas de actuação prioritária (Tabela 6).

Tabela 6 – Eixos de Modernização Administrativa da UCMA

EIXO	OBJECTIVOS	MEDIDAS
Eixo 1: Relação da Administração Pública com os Cidadãos	Simplificação	<ul style="list-style-type: none"> • Contrariar a excessiva fragmentação dos serviços, desenvolvendo o princípio do balcão único, orientado para os acontecimentos da vida do cidadão; • Simplificar os processos administrativos; • Melhorar a qualidade do atendimento, combinando diferentes canais: presencial, voz e <i>web</i>.
	Qualidade	<ul style="list-style-type: none"> • Promover a confiança dos cidadãos na sua Administração, através da transparência dos procedimentos e da responsabilização dos serviços públicos; • Avaliar a qualidade dos serviços, tendo em conta as expectativas dos cidadãos; • Estimular um conceito democrático de qualidade, associada à promoção da cidadania activa.
Eixo 2: Relação da Administração Pública com as Empresas	Simplificação	<ul style="list-style-type: none"> • Contrariar a ideia de uma Administração Pública inibidora do desenvolvimento económico; • Melhorar o relacionamento com as empresas, simplificando formalidades e disponibilizando pontos de acesso únicos.
	Agilização	<ul style="list-style-type: none"> • Privilegiar a comunicação por via digital; • Eliminar encargos administrativos desnecessários e desproporcionados.

Eixo 3: Organização e gestão interna da Administração Pública	Inovação	<ul style="list-style-type: none"> Orientar a gestão para os resultados, inovando e simplificando processos e práticas.
	Desmaterialização	<ul style="list-style-type: none"> Beneficiar da aplicação das tecnologias da informação e da comunicação (TIC's) na circulação da informação, desmaterializando os processos.
	Qualificação	<ul style="list-style-type: none"> Partilhar conhecimento; Qualificar, recrutar e reter os melhores recursos humanos.
	Transversalidade	<ul style="list-style-type: none"> Passar de uma gestão assente numa visão sectorial para uma abordagem colaborativa e transversal, orientada para processos e projectos.
	Empresarialização	<ul style="list-style-type: none"> Equacionar a aplicação de modelos de gestão empresarial e a externalização de funções que permitam ganhos de eficiência.
Eixo 4: Reforma do Estado	Cidadania Activa	<ul style="list-style-type: none"> Promover mecanismos de participação activa dos cidadãos na governação, recorrendo nomeadamente às tecnologias da informação e da comunicação.
	Racionalização	<ul style="list-style-type: none"> Racionalizar a Administração e otimizar os respectivos recursos; Incentivar formas de desconcentração e descentralização, sempre que tal permita respostas mais rápidas e eficientes.
	Regulação	<ul style="list-style-type: none"> Melhorar a qualidade da legislação, promovendo a avaliação dos seus impactos regulatórios, particularmente em matéria de custos administrativos, ambiente ou concorrência.

Fonte: site da UCMA - www.ucma.gov.pt

5.3 – A Qualidade na Administração Local

Como explica Oliveira Rocha (2006), as preocupações com a qualidade surgem na administração local nos anos 90 e centram-se em dois principais objectivos: o aumento da participação dos munícipes e o incremento da eficiência dos serviços. Tal como foi anteriormente referido, a adopção de práticas de gestão da qualidade no sector público não pode consistir numa mera importação de técnicas do sector privado. Esta ideia tem particular relevância ao nível da administração local, dadas as especificidades do contexto em que se desenrola a sua actividade.

Uma especificidade importante é a autonomia do poder local. Como enuncia a Constituição da República Portuguesa, as autarquias locais têm património e finanças próprios (artg. 238º) e dispõem de poder regulamentar (artg. 241º). Em harmonia com o princípio da descentralização administrativa (artg. 237), as autarquias locais têm atribuições e competências próprias e a sua existência deriva da organização democrática do Estado (artg. 235º). Como refere Gaster (1996), uma vez que gozam de uma certa autonomia face ao poder central, os organismos da administração local têm revelado grande capacidade de mudar e inovar face às pressões e

constrangimentos governamentais. Assim, desde que agindo em conformidade com a legislação vigente, o poder local é autónomo na sua gestão financeira e patrimonial. É-lhe permitido actuar com alguma liberdade na definição de fontes de financiamento, como por exemplo ao nível da determinação da origem e do valor das taxas e preços cobrados, e na alocação dos recursos existentes, nomeadamente ao nível da decisão sobre os investimentos a realizar. Porém, esta autonomia é reduzida pelo facto de grande parte dos orçamentos das autarquias locais ser proveniente das transferências efectuadas do orçamento de Estado. Ou seja, na prática, assiste-se a uma certa dependência do poder local face ao central. Como explicam Carapeto e Fonseca (2005), esta dependência ultrapassa o âmbito orçamental na medida em que outros aspectos importantes, como por exemplo o estatuto dos funcionários, as remunerações, a estrutura e atribuições das autarquias, são definidos por lei, constatando-se que parte dos centros de decisão são exteriores à própria organização. Neste contexto, apesar da autonomia relativa de que gozam as autarquias locais constituir uma vantagem em termos de inovação e de introdução de novas formas de gestão, nomeadamente da gestão da qualidade, os condicionalismos governamentais e legais que na prática se verificam dificultam e atrasam os processos de mudança ao nível do funcionamento e da cultura da organização.

Outra especificidade do poder local é decorrente das particularidades da democracia local. As autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas. Portanto, a qualidade na administração local não depende apenas de gestores e de clientes específicos. Depende igualmente do complexo processo de negociação entre os condicionalismos governamentais, os interesses dos agentes envolvidos e as necessidades individuais dos munícipes (Gaster: 1996). Na verdade, no âmbito das autarquias locais, a proximidade dos cidadãos é muito maior. Consequentemente, a interacção entre eleitos e eleitores é grande e as pressões dos vários agentes interessados têm mais impacto no processo político (Skelcher: 1992). Como explica Oliveira Rocha (2006), a adopção de modelos de qualidade pelo poder local tem que ter em conta a cultura local que o envolve e molda.

Uma outra especificidade das organizações públicas locais advém do facto delas concentrarem em si um vasto conjunto de atribuições que contemplam áreas de actuação muito

distintas, como sendo: educação, habitação social, ambiente, desporto, trânsito, polícia municipal, infra-estruturas públicas, etc. Esta diversidade tem implicações em termos de implementação de modelos da qualidade, uma vez que se torna mais difícil uniformizar práticas e criar procedimentos adaptáveis a serviços com características tão distintas. Como refere Oliveira Rocha (2006), a complexidade da aplicação da gestão da qualidade a uma organização da administração local resulta, entre outros motivos, da multiplicidade de serviços prestados e de estruturas organizacionais existentes.

5.4 – A Qualidade na Administração Local: o caso português

Os contornos especiais do sistema político-administrativo local foram analisados por Sá (2002), ao longo do seu estudo empírico conduzido nos municípios portugueses, para determinar o nível de Excelência no Governo Local em Portugal. Este estudo é o trabalho mais exaustivo que se conhece até à data sobre a qualidade no poder local português e fornece uma perspectiva concreta sobre a temática, no caso específico do nosso país. Por isso, decidimos incluir, neste capítulo do nosso trabalho, uma breve síntese das principais conclusões obtidas por Sá. No desenvolvimento da sua investigação, a autora utiliza como indicadores de medida alguns conceitos e princípios de Gestão pela Qualidade Total (TQM) que fazem parte do Modelo de Excelência do Professor Kanji (*KBEM - Kanji's Business Excellence structural model*). Definindo excelência como um estado e qualidade total como uma forma de gestão, Sá interpreta os determinantes de excelência do modelo KBEM, os denominados factores críticos de sucesso, à luz do poder local, concluindo-se desta interpretação o seguinte:

Tabela 7 – Determinantes de Excelência no Governo Local Português

Liderança	<p>Esta constitui o primeiro factor determinante do sucesso da implementação da gestão da qualidade numa organização.</p> <p>Os líderes da administração local são maioritariamente políticos e as maiores fraquezas da liderança local traduzem-se em dificuldades ao nível da descentralização do poder, ao nível da comunicação, principalmente com os funcionários da base da hierarquia, e ao nível da capacidade de alinhar a estrutura organizacional com os objectivos estratégicos definidos pelo topo.</p> <p>Portanto, os líderes da administração local têm como principais responsabilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estabelecer a missão, visão e objectivos estratégicos da organização; • Assegurar a eficácia dos canais de comunicação na organização; • Criar sistemas de incentivos e de <i>empowerment</i> dos funcionários; • Garantir que a estrutura organizacional está a rumar em direcção à missão e à estratégia superiormente definidas.
------------------	---

<p>Encanta- mento do cidadão /cliente</p>	<p>A orientação para o cidadão/cliente é um princípio essencial da gestão da qualidade total e envolve, simultaneamente, clientes internos e externos. Em primeiro lugar, é necessário identificar quem são estes clientes e depois implementar mecanismos para determinar as suas expectativas e para medir os seus níveis de satisfação.</p> <p>Os municípios não se encontram verdadeiramente orientados para o cliente, sendo frequente assumirem que já sabem o que este espera e deseja da actuação dos serviços públicos locais, mesmo sem primeiro o indagarem. Portanto, é preciso continuar a investir num esforço de mudança da cultura e da mentalidade das autoridades locais, alertando para a importância da informação acerca dos clientes.</p> <p>Neste contexto, é essencial que exista um sistema eficaz de gestão das reclamações e de monitorização dos níveis de satisfação, ao nível dos clientes externos; bem como, um sistema eficaz de comunicação e motivação dos clientes internos ou seja, dos funcionários, pois é fundamental que estes sintam a importância da sua prestação e a responsabilidade da sua actuação no desempenho das suas funções.</p>
<p>Gestão baseada em dados concretos</p>	<p>Este conceito envolve duas noções importantes: a de que todo o trabalho é um processo e a da necessidade de medição.</p> <p>Ver o trabalho como um processo enfatiza a necessidade de coordenação e de aproveitamento de sinergias entre os vários sectores e departamentos de uma autarquia local. Apela-se, assim, ao fim das ineficiências resultantes da repetição de tarefas e processos que acontecem porque a comunicação entre as diversas unidades orgânicas é difícil e cheia de ruído.</p> <p>Relativamente à necessidade de medição e de definição de indicadores, constata-se que a tomada de decisão ao nível do poder local não a tem muito em consideração. Normalmente, os políticos locais decidem com base na “intuição política”, sem que se exijam números e estudos comparativos das várias opções possíveis. Esta visão tradicional tem que ser mudada pois só com base em dados concretos é que é possível garantir decisões transparentes e adequadas à prestação de contas perante os contribuintes. Assim, é essencial criar sistemas eficientes de gestão da informação e utilizar ferramentas consistentes de recolha, tratamento e análise de dados, nomeadamente ao nível da estatística, de modo a gerar atempadamente informação útil e importante no apoio à decisão e à gestão a todos os níveis da organização.</p> <p>Esta mesma informação serve igualmente para acções de <i>benchmarking</i>, fundamentais na identificação das melhores práticas para solucionar problemas comuns no seio de organizações do mesmo tipo.</p>
<p>Gestão baseada nas pessoas</p>	<p>Numa visão tipicamente tradicional, os funcionários da administração local limitam-se a executar as tarefas inerentes à função para a qual foram recrutados, mostrando-se pouco flexíveis e assumindo pouca responsabilidade nos processos em que são intervenientes.</p> <p>Urge, portanto, introduzir mudanças ao nível da gestão de recursos humanos nas autarquias locais, dotando-as de planos adequados de recrutamento e formação do pessoal, bem como de mecanismos eficazes de motivação e recompensa pelo bom desempenho. Só assim será possível minorar as dificuldades sentidas pelo poder local, no que respeita à manutenção e atracção de força de trabalho especializada, competente e comprometida com a execução dos objectivos organizacionais.</p> <p>Ao conceito de gestão baseada nas pessoas estão associadas duas ideias fundamentais. A primeira é a importância de incentivar o trabalho em grupo e de apostar na multidisciplinaridade das equipas, principalmente quando a produção do serviço exige a intervenção de vários departamentos técnicos. Nestes casos, obstáculos como a fragmentação, a falta de cooperação e o ciúme profissional são fatais para a qualidade do serviço fornecido. A segunda ideia consiste no reconhecimento de que os funcionários são recursos fundamentais pois o envolvimento e empenho de todos são requisitos essenciais para a qualidade e para a excelência na organização.</p>
<p>Melhoria Contínua</p>	<p>O contexto dinâmico de transformação das expectativas dos cidadãos/clientes e do ambiente em que operam as organizações exige a preocupação de melhoria contínua da prestação dos serviços. “Fazer cada vez melhor” é um chavão da qualidade que necessariamente tem que ser introduzido na cultura e mentalidade do sector público, em geral, e do poder local, em particular.</p> <p>Associado ao princípio da melhoria contínua está o ciclo popularizado por Deming, o ciclo PDCA: planear (<i>plan</i>); fazer (<i>do</i>); verificar (<i>check</i>); e actuar (<i>act</i>). Neste sentido, as autarquias locais deverão apostar numa actuação baseada no planeamento estratégico, na implementação das práticas necessárias para cumprir os objectivos pré-definidos, na verificação dos resultados e na actuação sobre as falhas detectadas. A preocupação com a melhoria contínua implica agir preventivamente, uma vez que os custos associados ao erro da prestação e à não qualidade dos serviços são muito superiores ao gastos com a prevenção. Infelizmente, a cultura preventiva está pouco disseminada no sector público português. Por tal, é de extrema importância sensibilizar os autarcas para as mais valias de se ser preventivo e de se poder evitar danos muitas vezes irreversíveis e irrecuperáveis.</p>

A adaptação dos conceitos-chave do modelo KBEM ao contexto dos municípios teve por base um estudo exploratório levado a cabo por Sá (2002), no qual se pediu aos inquiridos que avaliassem a importância das diversas dimensões deste modelo no sucesso da organização. Por ordem de importância, os municípios identificaram como factores mais relevantes: 1º liderança; 2º satisfação dos clientes externos; 3º melhoria contínua; 4º trabalho em equipa; 5º satisfação dos clientes internos; 6º melhoria dos processos; 7º medição; 8º gestão das pessoas; 9º acções de prevenção; 10º gestão baseada em factos; 11º parcerias com os fornecedores. Esta hierarquização dos factores de sucesso está directamente relacionada com as razões enunciadas pelos municípios para implementar a TQM. Para os municípios portugueses intervenientes no estudo, as principais motivações para investir na Qualidade são, por ordem de importância: 1º orientação para o cidadão; 2º melhoria da utilização dos recursos disponíveis; 3º melhoria da gestão de pessoas e conseqüente aumento da motivação dos funcionários; 4º melhoria dos resultados; 5º orientação para a gestão por processos; 6º orientação para a gestão estratégica; 7º melhoria dos sistemas de informação e comunicação; 8º melhoria da cultura organizacional em geral.

Na realidade, os resultados obtidos na aplicação do modelo KBEM aos 85 municípios portugueses que se disponibilizaram para entrar neste estudo revelaram que o índice global de excelência é de 74%, o que, segundo Sá, é muito satisfatório. Os aspectos mais fortes na prossecução da excelência municipal são a satisfação dos clientes externos e a melhoria contínua, enquanto que a medição é o aspecto mais preocupante. Ainda assim, persistem grandes dificuldades que os municípios têm que enfrentar. As maiores 10 barreiras à implementação da TQM nos municípios portugueses são: 1º resistência à mudança; 2º pessoal sobrecarregado com trabalho do dia-a-dia; 3º falta de conhecimentos; 4º fraca motivação devido à falta de resultados imediatos; 5º insuficientes competências nas ferramentas e metodologias da qualidade; 6º dificuldade em traduzir, à luz da realidade autárquica, alguns conceitos utilizados (ex.: cliente; fornecedor; produto; processo); 7º orçamento insuficiente; 8º receio de insucesso; 9º falta de empenho da liderança; 10º resistência das chefias intermédias.

Como afirma Sá (2003), aspectos como a falta de sensibilização e de formação em gestão da qualidade explicam o baixo grau de maturidade das iniciativas por parte do governo local nesta

matéria. Todavia, apesar desta realidade, estão em curso mudanças importantes no “velho paradigma da AP” e os municípios estão cada vez mais conscientes e alerta para a necessidade de introduzir novas práticas de gestão, nomeadamente na área da qualidade, mostrando-se dispostos a investir, significativamente, na melhoria dos seus níveis de desempenho.

5.5 – A Qualidade e o Serviço de Atendimento ao Cidadão/Cliente

Como refere Corte Real (2001), uma das principais conclusões do “*Putting citizens first*”, um estudo conduzido pelo Comité de Administração Pública da OCDE (PUMA) sobre a modernização administrativa em Portugal, revelou que a orientação para o cidadão foi o motor da mudança administrativa. Deste modo, o *feedback* resultante do esforço para aproximar e melhorar o relacionamento da administração com os cidadãos foi determinante nas decisões tomadas para a reforma da APP. Um dos exemplos de maior sucesso no estreitamento das relações entre cidadãos e a administração foi a criação de serviços de atendimento, nomeadamente a Loja do Cidadão e os Postos de Atendimento ao Cidadão, ao nível do poder central, e os Serviços Municipais de Atendimento, ao nível do poder local.

Estas iniciativas tiveram início em Portugal, no final da década de 90, momento em que o Governo definiu como prioridade a promoção da excelência no sector público, visando dar um salto qualitativo na prestação dos serviços públicos e encontrar alternativas para mudar a imagem da AP. Até então, o atendimento público caracterizava-se por excesso de formalismo e burocracia, por instalações físicas precárias, desconfortáveis e insuficientes, por atendedores sem formação especializada, desinteressados e desmotivados, e pelo atendimento por privilégio. As tentativas para colmatar estas falhas traduziram-se na adopção de novas práticas administrativas, no fomento da utilização das TIC (tecnologias da informação e comunicação), na aposta em formação dos funcionários e na criação de novas estruturas organizacionais mais flexíveis e adequadas à pretensão de melhoria da prestação do serviço público.

Em 1997, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 176/97, de 21 de Outubro, é anunciado um o novo modelo administrativo de relacionamento com o cidadão baseado no princípio da administração aberta, em substituição do modelo burocrático caracterizado pelo

distanciamento e secretismo. Com base nos n.ºs 1 dos artigos 267º e 268º da Constituição da República Portuguesa, os quais apontam para uma estrutura administrativa menos burocratizada e mais próxima das populações e, simultaneamente, para o direito dos cidadãos à informação administrativa (orientações estas também consagradas no Código do Procedimento Administrativo), o Governo assume o compromisso de caminhar no sentido da desburocratização, racionalização e simplificação de estruturas e procedimentos administrativos, apostando numa AP moderna ao serviço do cidadão e preocupada com a satisfação das expectativas da sociedade. Este novo paradigma pretende o reforço da confiança do cidadão na administração, esperando-se uma postura de maior transparência e diálogo, de maior comodidade, de mais participação, de maior audição e de mais informação célere e precisa (Resolução do Conselho de Ministros n.º 176/97, de 21 de Outubro).

Neste contexto, o atendimento municipal surge consubstanciado numa nova unidade orgânica, destinada a facilitar a relação entre os cidadãos e a autarquia, possibilitando um melhor acesso à informação. Esta nova unidade, geralmente denominada Serviço ou Gabinete Municipal de Atendimento ou, ainda, Gabinete do Município, funciona como o *front-office* da autarquia. As suas principais atribuições são: o tratamento de assuntos relacionados com licenciamentos diversos e pagamento de taxas e licenças, no âmbito das atribuições municipais; a recepção e entrega de documentos e solicitações diversas dos cidadãos; o encaminhamento de todos os requerimentos para os vários serviços municipais; o fornecimento de informações sobre a situação de processos específicos e sobre outros assuntos úteis ao município.

Através da consulta das publicações relativas aos Prémios de Boas Práticas na AP (2004) e de Boas Práticas de Modernização Autárquica (2004), juntamente com a análise da informação que nos foi cedida pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDRN) e por alguns Municípios, foi possível elaborar uma síntese dos principais objectivos para a criação de serviços de atendimento ao município centralizados (Tabela 8).

Tabela 8 - Objectivos do Serviço Centralizado de Atendimento ao Múncipe

1	Aproximar, estreitar e melhorar o relacionamento do múncipe com a autarquia e, conseqüentemente, melhorar a qualidade do atendimento municipal;
2	Centralizar o atendimento municipal num espaço único e personalizado, com a principal função de acolher, atender, informar e orientar os múncipes com cordialidade e precisão;
3	Criar uma unidade orgânica específica para o atendimento, com uma equipa de funcionários com formação especializada na área e com instalações confortáveis e modernas;
4	Assegurar um atendimento mais célere e eficaz através do encurtamento dos trâmites burocráticos e do recurso às TIC (nomeadamente, para a informatização dos processos administrativos);
5	Rentabilizar o tempo do múncipe através da redução das filas de espera e da eliminação do tempo despendido pelo múncipe na deslocação entre serviços da autarquia;
6	Diminuir a pressão de atendimento junto dos serviços de retaguarda (o fluxo de pessoas a circular dentro das instalações dos serviços técnicos provoca algumas anomalias no funcionamento do <i>back-office</i> , nomeadamente a interrupção de algumas tarefas para se proceder à prestação de esclarecimento e informações que muitas vezes não são assunto daquele serviço);
7	Promover a reestruturação dos serviços de retaguarda e, deste modo, criar as condições favoráveis à reformulação procedimental e à redução de ineficiências no funcionamento organizacional.

Todavia, a criação de novas estruturas para centralizar o atendimento ao cidadão não é sinónimo de uma ultrapassagem completa das barreiras burocráticas. Os cidadão/clientes continuam sujeitos aos prazos e exigências da administração, principalmente num país de tradição legalista como o é Portugal. Como explica Araújo (2001), a cultura da Administração em Portugal é fortemente marcada pelo controlo legal e pelo tradicional procedimento administrativo, verificando-se alguma resistência à utilização de instrumentos para avaliação de desempenho dos processos e de indicadores de medição de resultados. Segundo o autor, tanto as unidades centrais como as locais operam, muitas vezes, sem previamente proceder à definição clara de objectivos e metas. A ligação entre recursos e resultados, elemento essencial na reforma anunciada pelo *New Public Management*, não teve total impacto no caso português. Como tal, a estrutura e funcionamento das unidades prestadoras do serviço público, nomeadamente os serviços centralizados de atendimento ao cidadão que representam uma tentativa de modernização administrativa, continuam em larga medida embrenhadas no modelo burocrático tradicional institucionalizado em Portugal e, conseqüentemente, nas ineficiências de que este modelo sofre (Araújo: 2001).

Na tentativa de ultrapassar as ineficiências persistentes no modelo de gestão, os serviços públicos começaram a aderir às práticas da gestão da qualidade, essencialmente a partir de 98. Como refere Sá (2001), as iniciativas na área da qualidade ao nível do poder local português são

muito recentes e assentam essencialmente na utilização das Cartas da Qualidade, na adopção das boas práticas contempladas no Decreto-Lei 135/99, de 22 de Abril, e na procura da certificação ISO 9001:2000. Como foi anteriormente explicado, este tipo de certificação surge maioritariamente devido às falhas na regulamentação do Decreto-Lei n.º 166-A/99, de 13 de Maio, o qual institui o SQSP - Sistema de Qualidade em Serviços Público.

Actualmente, a certificação ISO 9001:2000 é um fenómeno em crescimento no seio do sector público português. Segundo as listagens da Associação Portuguesa de Certificação (APCER), de 3 de Novembro de 2006, existem 31 organizações da AP com sistemas de gestão de qualidade implementados e certificados segundo a norma ISO 9001:2000, sendo que cerca de metade são municípios. As certificações ao nível das autarquias locais são quase todas parciais ou seja, abrangem apenas algumas unidades orgânicas da instituição, uma vez que o nível burocrático dos nossos municípios torna muito pesado e difícil o processo de certificação global.

A Qualidade e a Satisfação dos Cidadãos/Clientes

Acompanhando as transformações do sector público, a gestão da qualidade passou a ser encarada pelos governos de países com distintos *backgrounds* ideológicos, como um importante instrumento para alcançar uma melhor e mais económica prestação dos serviços públicos, capaz de fazer aumentar a satisfação dos cidadãos/clientes (Sá: 2002). Como salienta a Declaração da Cidade do México do Quinto Fórum Global⁵ sobre a Reinvenção do Governo: Inovação e Qualidade no Governo do Século XXI, de Novembro de 2003, a estratégia de reforma do sector público passa pela criação de governos centrados no cidadão, na medida em que a satisfação dos cidadãos/clientes dos serviços públicos é uma prova crucial de governabilidade melhorada.

6.1 – Conceito de Qualidade e de Satisfação do Cidadão/Cliente

Fala-se de qualidade e de satisfação do cliente e, de um forma geral, toda a gente aceita que estas são questões importantes. Mas, afinal, o que implicam tais conceitos?

Relativamente ao primeiro, podemos dizer que não existe uma definição única e absoluta de qualidade. Este é um conceito multi-dimensional e resulta do contributo de diferentes autores que, ao longo do tempo, foram enfatizando diferentes dimensões de uma mesma temática. Seleccionando as perspectivas dos principais nomes associados à qualidade, encontramos Crosby que a define como conformidade com os requisitos ou especificações, Deming que a entende por relação à satisfação das necessidades presentes e futuras dos clientes e Juran que vê a qualidade como adequação ao uso. Feigenbaum define-a como valor para o cliente, enquanto Peters e Waterman como excelência (Wilkinson, Redman, Snape, Marchington: 1998).

⁵ O Quinto Fórum Mundial sobre a Reinvenção do Governo foi organizado pelo governo do México com o apoio das Nações Unidas e nele participaram delegações de mais de 100 países que se juntaram para discutir a importância de modernizar e fortalecer as capacidades do sector público.

O Primeiro Fórum Mundial realizou-se, em 1999, nos Estados Unidos e os seguintes tiveram lugar no Brasil (2000), em Itália (2001) e em Marrocos (2002).

É importante notar que cada conceito de qualidade reflecte o contexto sócio-económico do qual emerge. A principal evolução da teorização sobre o assunto resultou da passagem de uma economia de produção em massa, para a do consumo ou seja, de uma cultura de produção, em que o conceito de qualidade aparece associado à definição de conformidade com as especificações, para uma cultura de orientação para o cliente, em que se torna primordial a noção de satisfação de necessidades (Sá: 2002). Para além da multiplicidade de definições existentes, surge uma outra dificuldade na concretização do conceito de qualidade quando em causa estão serviços e não bens. Definir os critérios de qualidade dos serviços é um processo complexo. Enquanto que a qualidade de um bem obedece a critérios objectivos, o mesmo não se pode dizer quando se fala em qualidade dos serviços, uma vez que bens e serviços têm características distintas (Tabela 9).

Tabela 9 - Principais diferenças entre bens e serviços

Bens	Serviços
<ul style="list-style-type: none"> • Tangibilidade: os bens são objectos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Intangibilidade: os serviços são normalmente desempenhos.
<ul style="list-style-type: none"> • Homogeneidade: os bens são normalmente semelhantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Heterogeneidade: os serviços resultam de desempenhos individuais.
<ul style="list-style-type: none"> • Produção e distribuição separadas do consumo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Produção, distribuição e consumo são efectuados num processo simultâneo.
<ul style="list-style-type: none"> • Os consumidores não participam por regra no processo de produção. 	<ul style="list-style-type: none"> • Os consumidores interagem com o prestador, participando na produção.
<ul style="list-style-type: none"> • Podem ser mantidos em stock. 	<ul style="list-style-type: none"> • Não há possibilidade de manter prestação de serviços em stock.
<ul style="list-style-type: none"> • A interacção entre o fornecedor e o cliente não interfere com a qualidade do bem. 	<ul style="list-style-type: none"> • A interacção entre o prestador e o cliente é determinante na avaliação subjectiva da qualidade do serviço.

Fonte: Adaptado de Oliveira Rocha (2006)

Relativamente ao conceito de satisfação do cliente, considera-se que este constitui o cerne do “novo paradigma da qualidade”. A orientação para o cliente e as preocupações com a sua satisfação são princípios posteriores ao aparecimento das primeiras filosofias da qualidade (Cole e Scott: 1999). Segundo Gerson (1998), a satisfação existe quando um produto satisfaz ou excede a

expectativa do cliente. Dito de outro modo, o sujeito fica satisfeito sempre que as suas necessidades, reais ou fictícias, são saciadas. Carr e Littman (1993) entendem que a satisfação se verifica quando as características esperadas pelo cliente estão efectivamente presentes no produto. Estes autores acrescentam o princípio do “deslumbramento do cliente”, considerando-o como o efeito que o valor acrescentado do produto tem no cliente e que acontece sempre que os atributos dos bens ou serviços oferecidos ultrapassam o esperado pelo receptor. Nesta noção reside uma das principais metas da melhoria contínua: a necessidade de continuamente procurar novas formas de agradar ao cliente. No entanto, falar de “satisfação” no sector público é algo complexo. Primeiro, porque na maioria das situações não existe alternativa de fornecimento. Segundo, porque o estigma do mau funcionamento do serviço público condiciona, *à priori*, as expectativas do público. A descrença no aparelho burocrático deu origem ao fenómeno generalizado de contestação por parte dos cidadãos em relação à AP. Por tal, utilizar a satisfação como barómetro de medição da adequação do serviço oferecido às expectativas dos cidadãos/clientes oferece algumas reservas (Carapeto e Fonseca: 2005).

Não obstante estas reservas, não existem dúvidas quanto à necessidade de redireccionar a AP para a satisfação dos cidadãos, sendo fundamental utilizar ferramentas de recolha de informação sobre a avaliação que estes fazem da organização. No caso do serviço público, os destinatários podem exercer diversos tipos de relação com os prestadores. Pode ser uma relação de compra, de direitos ou de deveres mas, seja qual for o caso, a gestão da qualidade ressalta a importância de ouvir esses destinatários e, simultaneamente, de os fazer perceber a importância do seu contributo para a melhoria da prestação do serviço no sector público (Paiva e Capelas: 2002).

6.2 - Mecanismos de Audição dos Cidadãos/Clientes

Um dos princípios mais importantes da gestão da qualidade é a orientação para o cliente pois, sem este, a organização não tem razão de existir. Por tal, satisfazer necessidades e superá-las é a principal missão dos organismos, sejam eles privados ou públicos. A satisfação dos cidadãos/clientes apresenta-se como um conceito dinâmico, variável ao longo do tempo e de indivíduo para indivíduo. Portanto, a avaliação sistemática e continuada desta satisfação é

fundamental (Carapeto e Fonseca: 2005). Neste contexto, os instrumentos de medição da satisfação dos cidadãos/clientes são indispensáveis, não só porque constituem mecanismos de envolvimento e promoção da participação dos cidadãos na melhoria contínua das prestações da AP, mas também, porque ao dar a conhecer percepções e expectativas dos receptores, permitem ao sector público redefinir as suas estratégias, repensar o conceito de qualidade dos seus serviços e assegurar que a sua conduta vai de encontro às expectativas do público.

O Livro de Reclamações, cuja obrigatoriedade foi instituída no sector público em 1996 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 189/96 de 28 de Novembro), e caixa de sugestões são dois exemplos de instrumentos tradicionais de aferição das opiniões dos cidadãos. Mas, as pesquisas sobre satisfação dos clientes fazem parte de um conjunto de mecanismos de avaliação mais elaborados e complexos. Na década de 90, as metodologias de audição dos clientes ganharam um impulso considerável com o contributo das investigações de Berry, Parasuraman e Zeithaml, levadas a cabo no *Center of Retailing Studies* do *College Station* no Texas. Eles desenvolveram o método SERVQUAL com base na descoberta de que 80% da apreciação feita pelos clientes girava, essencialmente, em torno de 5 aspectos: aparência, confiança, empatia, garantia e receptividade. Estes constituem os factores de desempenho considerados no modelo SERVQUAL, o qual permite medir expectativas e percepções dos clientes em relação à prestação da organização (Berry, Parasuraman e Zeithaml: 1998).

As pesquisas sobre medição da satisfação de clientes foram alvo de estudo em outros países. A AP francesa realizou um estudo sobre esta matéria e as conclusões demonstraram que a medição da satisfação dos cidadãos clientes é um desafio recente na AP e que, por isso, não existe ainda uma prática consistente com objectivos, meios e metodologias bem definidos. Por isso, elaborou algumas recomendações para o desenvolvimento de inquéritos de avaliação da satisfação de clientes, as quais assentam em quatro preocupações centrais: criação de um contexto favorável ao desenvolvimento das avaliações da satisfação, clarificação dos objectivos pesquisados, escolha dos métodos adaptados aos objectivos e exploração dos resultados para obtenção de instrumentos operacionais. No Reino Unido, o *Office of Public Services Reform* publicou, em 2002, o *Measuring & Understanding Customer Satisfaction* que consiste num estudo efectuado pelo *MORI Social Research Institute* sobre os diferentes métodos de medição de

satisfação dos clientes. Um ano antes, a *Performance Innovation Unit* havia despoletado a discussão ao lançar o documento “Satisfaction with Public Services: a discussion paper”. Em 1995, o governo canadiano desenvolveu um guia para a medição da satisfação dos clientes da administração federal, o *Guide II: Measuring Client Satisfaction*, o qual descreve sete passos na concretização deste processo de medição, a saber: determinar quem são os clientes; determinar os objectivos e necessidades; elaborar uma estratégia de medição; recolher e analisar a informação obtida; utilizar e comunicar as conclusões sobre a satisfação dos clientes, rever as práticas de medição; retomar todo o processo. Também no Canadá, em 1998, surge um instrumento comum de medição da satisfação do cliente, o *Common Measurements Tool*, concebido e publicado pelo *Citizen-Centred Service Network* (CCSN), o qual iremos analisar em particular no ponto seguinte deste trabalho.

6.3 - Medição da Satisfação dos Cidadãos/Clientes: o CMT

Em Julho de 1997, o CCSN verificou que, apesar dos esforços de modernização do sector público, continuava a existir uma grande disparidade entre as expectativas dos cidadãos e o serviço prestado pelos organismos públicos. Para tentar compreender a existência de tal disparidade, identificar as suas causas e encontrar formas de a reduzir e até mesmo eliminar, diversas organizações criaram e implementaram ferramentas próprias para audição dos seus clientes. Contudo, o CCSN constatou que muitas destas ferramentas não haviam sido bem desenhadas. Para além disso, o facto de serem tão diferentes umas das outras não permitia a comparação de resultados entre organizações com características semelhantes. Na tentativa de colmatar estes problemas, o CCSN encomendou a construção do CMT. Publicado em 1998 pelo *Canadian Center for Management Development*, o CMT foi alvo de uma revisão em 2000 e, desde então, encontra-se a cargo do *Institute for Citizens-Centred Service* (ICCS).

6.3.1– Finalidades do CMT

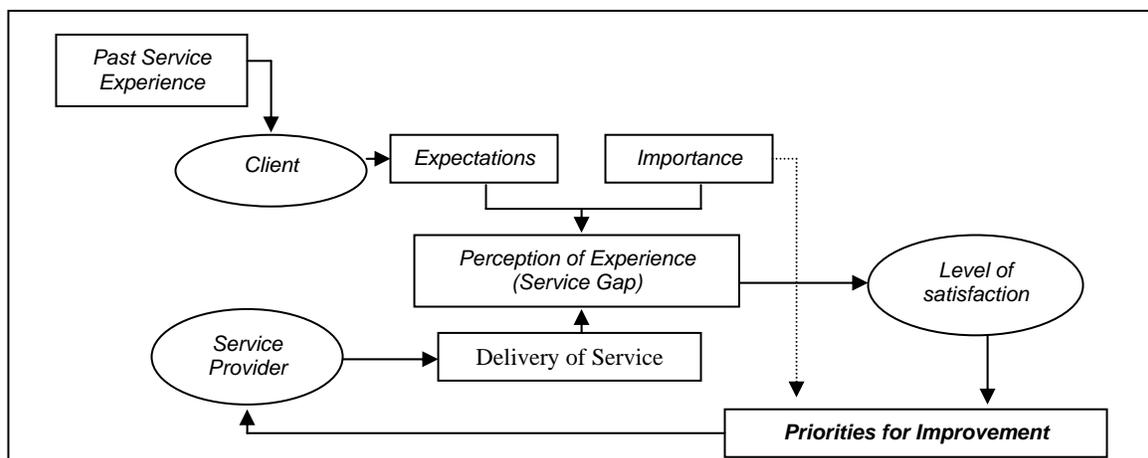
O CMT é uma ferramenta específica para o sector público, simples e pronta a usar na construção de inquéritos direccionados aos clientes dos serviços públicos. Uma das principais finalidades da utilização desta ferramenta é permitir à organização conhecer as necessidades,

expectativas e os graus de satisfação dos receptores dos serviços que presta, podendo, com base nesta informação, detectar prioridades e oportunidades de melhoria do seu desempenho. Ao conhecer os seus clientes e o que estes esperam de si, a organização poderá definir a sua estratégia de actuação de forma mais realista e eficaz. Um outro objectivo subjacente à implementação do CMT é fornecer, aos diferentes tipos de organizações públicas, uma metodologia comum de audição e avaliação do feedback dos clientes. O facto da metodologia ser comum torna possível a comparação de resultados obtidos em diferentes organismos, a partilha de experiências e, simultaneamente, a identificação das melhores práticas para colmatar as deficiências na prestação dos serviços públicos. Pretende-se, ainda, com a disseminação da aplicação desta ferramenta, promover a criação de uma colectividade dedicada às questões da excelência do serviço público, constituída por todas as organizações públicas que a utilizam e que procedem ao benchmarking, tendo sempre em vista a melhoria contínua.

6.3.2 – Os cinco elementos da estrutura de medição do CMT

A estrutura de medição apresentada pelo CMT contempla cinco elementos tidos como essenciais para uma análise completa do feedback dos clientes, a saber: as expectativas (*Expectations*); as percepções acerca da prestação do serviço (*Perception of Experience*); os níveis de importância atribuídos aos diferentes aspectos do serviço (*Level of Importance*); o grau de satisfação (*Level of Satisfaction*); e as prioridades na melhoria do serviço (*Priorities for Improvement*). Esta forma de abordagem foi desenvolvida com base no seguinte modelo.

Figura 2 – Processo de Prestação do Serviço



Fonte: *Client Satisfaction Surveying: Common Measurements Tool*.

Como explica a equipa que projectou o CMT, quando um cliente se dirige voluntária ou involuntariamente a um serviço, ele tem expectativas relativamente à prestação do mesmo. Estas expectativas derivam de vários factores, nomeadamente das necessidades pessoais, das características psicológicas e culturais de cada indivíduo, da imagem socialmente construída em torno da instituição em questão. Portanto, cada indivíduo, com base nas suas experiências passadas, cria consciente ou inconscientemente as suas próprias expectativas acerca do mundo que o rodeia, atribuindo níveis de importância diferenciados aos elementos que constituem a sua realidade. Quanto às percepções, estas resultam da experiência vivida durante a prestação do serviço. As percepções são condicionadas pelas expectativas e pelos níveis de importância e, por sua vez, influenciam os graus de satisfação atingidos.

A relação entre expectativas e percepções é importante em todo o processo. A disparidade entre as expectativas iniciais do cliente e as suas percepções após a experiência da prestação do serviço constitui o chamado *service gap*. Considera-se, portanto, que o cliente está satisfeito quando as suas expectativas iniciais são respondidas e até mesmo superadas. Se a organização consegue exceder as expectativas do cliente, estamos perante um situação de *service gap* positivo conducente aos mais elevados graus de satisfação.

Neste contexto, a percepção é uma resposta inicial e imediata à experiência vivida na prestação do serviço e o grau de satisfação é o julgamento dessa mesma resposta, em função das necessidades de cada um. Conhecendo as expectativas e percepções, a disparidade entre estas e os níveis de importância e satisfação, a organização pode determinar com maior segurança as prioridades em termos de melhoria dos seus serviços. Toda esta informação é, assim, essencial na definição da estratégia de actuação e na tomada de decisão no seio da organização.

6.3.3 – As cinco dimensões da prestação do serviço contempladas no CMT

Os cinco elementos anteriormente analisados ilustram o tipo de informação de que a organização deve dispor sobre os seus clientes, quando pretende melhorar a qualidade dos seus serviços. Contudo, para assegurar a utilidade da informação recolhida e a sua adequação ao propósito da melhoria, é necessário definir sobre que aspectos da prestação do serviço deverá incidir essa recolha. Ou seja, uma organização, que opte por aferir as expectativas, percepções,

níveis de importância e graus de satisfação dos seus clientes através da aplicação de um questionário, tem que simultaneamente decidir sobre que dimensões da qualidade do serviço e da sua prestação deverão ser colocadas as questões.

O CMT contempla cinco dimensões essenciais do processo de prestação de um serviço, nomeadamente: capacidade de resposta (*responsiveness*); confiança no serviço prestado (*reliability*); acesso e instalações (*access and facilities*); comunicações (*communications*); processo de pagamento e custo (*payment process and cost*).

A “capacidade de resposta” é definida como a reacção pronta a um estímulo. Esta definição implica a presença do factor tempo na capacidade de resposta, relacionando-a com a satisfação com o serviço. A “confiança no serviço prestado” define-se como a capacidade de fornecer o serviço esperado, com confiança e precisão. A credibilidade do prestador de serviço depende desta dimensão, que pode assim ser considerada como um factor essencial de satisfação. As restantes três dimensões da prestação de serviços são também indispensáveis na auscultação dos níveis de satisfação dos clientes. A dimensão “acessos e instalações” refere-se à facilidade do acesso e às condições em que ocorre a prestação do serviço. A “comunicação” na entrega do serviço implica fornecer ao cliente informação precisa, compreensível e relevante, assim como disponibilizar os meios necessários para que este se possa fazer ouvir. O “processo de pagamento e custo” dos serviços diz respeito aos procedimentos exigidos e meios de pagamento disponíveis, bem como às taxas e preços cobrados pelos serviços prestados (Schmidt e Strickland: 1998).

Cada uma destas dimensões do serviço é composta por diferentes variáveis que se encontram distribuídas ao longo das várias secções do CMT (Tabela 10).

Tabela 10 - Dimensões do Serviço contempladas no CMT

Secção do CMT	Dimensões do Serviço	Variáveis e respectivos Itens
I - Prestação do Serviço II – Indicadores da Prestação do Serviço	1 – Capacidade de resposta <i>(Responsiveness)</i> 2 – Confiança no serviço prestado <i>(Reliability)</i>	1.1– <u>Tempos</u> <ul style="list-style-type: none"> • Número de contactos efectuados para receber o serviço; • Tempo de espera para ser atendido; • Tempo de resposta/entrega do serviço pretendido. 1.2 – <u>Atributos do Pessoal</u> <ul style="list-style-type: none"> • Igualdade de tratamento; • Simpatia, cortesia e disponibilidade; • Capacidade técnica e competência profissional; • Esclarecimento de dúvidas e resposta aos pedidos de informações. 2.1 – <u>Garantias do serviço</u> <ul style="list-style-type: none"> • Protecção da privacidade e confidencialidade da informação recebida. • Fornecimento do serviço em função das necessidades e do que foi prometido ao cliente; • Cumprimento das normas e dos requisitos legais e regulamentares aplicáveis; • Taxa de erro.
III – Acesso e Instalações	3 – Acesso e instalações <i>(Access & Facilities)</i>	3.1 - <u>Condições de acesso e instalações</u> <ul style="list-style-type: none"> • Conveniência da localização do serviço; • Estacionamento adequado; • Acesso físico ao edifício; • Conforto dos gabinetes e das salas de espera; • Horário de funcionamento do serviço; • Sinalética de identificação dos espaços internos do edifício; • Variedade das formas de aceder ao serviço; • Grau de utilização das novas tecnologias; • Facilidade da obtenção de entrevista/audiência; • Facilidade do acesso telefónico.
IV - Comunicação	4 – Comunicação <i>(Communication)</i>	4.1 - <u>Disponibilidade da informação e facilidade na comunicação</u> <ul style="list-style-type: none"> • Informação disponível; • Clareza da linguagem utilizada; • Consistência das informações e conselhos recebidos; • Comunicação em línguas estrangeiras; • Facilidade na compreensão dos documentos utilizados; • Facilidade na compreensão dos procedimentos a adoptar.
V – Custo e Processo de Pagamento	5 – Custo e Processo de Pagamento <i>(Cost and Payment Process)</i>	5.1 – <u>Condições e preços associados ao pagamento</u> <ul style="list-style-type: none"> • Facilidade do processo de pagamento; • Variedade dos meios de pagamento; • Variedade das modalidades de pagamento; • Preço dos produtos (bens e serviços fornecidos). • Prazos de pagamento concedidos.

Fontes: Adaptado do *Client Satisfaction Surveying: Common Measurements Tool (1998)* e do *CMT Question Bank (2003)*.

Nem todas as dimensões do serviço têm a mesma relevância e o mesmo peso para os diferentes serviços públicos. Não existe, portanto, uma fórmula definida para a ponderação e medida das diferentes variáveis que compõem estas dimensões. No entanto, as conclusões resultantes do *Citizens First* (uma investigação empírica promovida pelo CCSN, no âmbito da qual foi aplicado um inquérito aos clientes dos serviços públicos do Canadá) revelaram que a satisfação está essencialmente associada a dois aspectos da prestação do serviço: a capacidade de resposta e o resultado/produto final. A investigação permitiu, também, identificar cinco factores chave na determinação da satisfação dos clientes, os denominados *drivers of satisfaction*. Estes constituem os factores ou atributos de um serviço que, em primeira instância, são os principais geradores de satisfação ou insatisfação nos clientes, a saber: rapidez da prestação do serviço; competência profissional do *staff*; cortesia e disponibilidade do *staff*; igualdade no tratamento; e resultado final (satisfação das necessidades do cliente).

6.3.4 – As “Core Questions”

Com base na identificação dos *drivers of satisfaction*, foi definido um conjunto central de questões a integrar no CMT: as *Core Questions*. Estas abordam os aspectos que os clientes consideram mais importantes na prestação do serviço e constituem o núcleo central de questões, sobre o qual vai incidir a maior parte do exercício de comparação de resultados entre organizações. Deste modo, a importância das *Core Questions* advém não só do facto delas estarem directamente relacionadas com os *drivers of satisfaction*, mas também por constituírem a base do *benchmarking*.

Neste contexto, as organizações públicas que pretendem aplicar o CMT são aconselhadas a utilizar, tanto quanto possível, as *Core Questions*. As questões que integram este núcleo central versam sobre diferentes aspectos do serviço. Por isso, encontram-se distribuídas pelas várias secções do CMT, conforme indica a Tabela 11.

Tabela 11 – As Core Questions

Aspectos do serviço	Core Questions
Rapidez	Avaliação da rapidez da prestação do serviço.
Competência profissional	Avaliação da competência profissional demonstrada pelo pessoal.
Cortesia e envolvimento	Avaliação da cortesia e atenção demonstradas pelo pessoal.
Igualdade	Avaliação da igualdade de tratamento.
Resultado final	Avaliação da capacidade de prestar o serviço de que o cliente necessita.
Acesso	Avaliação global da facilidade em aceder ao serviço pretendido.
Esclarecimento e Informação	Avaliação dos esclarecimentos e informações prestadas ao cliente.
Custo e processo de pagamento	Avaliação global dos custos e processo de pagamento.
Grau de satisfação global com a prestação do serviço	Avaliação global da prestação do serviço.

Fontes: Adaptação do *How to Conduct Customer Surveys* (2001) e do *CMT Question Bank* (2003).

2ª PARTE - HIPÓTESE DE TRABALHO

Capítulo VII

A Problemática Inicial

A hipótese geral de trabalho representa um papel é fundamental no processo de investigação empírica, quer em causa estejam ciência naturais ou sociais. Os pressupostos teóricos subjacentes à formulação da nossa hipótese de trabalho resultam da revisão de literatura efectuada, através da qual foi possível compreender que a penetração da cultura da qualidade nas APs da Europa Ocidental é um fenómeno crescente. A tendência actual passa por experiências de aplicação das ISO 9000 e implementação de modelos de excelência da EFQM em organismos do sector público, para os quais foi criada uma versão do “European Quality Award”⁶ (Isart: 2003).

Em Portugal, uma das experiências mais recentes, nomeadamente ao nível da gestão autárquica, é a implementação de SGQs, construídos e certificados com base no referencial ISO 9001:2000. As ISO 9000, sobretudo depois de revistas em 2000, são normas harmonizadas de grande disseminação e constituem, por isso, os normativos mais usados nos organismos públicos, nomeadamente nos municípios, cujo grau considerável de autonomia e independência face ao poder central lhes permite maior flexibilidade na adesão a novos instrumentos de gestão (Gaster: 1996). Um dos principais objectivos da introdução destes SGQs nas organizações é assegurar que os serviços por elas prestados estão conformes com as especificações ou padrões de qualidade pré-definidos, de modo a que seja possível identificar desvios, agir sobre eles e evitar a sua recorrência. Assim, um serviço certificado segundo a ISO 9001:2000 terá que disciplinar os seus processos e metodologias de trabalho nas áreas-chave, reduzir falhas internas, antever os problemas que possam surgir aquando da prestação do serviço e, conseqüentemente, reforçar a satisfação dos clientes.

⁶ “The European Quality Award has categories for large commercial organisations, subsidiary operating units of large organisations, small to medium sized enterprises (SME) and public sector (not for profit) organisations. The Model used is essentially the same in each case. This allows organisations to make comparisons against role models in whatever sector they apply” (<http://www.efqm.org>).

Embora conscientes de que a implementação de SGQs, certificados segundo a ISO 9001:2000, constitui uma prática recente no sector público português, pretendemos com esta investigação perceber qual o seu impacto no grau de satisfação dos cidadãos/clientes, particularmente no caso dos gabinetes municipais de atendimento (GMAs)⁷. Segundo a ISO 9000:2000, uma organização que cumpra os requisitos da 9001:2000 transmite confiança acerca da capacidade dos seus processos e da qualidade dos seus produtos, proporcionando uma boa plataforma para a melhoria contínua e conduzindo a um aumento da satisfação de clientes e de outras partes interessadas na organização.

Mas será que de facto este aumento se verifica? Será que na prática existem diferenças significativas entre o grau de satisfação dos cidadãos/clientes de GMAs certificados e o grau de satisfação dos cidadãos/clientes de GMAs não certificados? Estas perguntas são parte integrante da problemática inicial, na qual reside o ponto de partida para a realização desta investigação.

⁷ Como poderemos verificar mais adiante neste trabalho, a denominação institucional desta unidade orgânica varia de município para município. No entanto, por questões de simplificação, adoptamos a terminologia “gabinete municipal de atendimento” porque, não obstante a variação do nome do serviço nos diferentes municípios, estamos-nos a referir a uma mesma realidade: uma unidade orgânica municipal com as mesmas características estruturais e funcionais.

Capítulo VIII

A Construção da Hipótese de Trabalho

8.1 – O estado da certificação ISO 9001:2000 nos municípios portugueses

Para explorar a problemática subjacente a este trabalho de investigação, foi necessário perceber qual o estado da certificação ISO 9001:2000 nos municípios portugueses. O primeiro passo consistiu, então, numa pesquisa prévia sobre as entidades certificadoras em Portugal, através da qual aferimos que a Associação Portuguesa de Certificação (APCER) foi a única entidade a certificar SGQs em autarquias locais⁸.

A partir da listagem cedida pela APCER, verificamos que no nosso país existia apenas um município com um SGQ certificado a abranger a totalidade da organização. Nos restantes, os SGQs abarcavam apenas algumas valências, isto é, alguns dos serviços autárquicos pois, como foi anteriormente referido (ponto 5.5 do Capítulo V), a complexidade das estruturas das autarquias locais dificulta o processo de certificação global da organização. De acordo com os dados fornecidos por esta entidade, o estado da certificação nos municípios portugueses até 31/12/2005 era o seguinte (Tabela 12):

⁸ Esta era a situação no final do ano de 2005.

Tabela 12: Certificação ISO 9001:2000 nos municípios portugueses

Município	Âmbito da Certificação ISO 9001:2000
<p><u>Oliveira de Azeméis</u> Distrito de Aveiro</p>	<p>Fornecimento e gestão do serviço de apoio ao empresário, ao turismo e artesanato; fornecimento e gestão de protocolo e relações públicas; serviço de informática; sistemas de telecomunicações; serviço de acção social; serviço de compras e aprovisionamento; serviço de tesouraria; serviço de transportes colectivos; fornecimento e gestão de serviços de educação, obras estruturantes e taxas e licenças; fornecimento e gestão de serviços de recursos humanos, nas vertentes de abonos e faltas, formação e aperfeiçoamento profissional, fornecimento e gestão de serviços de ambiente e serviços urbanos nas vertentes de recolha de resíduos volumosos, recolha de canídeos, recolha de resíduos sólidos e urbanos e higiene urbana; fornecimento e gestão do serviço de planeamento, programação e gestão operacional.</p>
<p><u>Póvoa de Lanhoso</u> Distrito de Braga</p>	<p>Gestão das piscinas.</p>
<p><u>Leiria</u> Distrito de Leiria</p>	<p>Realização de Obras Públicas Municipais em regime de empreitada, de emissão de pareceres/autorizações solicitadas por entidades externas e de emissão de certidões do Departamento de Obras Municipais.</p>
<p><u>Porto</u> Distrito do Porto</p>	<p>Concepção e gestão de empreendimentos de obras públicas; prestação de serviços de apoio jurídico, contencioso, execuções fiscais e notariado; realização de auditorias e outras avaliações de conformidade legal, processual e financeira a serviços da autarquia e empresas municipais; atendimento e interface entre os Municípios e o Município do Porto nos domínios do Urbanismo, Plantas Topográficas, Salubridade, Execuções Fiscais, Geral, Recepção, Serviço Municipal de Informação ao Consumidor e Espaço Internet.</p>
<p><u>Ourém</u> Distrito de Santarém</p>	<p>Actividades desenvolvidas pela Divisão de Ordenamento do Território.</p>
<p><u>Vale de Cambra</u> Distrito de Aveiro</p>	<p>Planeamento e gestão Urbanística e Serviço de Atendimento ao Município.</p>
<p><u>Esposende</u> Distrito de Braga</p>	<p>Actividades da Divisão Administrativa e de Recursos Humanos, Divisão de Ambiente e Serviços Urbanos e Serviço de Auditoria.</p>
<p><u>Pombal</u> Distrito de Leiria</p>	<p>Licenciamentos e prestações da Divisão de Obras Particulares e da Secção de Atendimento e Expediente Geral.</p>
<p><u>Ansião</u> Distrito de Leiria</p>	<p>Atendimento Geral e do Serviço de Águas e Serviço de Obras Particulares.</p>
<p><u>Porto Moniz</u> Região Autónoma da Madeira</p>	<p>Toda a actividade e processos de prestação de serviços da Câmara.</p>
<p><u>Maia</u> Distrito do Porto</p>	<p>Atendimento aos municípios e demais utilizadores dos serviços do Município da Maia. Apoio ao consumidor, tratamento de requerimentos e exposições, apreciação de projectos, medições, integração paisagística, desenvolvimento de projectos especiais, subcontratação da manutenção de espaços verdes, gestão da administração directa, vistorias, gestão do canil, educação ambiental, remoção de viaturas, gestão de parques infantis e controlo de salubridade pública.</p>
<p><u>Arcos de Valdevez</u> Distrito de Viana do Castelo</p>	<p>Taxas e licenças, Licenciamento Urbano, Fiscalização Municipal e Metrologia.</p>
<p><u>Ribeira de Pena</u> Distrito de Vila Real</p>	<p>Serviço de ligação de águas e saneamento, armazém e compras.</p>

8.2 – A escolha do serviço alvo da investigação

Olhando para o estado da certificação ISO 9001:2000 nos municípios portugueses até 31/12/2005 (Tabela 12), podemos verificar que o âmbito dos SGQs implementados nas várias autarquias é muito diversificado. Para evitar que esta diversidade nos serviços autárquicos certificados pudesse dificultar a comparação de resultados, optamos por circunscrever a observação empírica aos GMAs de municípios portugueses. Do ponto de vista metodológico, pareceu-nos relevante esta homogeneização na medida em que, embora não sendo garantia irrefutável da validade das comparações efectuadas, a existência de traços comuns nas unidades orgânicas em análise poderia contribuir significativamente para aumentar a consistência e fiabilidade das mesmas. Por outro lado, dada a limitação dos recursos disponíveis, nomeadamente em termos de tempo, optamos pela selecção deste universo de menor dimensão, perspectivando uma análise mais sensata e realista face aos condicionalismos encontrados.

A decisão de seleccionar os GMAs e não qualquer outro serviço autárquico, prende-se, em primeiro lugar, com o facto desta figura da estrutura orgânica do município concentrar em si o produto final da prestação de serviços municipais. Qualquer questão que se encontre no âmbito das competências da prestação de serviços da autarquia poderá ser tratada neste tipo de gabinete, proporcionando uma simplificação significativa ao nível dos processos de comunicação e relacionamento entre a autarquia e os seus cidadãos/clientes. Por outro lado, os GMAs fazem parte de um conjunto de iniciativas fomentadas pelo Governo, com o intuito de promover a aproximação da AP aos cidadãos e de melhorar a qualidade na prestação dos serviços públicos. Consequentemente, este tipo de unidade orgânica tem subjacente uma responsabilidade acrescida em termos de satisfação dos cidadãos/clientes.

8.3 – A definição da hipótese de trabalho

Com a consciência de que a delimitação do âmbito do estudo reduziria a possibilidade de generalização dos resultados, optamos por seguir este caminho menos ambicioso em termos de abrangência, mas mais seguro em termos da validade das conclusões. Acreditamos que esta investigação constituiria, mesmo assim, um contributo importante para o movimento da qualidade

no sector público português. Deste modo, partindo da problemática inicial e tendo em conta a opção pela selecção de GMAs, definimos a seguinte hipótese geral de trabalho:

H₁: “A certificação ISO 9001:2000 em GMAs conduz ao aumento do grau de satisfação dos seus cidadãos/clientes”.

3ª PARTE - PARTE EMPÍRICA

Capítulo IX

Processo de Amostragem

O presente trabalho de investigação tem subjacente a realização de um estudo transversal, através do qual tentamos aferir o efeito concreto da certificação ISO 9001:2000, no grau de satisfação dos cidadãos/clientes dos GMAs. Dada a impossibilidade de obtenção de dados sobre a totalidade dos indivíduos que recorrem aos GMAs, foi necessário utilizar uma amostra que, com o mínimo de ambiguidade e imprecisão, representasse as características e a distribuição desta população.

Em primeiro lugar, procedemos à selecção das autarquias a incluir na amostra, partindo de um levantamento dos municípios portugueses com GMAs certificados. Com base na listagem que nos foi cedida pela APCER, verificamos que, até ao final de 2005, existiam apenas quatro municípios portugueses nestas circunstâncias. Estabelecemos como limite temporal a data de 31/12/2005 na medida em que, face à disseminação crescente do fenómeno de certificação autárquica, incorríamos no risco de ter que proceder a sucessivas actualizações da base de dados, o que seria incompatível com a conclusão deste estudo.

Os quatro municípios com GMAs certificados situam-se nos distritos do Porto e Aveiro. Apontando como justificação a limitação de recursos e a tentativa de maximizar a homogeneidade da amostra, utilizamos a localização geográfica como variável de selecção das restantes autarquias. Assim, circunscrevemos a escolha dos gabinetes sem certificação aos distritos do Porto e Aveiro, tendo em conta que a divisão distrital do território português, estabelecida em 25 de Abril de 1835 e constitucionalmente prevista (C.R.P. art.291.º), tem por base algumas afinidades no contexto histórico-cultural das populações que compõem cada uma destas unidades territoriais.

Deste modo, após o contacto telefónico com todos os municípios dos 2 distritos em questão, obtivemos o seguinte levantamento (Tabela 13):

Tabela 13 – GMAs Certificados e Não Certificados nos Distritos do Porto e Aveiro

Distrito do Porto		Distrito de Aveiro	
GMAs com certificação ISO 9001:2000	GMAs sem certificação	GMAs com certificação ISO 9001:2000	GMAs sem certificação
<u>Gabinete do Município</u> Município do Porto	<u>Gabinete do Município</u> Município de Paços de Ferreira	<u>Gabinete de Atendimento ao Município</u> Município de Oliveira de Azeméis	<u>Gabinete de Atendimento ao Público</u> Município de Castelo de Paiva
<u>Gabinete Municipal de Atendimento</u> Município da Maia	<u>Serviço de Atendimento Geral</u> Município de Lousada	<u>Serviço de Atendimento ao Município</u> Município de Vale de Cambra	<u>Gabinete de Atendimento ao Município</u> Município de S ^o João da Madeira
—	<u>Gabinete de Atendimento Municipal</u> Município de Felgueiras	—	<u>Gabinete de Atendimento ao Município</u> Município de Águeda
—	<u>Gabinete do Município</u> Município de Valongo	—	<u>Gabinete de Atendimento ao Município</u> Município de Estarreja
—		—	<u>Gabinete de Atendimento</u> Município de Espinho

Depois de encontrados os municípios alvo do nosso estudo, delimitamos a dimensão da amostra, utilizando o critério densidade populacional. Dada a disparidade do número de habitantes por município, utilizamos uma fracção de amostragem de 0,04%. Ou seja, com o intuito de garantir a maior representatividade possível, decidimos inquirir um número de cidadãos/clientes de GMAs equivalente a 0,04% do total de habitantes de cada concelho em análise. Conscientes das limitações temporais e financeiras inerentes a este trabalho, seleccionamos a fracção de amostragem com base na “regra do polegar” (M. Hill e A. Hill: 2005), cujo objectivo é estimar o tamanho mínimo da amostra que permita efectuar uma análise estatística adequada aos dados. Como explica Hayes (2001), regra geral, uma amostra para ser fiável deve ter o tamanho de cinco a dez vezes o número de itens do questionário. Ora, no nosso estudo, o valor percentual de 0,04 resultou num total de 346 casos *versus* 32 itens contidos no questionário. Acima deste valor percentual, obteríamos uma amostra de dimensão incomportável em termos de execução do projecto de investigação.

Capítulo X

Instrumento de Observação

Vários são os instrumentos de observação científica: questionários, entrevistas, técnicas de observação directa, etc. Nenhum, por si só, é melhor ou pior que outro. Tudo depende dos objectivos da investigação, das hipóteses de trabalho, das características da amostra, dos recursos e meios disponíveis.

10.1 – A selecção do instrumento de observação e as suas limitações

Com o intuito de perceber qual o impacto da certificação ISO 9001:2000 no grau de satisfação dos cidadãos/clientes de GMAs, decidimos inquirir 346 indivíduos. Estamos, portanto, perante uma amostra de grande dimensão e na presença de um fenómeno dependente de opiniões pessoais. Face a estas características, encontramos no inquérito por questionário a resposta mais adequada aos objectivos do estudo, à dimensão amostral e à natureza da matéria em análise.

Todavia, o inquérito por questionário, como qualquer outro instrumento de investigação, apresenta as suas limitações. Para além dos recursos humanos necessários e da disponibilidade de tempo exigida para a sua aplicação, uma outra limitação reside na forma como a informação é obtida. As respostas são dadas por indivíduos, com concepções ideológicas formadas e objectivos particulares. Como tal, cada inquirido transmite a informação que pode ou que tenciona transmitir, podendo ocultar a verdade em relação àquela que é realmente a sua opinião. Por outro lado, as condições do espaço físico em que o inquérito é realizado e as condições inerentes ao inquirido, tais como os seus níveis de cansaço e estado anímico ou grupo sócio-económico e cultural a que pertence, influenciam as respostas dadas. As condicionantes relativas ao indivíduo, que muito influem no tipo de resposta e no grau de satisfação de cada sujeito, são particularmente difíceis de controlar uma vez que qualquer utilizador dos serviços de atendimento municipal é potencial alvo do nosso inquérito.

Uma outra limitação deste instrumento de observação prende-se com a linguagem utilizada. O quadro de referência de quem elabora o inquérito (opiniões, pressupostos, vocabulário, etc.) muitas vezes não coincide com o dos inquiridos. As inevitáveis diferenças de significados para um mesmo significante entre dois ou mais interlocutores potenciam o erro e a variabilidade na interpretação das respostas. Os obstáculos ao nível linguístico aumentam quando se trata da tradução de um inquérito já existente. Na nossa investigação, esta questão é muito pertinente uma vez que o inquérito por nós utilizado foi elaborado a partir de uma ferramenta criada especificamente para o serviço público canadiano. Portanto, a construção do nosso inquérito implicou um trabalho exaustivo de tradução e de adaptação dos conceitos à realidade do sector público português, no qual foi exigido especial cuidado na especificação dos significados das palavras, devido às dificuldades associadas à polissemia, à diferença nas versões da mesma língua e à linguagem idiomática e coloquial.

10.2 – A estrutura do CMT - a ferramenta utilizada na construção do inquérito

Não obstante as limitações do inquérito por questionário, foi neste instrumento de observação que encontramos reunidas as condições necessárias para proceder à recolha dos dados pretendida. Depois de analisarmos diferentes metodologias utilizadas na audição dos clientes, nomeadamente o modelo americano SERVQUAL e as propostas apontadas tanto na publicação estatal inglesa, *Measuring & Understanding Customer Satisfaction*, como no guia canadiano, *Guide II: Measuring Client Satisfaction*, optamos pela adaptação do modelo do *Common Measurements Tool* ao nosso trabalho de investigação empírica. Conscientes de que existiriam outros caminhos, a solução apresentada no CMT pareceu-nos a mais completa e adequada aos objectivos do nosso estudo, não só pelo facto de ser uma ferramenta bastante flexível, mas também por contemplar um inquérito especificamente criado para avaliação da satisfação dos clientes do sector público.

Assim, para a construção do inquérito por questionário adoptado, utilizamos o instrumento CMT que se encontra estruturado da seguinte forma (Tabela 14):

Tabela 14 – Estrutura do CMT

Secção I	Prestação do Serviço/Fornecimento do Produto (<i>Service/Product Delivery</i>) As questões desta secção versam sobre duas dimensões do serviço: capacidade de resposta (<i>responsiveness</i>) e confiança no serviço prestado (<i>reliability</i>). Embora distintas, estas duas dimensões foram combinadas numa só secção porque se verificou, no pré-teste realizado ao CMT, que a separação causava alguma confusão para os inquiridos.
Secção II	Indicadores da Prestação do Serviço (<i>Service Standards</i>) As questões desta secção aferem quantidades de tempo e número de contactos relativos à prestação do serviço. Referem-se, portanto, aos indicadores que permitem medir quantitativamente este processo.
Secção III	Acesso e Instalações (<i>Access and Facilities</i>) As questões desta secção referem-se à facilidade em aceder à prestação do serviço.
Secção IV	Comunicação (<i>communications</i>) As questões desta secção versam sobre a qualidade da informação fornecida ao cliente e sobre a disponibilização dos meios necessários para que este se possa fazer ouvir.
Secção V	Custo (<i>cost</i>) As questões desta secção dizem respeito às taxas e ao valor dos serviços prestados, bem como aos processos e meios de pagamento disponíveis.
Secção VI	Questões Gerais (<i>General Questions</i>) Nesta secção, os clientes são questionados sobre aspectos gerais relacionados com a prestação do serviço e com as suas necessidades.
Secção VII	Avaliação Global (<i>Overall Evaluation</i>) Nesta secção, é solicitada uma avaliação global da qualidade da prestação do serviço face às expectativas iniciais.
Secção VIII	Informação sobre si (<i>Information about you</i>) Nesta secção, aferem-se aspectos demográficos relativos aos clientes externos.
Secção IX	Informação sobre si e a sua organização (<i>Information about you and your organization</i>) Esta secção só se aplica a funcionários do estado que em determinado momento foram clientes de serviços públicos. Aqui, são pedidas informações relativas à organização e ao cargo ocupado pelo cliente.
Secção X	Comentários (<i>Comments</i>) Esta secção constitui um espaço livre para comentários e sugestões.

Fonte: *Manager's Guide to Enhanced CMT (2002)*

10.3 – Reflexões prévias à utilização do CMT

O CMT é um instrumento bastante flexível na medida em que funciona como um banco de questões, a partir do qual cada organização constrói um inquérito “à sua medida”. Mas antes da sua aplicação, a organização deverá reflectir e deliberar sobre um conjunto de aspectos fundamentais. Num primeiro momento, é preciso definir os objectivos e metas da pesquisa, bem como clarificar o tipo de clientes sobre os quais deverá incidir a aplicação do inquérito: clientes internos, externos ou ambos. De seguida, deverão ser tomadas decisões sobre que tipo de

informação se pretende obter dos clientes (expectativas, percepções, níveis de importância, etc.), sobre que aspectos da dimensão do serviço é útil receber feedback e sobre a forma como vão ser tratados e analisados os dados recolhidos. Simultaneamente, é necessário verificar a existência de recursos a nível humano, financeiro e de tempo, pois a indisponibilidade destes poderá inviabilizar parcial ou totalmente a execução do projecto inicial. Outra questão que se coloca é a da comparabilidade dos resultados. O CMT incentiva as organizações a partilhar informação e a trocar experiências para que, com maior eficácia e rapidez, sejam encontradas soluções para problemas comuns. Contudo, estas são livres para decidir integrar ou não o grupo de *benchmarking* do CMT, podendo não revelar interesse em comunicar os seus resultados ao *Institute for Citizens-Centred Service* (ICCS). Portanto, antes de iniciar a elaboração do inquérito, é importante que a organização decida sobre a sua participação no grupo de *benchmarking* pois esta decisão tem implicações ao nível da exigência do cumprimento das regras do CMT (por exemplo: uma organização que decida não aderir ao *benchmarking*, não tem que prestar especial atenção à ordenação das secções e numeração das questões do inquérito).

10.4 – Aspectos metodológicos e regras subjacentes à utilização do CMT

Depois de ponderados os aspectos acima descritos, é chegado o momento da elaboração do inquérito específico da organização. Dizemos específico porque, com base nas propostas lançadas pelo CMT, cada organização selecciona as questões e as escalas de medida das respostas que considera relevantes e adaptáveis à sua realidade. No caso de um serviço público que é prestado gratuitamente, não faz sentido incluir no inquérito perguntas relativas ao item “preço”. Como referem Schmidt e Strickland (1998), autores do guia para utilização do CMT intitulado *Client Satisfaction Surveying: Common Measurements Tool*, a construção de um inquérito com base no CMT tem subjacentes aspectos metodológicos importantes e deve, por isso, respeitar determinadas regras. Todas as recomendações metodológicas e regras apresentadas por estes autores, as quais iremos abordar de seguida (pontos 10.4.1, 10.4.2, 10.4.3, 10.4.4, 10.4.5) foram previamente validadas com base nos resultados do pré-teste efectuado em clientes internos e externos de organizações públicas canadianas.

10.4.1 – Tipo de informação: quantitativa, qualitativa

Um aspecto crucial no desenho do inquérito assenta na decisão sobre o tipo de informação que se pretende obter: quantitativa, qualitativa ou ambas. Enquanto que a natureza quantitativa possibilita o tratamento estatístico dos dados mais rápido e objectivo, a qualitativa permite aprofundar a compreensão dos resultados quantitativos e captar informação adicional que poderá ter interesse para a pesquisa sobre a satisfação dos clientes. Esta combinação conduz, assim, a uma análise mais eficaz e completa da informação obtida. A maior parte das questões do CMT são de natureza quantitativa. No entanto, as secções relativas às dimensões do serviço, bem como a secção final incluem um espaço de preenchimento opcional destinado a comentários ou sugestões do cliente.

10.4.2 – Linguagem utilizada e redacção das questões

Outra opção metodológica aconselhável é a utilização de linguagem simples, directa e objectiva, materializada em questões curtas. Associada à linguagem, está a regra de redacção das questões. É sugerido que estas se mantenham tal como se apresentam no CMT, sobretudo no caso das *Core Questions* que constituem o núcleo do benchmarking, para garantir que cada inquirido recebe o mesmo estímulo verbal e para assegurar a comparabilidade dos resultados entre instituições. Admitem-se, no entanto, algumas alterações na redacção, se tal contribuir para uma melhor compreensão das questões. Uma das situações em que isto é aconselhável é na adaptação da expressão “prestação do serviço/produto” à especificidade da organização. Por exemplo, um serviço exclusivamente dedicado à renovação de licenças de condução deverá transformar a pergunta “Qual o seu grau de satisfação global com a prestação do serviço?” em “Qual o seu grau de satisfação global com o serviço de renovação de licenças de condução?”. Outras adaptações poderão ser efectuadas mas a organização deverá ser cuidadosa na construção de um inquérito particular, para não colocar em risco a consistência e inteligibilidade do seu instrumento de audição dos clientes.

10.4.3 – Ordenação das questões

Para além da linguagem, outro aspecto importante é manter a ordem sequencial das questões. Como revelam os estudos conduzidos por Rossi, Wright e Anderson (1983) sobre o impacto da ordenação das questões nas respostas a inquéritos, determinado tipo de resposta varia em função do item que antecede e precede a pergunta. Deste modo, as questões devem estar ordenadas segundo uma lógica interna, fluir de forma intuitiva para os inquiridos e ser separadas em partes devidamente identificadas (por exemplo, através de uma pergunta ou frase introdutória), de modo a que os inquiridos se apercebam claramente do que é que estão a avaliar a cada momento. Por isso, o CMT contém secções distintas, sendo que a apreciação global é pedida apenas no final de cada secção. O objectivo é que o cliente avalie globalmente, só após ter reflectido sobre as particularidades de cada dimensão do serviço. Apesar de não ser obrigatório incluir num inquérito particular (entenda-se particular como o inquérito desenhado para uma organização específica, a partir do CMT) todas as secções e respectivas perguntas que constam no CMT, é necessário manter a estrutura desta ferramenta. Caso a organização pretenda incluir no seu inquérito particular perguntas que não constam do rol proposto pelo CMT, deverá ser criada uma secção independente destinada exclusivamente à colocação das questões adicionais.

A secção do CMT dedicada aos indicadores demográficos requer especial atenção tanto na elaboração de novas questões, como na selecção das já previstas, uma vez que se trata de uma área relacionada com aspectos pessoais dos clientes da organização e, por isso, mais sensível. Pode acontecer, por exemplo, que o inquirido considere que determinadas perguntas invadem demasiado a sua privacidade e ignore toda esta secção.

10.4.4 – Medição das respostas

No que diz respeito à medição das respostas que integram as cinco dimensões do serviço, é sugerida a utilização de escalas ordinais com cinco graus de avaliação. A opção por escalas ordinais com este número de categorias baseia-se no argumento de que estas são mais abrangentes e ricas. Escalas mais curtas não permitem grande flexibilidade na expressão da opinião e condicionam, em larga medida, o tratamento e análise dos dados, limitando o rol de testes estatísticos aplicáveis. A utilização de escalas dicotómicas é totalmente excluída no caso da

medição das cinco dimensões do serviço. O método dicotómico força os inquiridos a optar entre “satisfeito” ou “insatisfeito”, “concordo” ou “discordo”, limitando a avaliação de um qualquer serviço ou produto. Todavia, o método dicotómico apresenta vantagens quando se pretende obter respostas mais directas e concisas, como acontece na secção VI do CMT. Nas secções que aferem as características demográficas dos clientes internos e externos, aconselham-se as escalas nominais.

Existe ainda um outro aspecto importante a considerar no âmbito das escalas de resposta. Como foi anteriormente referido (no capítulo VI, ponto 6.3.3), uma análise mais completa do *feedback* dos clientes deverá basear-se na aferição simultânea de percepções, níveis de importância e graus de satisfação. No entanto, este exercício exige que cada item seja avaliado em três escalas diferentes, a saber: uma que mede a satisfação (ex.: “De 1 a 5, qual o seu grau de satisfação com a rapidez da prestação do serviço”.); outra para medir a importância que tem o item para o cliente (ex.: “De 1 a 5, classifique a importância que tem para si a simpatia dos funcionários”.); e uma terceira que mede a percepção (ex.: “De 1 a 5, aponte o seu nível de concordância com o seguinte aspecto da prestação do serviço: os funcionários foram muito competentes no desempenho das suas funções”). Como se pode depreender do exposto, a inclusão destas três escalas torna o inquérito muito extenso, exigindo maior atenção e disponibilidade por parte do inquirido. Ora, como comprovam estudos realizados no âmbito do CMT, o facto de um inquérito ser demasiado extenso afecta negativamente a qualidade das respostas e faz diminuir a quantidade de clientes disponíveis para responder. Assim sendo, a organização deverá ponderar rigorosamente a utilização das três escalas, podendo optar, em função dos objectivos subjacentes à audição dos seus clientes, por não utilizá-las todas.

10.4.5 – Extensão do inquérito

Outra regra subjacente à construção de um inquérito com base no CMT está relacionada com a extensão do mesmo. Esta extensão é medida não tanto pelo número de questões colocadas, mas sim pelo tempo necessário para as responder. Estudos efectuados, aquando da criação do CMT, revelaram que o tempo médio de resposta considerado razoável pela maioria dos clientes se situa entre os dez e os quinze minutos.

10.5 – O processo de elaboração do inquérito adoptado

A elaboração do inquérito foi uma das tarefas mais complexas deste trabalho, devido aos numerosos cuidados a ter na selecção e tradução das questões e à exigência do conhecimento de todos os pressupostos metodológicos e regras inerentes à utilização do CMT. Nos pontos que se seguem (10.5.1, 10.5.2, 10.5.3), vamos descrever as etapas do processo de construção do inquérito aplicado neste trabalho de investigação.

10.5.1 – Selecção das questões

Numa fase inicial, partindo da análise das diferentes secções que compõem o banco de questões do CMT, procedemos à selecção das perguntas a incluir no nosso inquérito. De acordo com a Tabela 14 (apresentada no capítulo X, ponto 10.2), verificamos que o CMT contempla dez secções. As secções I, III, IV e V são, na nossa perspectiva, fundamentais pois dizem respeito às cinco dimensões do processo de prestação de um serviço, nomeadamente a capacidade de resposta (*responsiveness*), a confiança no serviço prestado (*reliability*), o acesso e instalações (*access and facilities*), as comunicações (*communications*) e os custos e processos de pagamento associados (*cost and payment process*). Retiramos, destas secções, as questões que consideramos mais pertinentes e adequadas ao contexto desta investigação, tendo em conta que delas dependeria o sucesso dos resultados da avaliação da satisfação dos cidadãos/clientes face ao serviço de atendimento municipal. No caso das *Core Questions*, não tivemos quaisquer dúvidas quanto à importância da sua inclusão pois, tal como explicamos anteriormente (capítulo VI, ponto 6.3.4), elas versam sobre os aspectos que os clientes consideram mais importantes na prestação do serviço (ou seja, relacionam-se directamente com os *drivers of satisfaction*). Das restantes secções, consideramos pertinente incluir apenas a VIII, cujo conteúdo se refere aos aspectos demográficos, dado que se revelou importante obter algumas informações pessoais sobre os inquiridos (nomeadamente: sexo, idade, situação profissional e habilitações literárias).

Deste modo, com base nos princípios metodológicos inerentes ao CMT, os dois critérios para a selecção das nossas questões foram: a extensão do inquérito e o tipo de instituição em causa. Para evitar a falta de cooperação dos inquiridos, foi nosso objectivo elaborar um “produto final” que não excedesse quinze minutos para ser respondido, o que tornou a tarefa de selecção

das perguntas bastante minuciosa e exigente. Quanto ao segundo critério, foi nossa preocupação garantir a adequação das perguntas às características e tipo de organização em estudo (os GMAs de autarquias portuguesas). A par destes conselhos metodológicos, recorreremos também à opinião de consultores da qualidade a trabalhar em municípios e de um dirigente de um GMA. A tabela que se segue apresenta uma síntese dos itens seleccionados relativamente às cinco dimensões da prestação do serviço (ver anexo I).

Tabela 15 – Itens do CMT utilizados no nosso instrumento de observação

Secção do CMT	Dimensão	Categorias da dimensão	Especificação dos Itens que medem a dimensão
I Prestação do Serviço	Capacidade de resposta <i>(Responsiveness)</i>	<u>Tempos</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Tempo de espera para ser atendido; • Tempo de resposta/entrega do serviço pretendido.
	Confiança no serviço prestado <i>(Reliability)</i>	<u>Atributos do Pessoal</u> <u>Garantias do serviço</u> <u>Grau de satisfação global</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Igualdade de tratamento; • Simpatia, cortesia e disponibilidade; • Capacidade técnica e competência profissional. • Protecção da privacidade e confidencialidade da informação recebida; • Fornecimento do serviço em função das necessidades do cliente. • Grau de satisfação global com a prestação do serviço.
III Acesso e Instalações	Acesso e instalações <i>(Access & Facilities)</i>	<u>Condições de acesso e instalações</u> <u>Grau de satisfação global</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Conveniência da localização do serviço; • Estacionamento adequado; • Acesso físico ao edifício; • Conforto dos gabinetes e das salas de espera; • Horário de funcionamento do serviço; • Sinalética de identificação dos espaços internos do edifício; • Variedade das formas de aceder ao serviço; • Facilidade do acesso telefónico. • Grau de satisfação global com as acessibilidades e condições do serviço.

<p style="text-align: center;">IV Comunicação</p>	<p style="text-align: center;">Comunicação <i>(Communication)</i></p>	<p style="text-align: center;"><u>Disponibilidade da informação e facilidade na comunicação</u></p> <p style="text-align: center;"><u>Grau de satisfação global</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Informação disponível; • Clareza da linguagem utilizada; • Comunicação em línguas estrangeiras; • Facilidade na compreensão dos documentos utilizados; • Facilidade na compreensão dos procedimentos a adoptar. • Grau de satisfação global com as acessibilidades e condições do serviço.
<p style="text-align: center;">V Custo e Processo de Pagamento</p>	<p style="text-align: center;">Custo e Processo de Pagamento <i>(Cost and Payment Process)</i></p>	<p style="text-align: center;"><u>Condições e preços associados ao pagamento</u></p> <p style="text-align: center;"><u>Grau de satisfação global</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Facilidade do processo de pagamento; • Variedade dos meios de pagamento; • Variedade das modalidades de pagamento; • Preço dos produtos (bens e serviços fornecidos); • Prazos de pagamento concedidos. • Grau de satisfação global com o processo de pagamento e custos associados ao serviço.

10.5.2 – Tradução das questões seleccionadas

A segunda fase do processo de elaboração do inquérito consistiu na tradução das questões seleccionadas. Como foi anteriormente referido, a tarefa de tradução de um inquérito é complexa devido aos diversos obstáculos linguísticos (capítulo X, ponto 10.1). De acordo com Hill e Hill (2005), um método muito utilizado na tradução de inquéritos é o do “traduz – retraduz” que se processa em três passos. Primeiro, e no caso concreto de um inquérito escrito originalmente em inglês, a tradução deverá ser efectuada simultaneamente por duas pessoas: uma portuguesa que conheça bem a língua inglesa e uma inglesa que conheça bem a língua portuguesa, sendo que o papel da primeira pessoa é o da tradução e o da segunda é o de clarificar a utilização da língua inglesa. No segundo passo, intervém uma terceira pessoa a quem se pede para traduzir a versão portuguesa para inglês. O terceiro passo é o da comparação da versão original inglesa com a versão inglesa do inquérito elaborada pelo terceiro interveniente. Se estas duas versões forem iguais ou muito semelhantes, a versão portuguesa do inquérito é adequada, caso contrário, as três pessoas devem dialogar e tentar em conjunto chegar a uma versão mais viável.

A aplicação deste método resultou de forma bastante positiva uma vez que, quando comparamos as duas versões do inquérito em inglês, verificamos que não existiam grandes alterações a introduzir na tradução portuguesa.

10.5.3 – Tipo de escalas de medida de resposta utilizadas

Como referimos no ponto 10.4.4, uma análise mais completa do *feedback* dos clientes prevê a utilização de três escalas de avaliação diferentes: uma para medir percepções, outra para aferir os níveis de importância e uma terceira para avaliar o grau de satisfação. No entanto, sob pena de tornar o inquérito demasiado extenso e pesado, o CMT admite a possibilidade de usar apenas uma escala, de acordo com o que se pretende em cada caso concreto. Consequentemente, em função dos objectivos específicos da nossa investigação, optamos por utilizar apenas a escala da satisfação.

No caso das escalas para medição da satisfação, o CMT propõe uma do tipo *Likert*, pela sua simplicidade e adequação à variável em questão. A escala de avaliação de satisfação apresentada no CMT tem um número ímpar de alternativas de respostas, descritas apenas nos extremos, a saber:

1 = Totalmente Insatisfeito		até	5 = Totalmente Satisfeito		
1	2	3	4	5	

Contudo, baseados nos conselhos metodológicos de Hill e Hill (2005), optamos por uma escala de avaliação com as alternativas todas descritas, de modo a garantir a semelhança na interpretação das possibilidades de resposta, a saber:

Totalmente insatisfeito	Insatisfeito	Satisfeito	Bastante satisfeito	Totalmente satisfeito	Não Sei ou Não se Aplica
1	2	3	4	5	-

Olhando para a nossa escala de avaliação, verificamos também que esta não contempla a possibilidade de resposta intermédia correspondente ao “nem muito satisfeito, nem muito insatisfeito”. Os inquiridos têm tendência para dar uma resposta conservadora sobretudo quando em causa estão perguntas “sensíveis” sobre atitudes ou opiniões, correndo-se o risco de obter respostas que não correspondem ao juízo que na realidade o indivíduo faz sobre determinado aspecto. Por outro lado, o nosso estudo pressupõe a análise de tendências na satisfação, exigindo portanto decisão. Acrescentamos, ainda, a categoria “Não Sei ou Não se Aplica” para proporcionar ao inquirido a possibilidade de se abster de expressar a sua opinião.

Em síntese, com base nos conselhos metodológicos de Hill e Hill (2005), utilizamos uma escala de resposta ligeiramente diferente da recomendada, uma vez que, desde que devidamente justificado, é possível introduzir alterações às propostas do CMT quando se trata de uma investigação empírica cujos resultados não vão concorrer para efeitos de *benchmarking* do ICCS.

10.6 – O pré-teste e a técnica de inquirição

Depois de percorridas as etapas anteriormente descritas, foi chegado o momento do pré-teste ao instrumento de observação. Tendo em conta que a validação prévia é fundamental, o pré-teste foi realizado num grupo constituído por 18 indivíduos utilizadores dos serviços municipais de atendimento. Conscientes de que o grupo de pré-teste deveria conter características semelhantes às da amostra, tentamos abranger ao máximo a diversidade a ela subjacente. Selecionamos munícipes de mais do que um concelho e incluímos indivíduos de diferentes faixas etárias (desde os 16 aos 78 anos de idade), com diferentes actividades profissionais (desde o estudante, ao professor, ao arquitecto, ao dono de café, ao reformado) e diferentes habilitações literárias (o mínimo de habilitações dos inquiridos no pré-teste foi a 4ª classe, o máximo foi o grau de mestre mas a maioria situou-se entre o 12º ano e a licenciatura).

Ainda que em situação de pré-teste, tentamos também que a aplicação do inquérito fosse efectuada tal como viria a sê-lo no terreno: administração indirecta por via da entrevista pessoal. Optamos por esta técnica em detrimento de inquéritos de auto-preenchimento, uma vez que estes

últimos conduzem mais facilmente a situações de má interpretação das perguntas e de número reduzido de respostas. Neste contexto, foi também preciso decidir quem iriam ser os inquiridores. Dada a limitação de tempo, tornou-se evidente a necessidade da ajuda de terceiros para a concretização da tarefa.

Assim, desde empresas prestadoras de serviços na área das sondagens e aplicação de inquéritos, até à consulta do programa curricular de alguns cursos universitários normalmente associados a este tipo de estudos, várias foram as hipóteses equacionadas. A que se revelou mais viável em termos económicos, sem comprometer a integridade do trabalho, foi o recurso ao apoio de estudantes. Encontramos reunidas na licenciatura de psicologia as condições pretendidas: receptividade, disponibilidade, experiência e formação dos alunos. Os estudantes de psicologia têm formação académica especializada em técnicas de inquirição e, ao longo de toda a graduação, são levados a fazer diversos exercícios práticos nesta área. Não obstante termos colocado a hipótese de realizar inquéritos telefónicos, principalmente no caso dos municípios mais distantes, optamos pela entrevista pessoal ao comparar vantagens e desvantagens das duas técnicas. O contacto visual entre inquiridor e inquirido, a possibilidade de apoio ao preenchimento dos inquéritos e a maior capacidade de controlar as condições em que as respostas seriam fornecidas foram os factores decisivos para a nossa escolha.

Assim, reunidas as condições semelhantes às da investigação em cenário real, os alunos de psicologia iniciaram a sua intervenção neste estudo pelo acompanhamento da verificação preliminar do inquérito. Depois de anotadas as dificuldades e dúvidas sentidas, e analisadas as sugestões apresentadas pelos inquiridos em situação de pré-teste, introduzimos as seguintes alterações no inquérito inicial (Tabela 16):

Tabela 16 – Alterações efectuadas com base nas propostas em pré-teste

Itens	Alterações
Informação sobre o município	Esta parte foi retirada do final do inquérito e colocada como folha introdutória. Acrescentamos, no item idade, a possibilidade de “menos de 18 anos”. As restantes alíneas da secção mantiveram-se inalteradas.
Item 1.2.	Substituímos o termo “tempo de entrega” por “rapidez de entrega”. A segunda expressão é mais intuitiva, o que torna mais perceptível a questão.
Item 1.3.	Retiramos o termo “justiça” por ter demasiada carga valorativa, mantendo apenas o termo “igualdade”.
Item 1.7.	Substituímos o termo “necessidades do município” por “às suas necessidades” para personalizar e tornar a pergunta mais clara.
Item 2.2.	O termo “entrada no edifício” foi substituído por “acesso físico ao edifício” para não limitar a avaliação do item, uma vez que se pretendia também avaliar, por exemplo, as acessibilidades para pessoas portadoras de deficiência.
Item 2.5.	Substituímos o termo “sinalética” por “sinalização dos espaços” na medida em que é uma linguagem mais universal e perceptível por todos.
Item 3.2.	Acrescentamos o termo “clareza” para especificar o que se pretendia avaliar em relação à linguagem.
Item 3.5.	Acrescentamos o termo “facilidade” para auxiliar a compreensão da pergunta.
Item 4.2. e 4.3.	Acrescentamos um exemplo para cada um destes itens de modo a clarificar as questões.
Itens 1.1; 1.4; 1.5; 1.6; 1.8; 2.1; 2.3; 2.4; 2.6; 2.7; 2.8; 3.1; 3.3; 3.4; 3.6; 4.1; 4.4; 4.5; 4.6.	Sem alterações;

10.7 – A Fiabilidade e a Validade Prévias

Depois de elaborada a versão final do questionário, é necessário assegurar que o instrumento é cientificamente útil. Existem duas características importantes para avaliar esta utilidade: a fiabilidade e a validade. Estas podem ser aferidas em pré-teste ou após a recolha de dados no terreno (Hayes: 2001). No nosso caso, tendo em conta a limitação temporal para a realização desta investigação, a dimensão reduzida da amostra utilizada em pré-teste e o facto de que o inquérito resultou da aplicação de uma ferramenta já testada, aferimos a fiabilidade e a validade do instrumento de investigação somente após a recolha das observações.

Apesar de não ter sido realizada uma avaliação prévia destas duas características, vários foram os cuidados tidos para assegurar e maximizar a fiabilidade e a validade, nomeadamente: a criteriosa selecção dos itens e dimensões da qualidade efectuada com base na pesquisa

bibliográfica e nos pressupostos metodológicos subjacentes ao CMT; a técnica de tradução utilizada; a recolha de opiniões junto de consultores da qualidade; o pré-teste aos inquiridos; o tipo de escala de resposta utilizada; e o tamanho da amostra.

Capítulo XI

Recolha e Análise dos dados

Uma vez concluída e testada a versão final do nosso inquérito, foi necessário planificar a inquirição e desenvolver uma estratégia de abordagem e comunicação com as autarquias participantes no estudo. Numa fase seguinte, após a aplicação dos inquéritos, procedemos à análise estatística dos dados recolhidos, a qual permitiu retirar as conclusões, discutir resultados e fazer uma reflexão crítica sobre todo este trabalho de investigação.

11.1 – O contacto com as autarquias e a recolha de dados

Conforme referimos no capítulo IX, foram contemplados neste estudo 13 municípios dos Distritos do Porto e Aveiro. Antes da realização dos inquéritos, contactamos as autarquias através de carta, explicando o objectivo do estudo e solicitando licença para a presença temporária dos alunos de psicologia no local de atendimento (ver anexo II). Foi também solicitada informação relativa à data de inauguração dos GMAs. Este dado revelou-se importante para o nosso estudo, na medida em que permitiu aferir a “idade” da unidade orgânica que, como é sabido, pode ter impacto no grau de maturidade e no nível de melhoria das práticas de gestão implementadas (Mintzberg: 1995).

Neste contexto, após autorização das autarquias para a nossa intervenção, iniciamos a aplicação dos inquéritos aos cidadãos/clientes que se dirigiram aos serviços de atendimento autárquico no período de tempo que os estudantes dedicaram a cada concelho e, por isso, qualquer sujeito nestas condições foi passível de ser incluído na amostra.

11.2 – A caracterização da amostra

A investigação foi desenvolvida com recurso a uma amostra probabilística constituída por um total de trezentos e quarenta e seis (346) casos, recolhidos em função da fracção de amostragem previamente definida (capítulo IX, ponto 9.2) e distribuídos da seguinte forma:

Tabela 17 – Quantificação da amostra

Grupo 1 Grupo dos municípios com GMAs certificados	Número de habitantes do Concelho*	0,04% do total de habitantes do Concelho
Município da Maia	127.369 hab.	51 casos
Município do Porto	244.998 hab.	98 casos
Município de Oliveira de Azeméis	71.069 hab.	28 casos
Município de Vale de Cambra	24.732 hab.	10 casos
Total de Casos - Grupo 1		187 casos
Grupo 2 Grupo dos municípios com GMAs não certificados	Número de habitantes do Concelho	0,04% do total de habitantes do Concelho
Município de Felgueiras	58.278 hab.	23 casos
Município de Lousada	45.829 hab.	18 casos
Município de Paços de Ferreira	54.300 hab.	22 casos
Município de Valongo	89.635 hab.	36 casos
Município de Águeda	49.456 hab.	20 casos
Município de Castelo de Paiva	17.128 hab.	7 casos
Município de Espinho	32.177 hab.	13 casos
Município de Estarreja	28.236 hab.	11 casos
Município de S° João da Madeira	21.407 hab.	9 casos
Total de Casos - Grupo 2		159 casos
<u>Total de Casos da Amostra</u>		<u>346 casos</u>

A informação obtida junto dos 13 municípios seleccionados para análise, relativamente à data de inauguração dos GMAs, é a seguinte (Tabela 18):

* Estes dados foram recolhidos através da informação disponível no site da Associação Nacional de Municípios Portugueses.

Tabela 18 – Data de Inauguração dos GMAs

Designação da unidade orgânica	Data de inauguração da unidade orgânica
<u>Gabinete Municipal de Atendimento</u> Município da Maia	Outubro de 2002
<u>Gabinete do Município</u> Município do Porto	Julho de 2003
<u>Gabinete de Atendimento Municipal</u> Município de Felgueiras	Julho de 2001
<u>Serviço de Atendimento Geral</u> Município de Lousada	Julho de 2003
<u>Gabinete do Município</u> Município de Paços de Ferreira	Março de 2004
<u>Gabinete do Município</u> Município de Valongo	Dezembro de 2000
<u>Gabinete de Atendimento ao Município</u> Município de Oliveira de Azeméis	Outubro de 2002
<u>Serviço de Atendimento ao Município</u> Município de Vale de Cambra	Maio de 2005
<u>Gabinete de Atendimento ao Município</u> Município de Águeda	Dezembro de 1996
<u>Gabinete de Atendimento ao Público</u> Município de Castelo de Paiva	Outubro de 2003
<u>Gabinete de Atendimento</u> Município de Espinho	Setembro de 2003
<u>Gabinete de Atendimento ao Município</u> Município de Estarreja	Março de 2005
<u>Gabinete de Atendimento ao Município</u> Município de S° João da Madeira	Junho de 1999

No que respeita à caracterização dos inquiridos da nossa amostra, verificou-se a existência de uma pequena assimetria na distribuição entre os géneros dos indivíduos, denotando-se um ligeiro predomínio do sexo masculino (n=188) face ao sexo feminino (n=158).

Tabela 19 - Distribuição do número de indivíduos por Género

	Frequência	Percentagem
Feminino	158	45,7%
Masculino	188	54,3%
Total	346	100,0%

A distribuição dos sujeitos por intervalos de idades revelou uma amostra com uma forte concentração entre os 35 e os 49 anos, sendo que a maioria dos inquiridos (76.3%) está abaixo dos 50 anos de idade.

Tabela 20 - Distribuição do número de indivíduos por Idade

	Frequência	Percentagem
-18	4	1,2%
19 a 24	46	13,3%
25 a 34	90	26%
35 a 49	124	35,8%
50 a 64	64	18,5%
65 ou +	18	5,2%
Total	346	100%

Relativamente à situação profissional, verificou-se que 62.4% dos inquiridos trabalha no sector privado, dos quais 29.2% por conta própria e 33.2% por conta de outrem. Dos restantes indivíduos, 16,8% são funcionários públicos, 5,2% estão desempregados, 6,4% são estudantes, 7,8% estão reformados e apenas 1,4% declararam não ter qualquer tipo de actividade profissional.

Tabela 21 - Distribuição do número de indivíduos por Situação Profissional

	Frequência	Percentagem
Funcionários AP	58	16,8%
Trabalhadores Conta Própria	101	29,2%
Trabalhadores Conta Outrem	115	33,2%
Desempregado	18	5,2%
Estudante	22	6,4%
Reformado	27	7,8%
Nenhuma actividade	5	1,4%
Total	346	100%

A análise da distribuição dos sujeitos pelos diferentes níveis de habilitações literárias permitiu identificar uma amostra com maior concentração de inquiridos no intervalo do 10º ao 12º ano (34.1%), seguida do grau de licenciatura com uma representatividade de 25.1%, sendo que os restantes indivíduos se concentram maioritariamente em níveis inferiores de instrução.

Tabela 22 - Distribuição do número de indivíduos por Habilitações

	Frequência	Percentagem
1ª a 4ª classe	38	11%
5ª a 6ª ano	18	5,2%
7ª a 9ª ano	47	13,6%
10ª a 12ª ano	118	34,1%
Bacharelato	23	6,6%
Licenciatura	87	25,1%
Mestrado	11	3,2%
Doutoramento	2	0,6%
Total	344	99,4%
não respondo	2	0,6%
Total	346	100%

Sintetizando, os sujeitos que integram a nossa amostra são maioritariamente do sexo masculino, com idades concentradas no intervalo de 35 a 49 anos, mais de 50% trabalham no sector privado e detêm formação escolar ao nível do ensino secundário e licenciatura.

11.3 – A Fiabilidade e a Validade com base nas Observações

Como foi referido no ponto 10.8 do capítulo anterior, os testes à fiabilidade e validade foram realizados com base nas observações recolhidas no terreno, de modo a garantir a qualidade dos dados e das conclusões. Em primeiro lugar, analisamos a fiabilidade do inquérito, nomeadamente através do teste de consistência interna Alfa de Cronbach, e depois a sua validade, através da análise factorial, usando o critério de Componentes Principais.

11.3.1 – Teste à Fiabilidade

Segundo Hayes (2001), a fiabilidade define-se como sendo “o grau com que as medições estão isentas de variâncias de erros aleatórios, onde esses erros diminuem a confiabilidade das medições”. O mesmo será dizer que a fiabilidade reflecte o quanto os valores observados estão relacionados com os valores verdadeiros.

Quando se pretende avaliar a percepção de indivíduos face a um qualquer assunto, é importante assegurar que os resultados das respostas estão próximos do que é na realidade a opinião dos inquiridos, ou seja, é importante que os resultados contenham o mínimo possível de erros aleatórios. Erros estes que resultam, no caso da avaliação de opiniões e de satisfação, das características não estáveis do indivíduo conducentes à tendência para introduzir variações nos valores observados (Hill e Hill: 2005).

De acordo com a bibliografia consultada, o processo mais frequentemente utilizado para medir a fiabilidade de um inquérito de avaliação da satisfação é o cálculo da consistência interna através do coeficiente Alfa de Cronbach. O valor do Alfa de Cronbach pode variar entre 0 e 1, sendo que o óptimo se situa entre 0.9 e 1. Foi este o intervalo que utilizamos para avaliar a fiabilidade do questionário aplicado nesta investigação. Em primeiro lugar, estimamos a consistência interna do inquérito para o total dos vinte e oito itens relacionados com a satisfação. De seguida, verificamos se esta consistência global se alteraria caso cada um dos itens fosse excluído. Obtivemos os seguintes resultados (Tabela 23):

Tabela 23 - Consistência Interna

Alpha de Cronbach Global		
	com os 28 itens incluídos	,979
Alpha de Cronbach Parcial (valor de consistência com cada um dos itens excluído)	Tempo de Espera	,978
	Rapidez	,977
	Igualdade	,978
	Simpatia e Disponibilidade	,978
	Competência Profissional	,978
	Protecção da Confidencialidade	,978
	Resposta às Necessidades	,978
	Grau Satisfação Global com a Prestação do Serviço	,977
	Localização	,979
	Facilidade de Acesso Físico	,978
	Comodidade das Instalações	,978
	Horário	,978
	Sinalética	,978
	Variedade dos Meios de Contacto	,978
	Facilidade em Contactar	,977
	Grau Satisfação Global com Acessibilidades	,977
	Esclarecimento Dúvidas e Informação	,978
	Clareza da Linguagem Verbal e Escrita	,977
	Possibilidade de Contactar em Línguas Estrangeiras	,978
	Simplicidade dos Requerimentos e Formulários	,977
	Facilidade de Compreensão dos Procedimentos	,978
	Grau Satisfação Global com a Comunicação	,977
	Simplicidade do Processo de Pagamento	,978
	Variedade dos Meios de Pagamento	,978
	Variedade das Modalidades de Pagamento	,978
	Valor das Taxas e Preços	,979
	Prazos de Pagamento	,978
	Grau Satisfação Global com Processo de Pagamento e Custo	,978

Com base na Tabela 23, verificamos que o inquérito tem uma consistência interna quase perfeita, pois o valor do Alpha de Cronbach global é de 0,979. Podemos, igualmente, concluir que todos os itens contribuem positivamente para a fiabilidade interna do questionário uma vez que, com cada um deles excluído, o valor de Alpha de Cronbach Parcial não aumenta relativamente ao Alpha de Cronbach Global. Portanto, todos os itens são importantes e contribuem significativamente para a consistência interna do instrumento de observação.

11.3.2 – Teste à Validade

De acordo com Hayes (2001), enquanto a fiabilidade mede o grau com que os valores obtidos através do questionário estão isentos de erros aleatórios, a validade mede o quanto um inquirido avalia aquilo que se pretende que avalie. Para que um item seja formalmente válido, ele tem que ser uma medida da variável que o investigador pretende medir e daí serem exigidos alguns cuidados na selecção dos itens a utilizar. Mas para além da validade formal, existe também a validade de conteúdo que mede o grau de compreensão das perguntas por parte dos inquiridos. Como explicam Hill e Hill (2005), não é possível calcular um valor numérico para a validade de conteúdo mas, é possível fazê-lo para a validade teórica por meio de técnicas estatísticas. Recorremos, então, à análise factorial (critério de Componentes Principais), no sentido de estimar a validade da medida de cada grupo de questões sugerido pelo CMT para avaliar os diferentes aspectos da satisfação com o serviço de atendimento municipal.

Assim, para os oito itens relativos à avaliação da satisfação com a prestação do serviço de atendimento municipal, o teste KMO (*Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy* - avalia as correlações entre as variáveis) apresentou um valor de 0,909. Como os itens estão altamente correlacionados, é adequado fazer a análise factorial (critério de Componentes Principais). Os resultados da análise demonstraram a existência de um componente principal (ou seja, o único factor com valor próprio, o *eigenvalue*, superior à unidade) que explica 74,98% da variância total no conjunto das oito variáveis analisadas (Tabela 24).

Tabela 24 – Loadings da Componente Principal no grupo de questões Prestação do Serviço

Componente	Eigenvalues	
	Valor Total	% de Variância
1	5,999	74,982
2	,624	7,802
3	,411	5,135
4	,296	3,699
5	,247	3,091
6	,199	2,493
7	,135	1,683
8	,089	1,113

Comparando o valor próprio do factor encontrado (*eigenvalue* = 5,999) com os valores próprios das restantes componentes, podemos afirmar que só há um factor importante no seio das oito componentes da satisfação com a prestação do serviço. Ou seja, estes oito itens estão a medir uma mesma variável latente. O peso de cada item no factor (isto é, a correlação entre cada variável e a variável latente) é revelado pela matriz de componentes (Tabela 25) que mostra, por ordem decrescente, que todos os itens são relevantes para a constituição deste factor.

Tabela 25 – Matriz de Componentes para Prestação do Serviço

N.º de Componentes extraídos = 1	
Grau Satisfação Global com a Prestação do Serviço	,938
Competência Profissional	,894
Igualdade	,890
Resposta às Necessidades	,871
Protecção Confidencialidade	,863
Simpatia e Disponibilidade	,861
Rapidez	,830
Tempo de Espera	,772

Apesar de ter sido detectado somente um componente principal, estão reunidos, no primeiro conjunto de questões do nosso inquérito, duas dimensões da prestação do serviço: a capacidade de resposta (*responsiveness*) e a confiança no serviço prestado (*reliability*). Como havíamos explicado no ponto 10.2 do capítulo X, esta junção partiu de uma proposta do CMT elaborada quando, num dos pré-testes a esta ferramenta, se percebeu que os inquiridos tendiam a associar as duas dimensões e que a sua separação em secções distintas causava confusão na interpretação das perguntas. Os resultados da nossa primeira análise factorial confirmaram esta tendência de associação, entendendo-se que a validade interna da primeira secção do inquérito está assegurada pelo facto de os oito itens que a compõem estarem a medir a mesma categoria global: a satisfação com o processo de prestação do serviço .

De seguida, analisamos os oito itens relativos à avaliação da satisfação com o segundo grupo de questões do inquérito relativo às acessibilidades e condições do serviço de atendimento municipal. O teste KMO apresentou um valor de 0,92, o que significa que é adequado fazer a análise factorial (critério de componentes principais). Os resultados desta análise revelaram a

existência de um factor explicativo das correlações entre os oito itens de satisfação, sendo que esse factor explica 66,7% da variância total no conjunto das oito variáveis analisadas (Tabela 26).

Tabela 26 – Loadings da Componente Principal no grupo de questões Acessibilidades e Condições do Serviço

Componente	Eigenvalues	
	Valor Total	% de Variância
1	5,333	66,662
2	,810	10,129
3	,553	6,913
4	,385	4,816
5	,307	3,832
6	,274	3,421
7	,176	2,199
8	,162	2,028

Comparando o valor próprio do factor encontrado (*eigenvalue* = 5,333) com os valores próprios das restantes componentes, podemos dizer com segurança que só há um factor importante entre as oito componentes da satisfação com as acessibilidades e condições do serviço. Portanto, estes oito itens medem uma mesma variável latente e o peso de cada item no factor, revelado pela matriz de componentes (Tabela 27), mostra que todos os itens são relevantes para a constituição do factor.

Tabela 27– Matriz de Componentes para Acessibilidades e Condições do Serviço

N.º de Componentes extraídos = 1	
Grau Satisfação Global com Acessibilidades	,920
Variedade dos Meios de Contacto	,848
Sinalética	,841
Comodidade das Instalações	,837
Facilidade em Contactar	,808
Facilidade de Acesso Físico	,805
Horário	,786
Localização	,663

Na análise efectuada aos seis itens relativos à avaliação da satisfação com a comunicação com o serviço de atendimento municipal - o terceiro grupo de questões -, o valor do teste KMO igual a 0,891 revelou que se pode fazer a análise factorial (critério de Componentes Principais). Nesta secção, foi também extraído apenas um factor explicativo das correlações entre os seis itens de satisfação, sendo que esse factor explica 84,82% da variância total no conjunto das seis variáveis analisadas (Tabela 28).

Tabela 28 – O Componente Principal no grupo de questões Comunicação com o Serviço

Componente	Eigenvalues	
	Valor Total	% de Variância
1	5,089	84,816
2	,342	5,693
3	,209	3,489
4	,179	2,989
5	,101	1,677
6	,080	1,335

Comparando o valor próprio do factor encontrado (*eigenvalue* = 5,089) com os valores próprios das restantes componentes, verificamos que só há um factor importante quando analisamos as seis componentes da satisfação com a comunicação com o serviço. Portanto, estes seis itens estão a medir uma mesma variável latente e o peso de cada item no factor, revelado pela matriz de componentes (Tabela 29), mostra que todos os itens são relevantes para a constituição do factor.

Tabela 29 – Matriz de Componentes para Comunicação com o Serviço

N.º de Componentes extraídos = 1	
Grau Satisfação Global com a Comunicação	,956
Simplicidade dos Requerimentos e Formulários	,920
Esclarecimento Dúvidas e Informação	,916
Facilidade de Compreensão dos Procedimentos	,914
Possibilidade de Contactar em Línguas Estrangeiras	,909
Clareza da Linguagem Verbal e Escrita	,909

Por último, analisamos os seis itens relativos à avaliação da satisfação com o processo de pagamento e custos associados ao serviço de atendimento municipal. O teste KMO apresentou um valor de 0,831, o que significa que se pode prosseguir com a análise factorial (critério de Componentes Principais). Os resultados desta análise revelaram a existência de dois factores explicativos das correlações entre os seis itens de satisfação, sendo que o primeiro explica 72,19% da variância total no conjunto das seis variáveis analisadas e o segundo 16,67% (Tabela 30).

Tabela 30 – Componentes Principais no grupo de questões Processo de Pagamento e Custo do Serviço

Componente	Eigenvalues	
	Valor Total	% de Variância
1	4,332	72,192
2	1,000	16,673
3	,246	4,097
4	,204	3,403
5	,121	2,012
6	,097	1,622

Comparando o valor próprio dos factores encontrados (*eigenvalue* 1 = 4,332 e *eigenvalue* 2 = 1,000), verificamos que o componente 1 é muito mais relevante do que o componente 2, sendo que o peso dos restantes é muito pequeno. Para compreender a composição deste dois factores rodamos a matriz (rotação *varimax*) - (Tabela 31).

Tabela 31– Matriz Rodada de Componentes para Processo de Pagamento e Custo

N.º de Componentes extraídos = 2		
	1	2
Variedade dos Meios de Pagamento	,937	
Simplicidade do Processo de Pagamento	,917	
Variedade das Modalidades de Pagamento	,781	,483
Valor das Taxas e Preços		,950
Grau Satisfação Global com Processo de Pagamento e Custo	,487	,826
Prazos de Pagamento	,498	,772

A partir dos valores dos *loadings* (pesos) para cada componente, identificamos que o factor 1 é constituído pelos itens “Variedade dos Meios de Pagamento”, “Simplicidade do Processo de Pagamento”, “Variedade das Modalidades de Pagamento”, enquanto o factor 2 é composto pelos itens “Valor das Taxas e Preços”, “Grau Satisfação Global com Processo de Pagamento e Custo” e “Prazos de Pagamento”.

Apesar da contribuição do factor 2 para a explicação da variância total ser baixa (apenas 16,67% *versus* 66,66% do factor 1), o que poderá conduzir à atribuição de pouca relevância à identificação de duas variáveis latentes, é compreensível a existência de dois aspectos distintos a serem medidos na mesma secção. Se analisarmos as respostas dos inquiridos, verificamos que, muito embora a maioria possa estar satisfeita com o processo de pagamento, não o está relativamente aos preços a pagar. Existem numerosas situações de resposta em que o indivíduo está muito satisfeito (nível 4 e 5) com o processo de pagamento e muito pouco (nível 1 e 2) com os preços, quer em GMAs não certificados, quer em certificados. Repare-se que os preços e taxas a cobrar pela autarquia, bem como prazos de pagamento fazem parte de um conjunto de decisões políticas determinantes para a gestão financeira da organização por parte do executivo, enquanto que a simplificação do processo de pagamento e a variedade de meio e modalidades prendem-se com questões de funcionamento interno do serviço que muito mais facilmente podem ser alteradas por influência do técnico responsável pela unidade orgânica. De facto, estão a ser medidos dois aspectos distintos de uma mesma categoria global. Todavia, perante o baixo peso do factor 2 face ao do factor 1 no conjunto dos seis itens, é plausível argumentar que existe validade nesta secção uma vez que todos estes itens medem o que era esperado que medissem.

Em síntese, a análise factorial suporta a existência de validade teórica no nosso inquérito, sendo que a sua fiabilidade havia sido já comprovada no ponto anterior (11.3.1), o que revela que o instrumento utilizado tem consistência interna e mede aquilo que era suposto que medisse.

11.4. A análise dos resultados

Nesta secção avaliamos a normalidade e simetria das distribuições e procedemos ao teste da nossa hipótese de trabalho, que relembramos:

H_1 : “A certificação ISO 9001:2000 em GMAs conduz ao aumento do grau de satisfação dos seus cidadãos/clientes”.

11.4.1 – Análise da normalidade das distribuições dos dados relativos aos itens de satisfação.

A escala utilizada para medir a satisfação foi uma escala ordinal e, como tal, foi necessário analisar a normalidade das distribuições dos dados para que estes pudessem ser tratados como valores métricos. Só assim faz sentido trabalhar com os valores das médias e aplicar testes estatísticos paramétricos.

A primeira tarefa para avaliar a normalidade das distribuições foi a realização do teste de Kolmogorov-Smirnov, testando-se as seguintes hipóteses:

H_0 : Os dados relativos aos itens de satisfação seguem uma distribuição normal.

H_1 : Os dados relativos aos itens de satisfação não seguem uma distribuição normal.

Tabela 32 – Testes de Normalidade das Distribuições

Itens de Satisfação	Kolmogorov-Smirnov ¹⁰			Assimetria ¹¹	Medida de Assimetria ¹²
	Estatística	df	Sig.		
Tempo de Espera	,237	97	,000	-0.090	-0.37
Rapidez	,211	97	,000	-0.247	-1.01
Igualdade	,215	97	,000	-0.289	-1.18
Simpatia e Disponibilidade	,202	97	,000	-0.444	-1.81
Competência Profissional	,211	97	,000	-0.354	-1.44
Protecção da Confidencialidade	,225	97	,000	-0.532	-2.17
Resposta às Necessidades	,234	97	,000	-0.585	-2.39
Grau Satisfação Global com a Prestação do Serviço	,240	97	,000	-0.421	-1.72
Localização	,229	97	,000	-0.147	-0.60
Facilidade de Acesso Físico	,262	97	,000	0.042	0.17
Comodidade das Instalações	,239	97	,000	-0.083	-0.34
Horário	,269	97	,000	0.302	1.23
Sinalética	,280	97	,000	0.119	0.49
Variedade dos Meios de Contacto	,234	97	,000	-0.026	-0.11
Facilidade em Contactar	,221	97	,000	-0.195	-0.80
Grau Satisfação Global com Acessibilidades	,244	97	,000	-0.078	-0.32
Esclarecimento Dúvidas e Informação	,214	97	,000	-0.372	-1.52
Clareza da Linguagem Verbal e Escrita	,203	97	,000	-0.411	-1.68
Possibilidade de Contactar em Línguas Estrangeiras	,223	97	,000	-0.487	-1.99
Simplicidade dos Requerimentos e Formulários	,221	97	,000	-0.301	-1.23
Facilidade de Compreensão dos Procedimentos	,220	97	,000	-0.304	-1.24
Grau Satisfação Global com a Comunicação	,220	97	,000	-0.521	-2.13
Simplicidade do Processo de Pagamento	,284	97	,000	0.013	0.05
Variedade dos Meios de Pagamento	,247	97	,000	-0.321	-1.31
Variedade das Modalidades de Pagamento	,264	97	,000	-0.138	-0.56
Valor das Taxas e Preços	,206	97	,000	-0.122	-0.50
Prazos de Pagamento	,267	97	,000	-0.026	-0.11
Grau Satisfação Global com Processo de Pagamento e Custo	,278	97	,000	-0.032	-0.13

¹⁰ O teste de Kolmogorov-Smirnov utilizou a correcção de Lilliefors

¹¹ O erro padrão da assimetria = 0.245

¹² A medida de assimetria = ao quociente entre a assimetria e o seu erro padrão (Pestana e Gageiro: 2003).

Da observação dos resultados do teste de Kolmogorov-Smirnov, verifica-se que nenhum dos itens de satisfação apresenta uma distribuição normal (todos os Sig.=0,000< 0,001, pelo que se rejeita a hipótese nula). Todavia, como explicam Hill e Hill (2005) e Pestana e Gageiro (2003), os testes paramétricos não são muito influenciados por pequenos desvios da normalidade, principalmente quando as amostras são de grande dimensão ($n>50$). Os autores prosseguem a explicação, afirmando que devem analisar-se todas as evidências sobre a normalidade das distribuições, pois o tratamento de uma escala ordinal como variável quantitativa é viável sempre que a distribuição, mesmo não sendo normal, seja pelo menos simétrica.

Na prática, não se rejeita a simetria se o valor da medida de assimetria se situar entre 1,96 e -1,96 (ou aproximadamente 2). Segundo esta explicação, as distribuições dos nossos itens de satisfação são todas simétricas, à excepção de: “Protecção da Confidencialidade”, “Resposta às Necessidades” e “Grau Satisfação Global com a Comunicação”. Mas, mesmo neste três casos, como as medidas de assimetria das variáveis (-2.17, -2.39 e -2.13, respectivamente) estão muito próximas do limite inferior do intervalo que permite não rejeitar a simetria, é possível interpretá-las também através da média aritmética, uma vez que *outliers* não produzem alterações significativas aos resultados. Por tal, assumimos a média aritmética destes vinte e oito itens como uma medida de satisfação passível de tratamento estatístico.

11.4.2 – Análise comparativa da satisfação de cidadãos/clientes de GMAs certificados e não certificados.

A primeira etapa desta análise consistiu na observação das médias de satisfação obtidas nos dois grupos - cidadãos/clientes de GMAs certificados e cidadãos/clientes de GMAs não certificados – para cada um dos vinte e oito itens de satisfação. Observamos que, não obstante a existência de alguma proximidade nos valores das médias, estas tendem a ser superiores para o grupo “Com Certificado”, à excepção dos itens “Variedade Meios Contacto” e “Facilidade em Contactar” (Tabela 33).

Tabela 33: Médias de Satisfação dos 28 Itens para os dois Grupos

	Existência de Certificação	Média	Desvio Padrão
Tempo de Espera	Sem Certificado	3,45	,885
	Com Certificado	3,60	1,067
Rapidez	Sem Certificado	3,28	,972
	Com Certificado	3,40	1,240
Igualdade	Sem Certificado	3,67	,874
	Com Certificado	3,93	1,014
Simpatia e Disponibilidade	Sem Certificado	4,03	,835
	Com Certificado	4,09	1,064
Competência Profissional	Sem Certificado	3,91	,875
	Com Certificado	3,93	1,046
Protecção da Confidencialidade	Sem Certificado	3,72	,839
	Com Certificado	3,80	1,057
Resposta às Necessidades	Sem Certificado	3,57	,849
	Com Certificado	3,58	1,253
Grau Satisfação Global com a Prestação do Serviço	Sem Certificado	3,66	,833
	Com Certificado	3,70	1,041
Localização	Sem Certificado	3,26	,914
	Com Certificado	3,61	1,132
Facilidade de Acesso Físico	Sem Certificado	3,44	,821
	Com Certificado	3,74	,988
Comodidade das Instalações	Sem Certificado	3,55	,789
	Com Certificado	3,93	,942
Horário	Sem Certificado	3,13	,806
	Com Certificado	3,66	1,102
Sinalética	Sem Certificado	3,21	,730
	Com Certificado	3,68	1,039
Variedade dos Meios de Contacto	Sem Certificado	3,34	,866
	Com Certificado	3,23	1,095
Facilidade em Contactar	Sem Certificado	3,38	,948
	Com Certificado	3,07	1,158
Grau Satisfação Global com Acessibilidades	Sem Certificado	3,43	,776
	Com Certificado	3,63	,917
Esclarecimento Dúvidas e Informação	Sem Certificado	3,63	,953
	Com Certificado	3,67	1,065
Clareza da Linguagem Verbal e Escrita	Sem Certificado	3,69	,940
	Com Certificado	3,84	1,014
Possibilidade de Contactar em Línguas Estrangeiras	Sem Certificado	3,22	1,024
	Com Certificado	3,35	,955
Simplicidade dos Requerimentos e Formulários	Sem Certificado	3,39	,821
	Com Certificado	3,43	1,039
Facilidade de Compreensão dos Procedimentos	Sem Certificado	3,38	,880
	Com Certificado	3,49	1,054
Grau Satisfação Global com a Comunicação	Sem Certificado	3,46	,805
	Com Certificado	3,58	1,017
Simplicidade do Processo de Pagamento	Sem Certificado	3,32	,801
	Com Certificado	3,68	1,016
Variedade dos Meios de Pagamento	Sem Certificado	3,42	,848
	Com Certificado	3,59	1,109
Variedade das Modalidades de Pagamento	Sem Certificado	3,15	,828
	Com Certificado	3,34	1,069
Valor das Taxas e Preços	Sem Certificado	2,44	1,073
	Com Certificado	2,50	1,113
Prazos de Pagamento	Sem Certificado	2,96	,815
	Com Certificado	3,02	1,024
Grau Satisfação Global com Processo de Pagamento e Custo	Sem Certificado	2,99	,818
	Com Certificado	3,12	,918

De seguida, foi nosso objectivo verificar se a diferença entre as médias seria estatisticamente significativa (Tabela 34). Para isso, aplicamos o teste T para duas amostras independentes, o qual permitiu testar, para cada um dos itens de satisfação, as seguintes hipóteses:

H_0 : μ satisfação dos cidadãos/clientes de GMAs não certificados relativamente ao item $x^{13} = \mu$ satisfação dos cidadãos/clientes de GMAs certificados relativamente ao item x .

H_1 : μ satisfação dos cidadãos/clientes de GMAs não certificados relativamente ao item $x \neq \mu$ satisfação dos cidadãos/clientes de GMAs certificados relativamente ao item x .

Tabela 34: Teste T para a diferença de média dos dois grupos ¹⁴

	t	df	Sig. (2 caudas)
Tempo de Espera	-1,400	341,818	,162
Rapidez	-,909	318,982	,364
Igualdade	-2,473	333,990	,014
Simpatia e Disponibilidade	-,524	340,515	,600
Competência Profissional	-,183	337,950	,855
Protecção da Confidencialidade	-,741	266,923	,460
Resposta às Necessidades	-,135	319,860	,893
Grau Satisfação Global com a Prestação do Serviço	-,423	336,515	,673
Localização	-3,158	341,489	,002
Facilidade de Acesso Físico	-3,081	340,995	,002
Comodidade das Instalações	-4,000	340,990	,000
Horário	-5,046	325,892	,000
Sinalética	-4,839	323,688	,000
Variedade dos Meios de Contacto	,847	212,171	,398
Facilidade em Contactar	2,380	245,062	,018
Grau Satisfação Global com Acessibilidades	-2,141	342,969	,033
Esclarecimento Dúvidas e Informação	-,376	341,850	,707
Clareza da Linguagem Verbal e Escrita	-1,418	337,353	,157
Possibilidade de Contactar em Línguas Estrangeiras	-,731	118,213	,466
Simplicidade dos Requerimentos e Formulários	-,386	295,422	,700
Facilidade de Compreensão dos Procedimentos	-1,126	334,373	,261
Grau Satisfação Global com a Comunicação	-1,185	339,613	,237
Simplicidade do Processo de Pagamento	-3,546	296,596	,000
Variedade dos Meios de Pagamento	-1,506	284,534	,133
Variedade das Modalidades de Pagamento	-1,558	196,153	,121
Valor das Taxas e Preços	-,534	291,619	,594
Prazos de Pagamento	-,516	236,624	,607
Grau Satisfação Global com Processo de Pagamento e Custo	-1,296	303,575	,196

¹³ x = cada um dos 28 itens de satisfação

¹⁴ Como o número de observações é muito superior a trinta em ambos os grupos, não foi exigido o cumprimento do pressuposto da distribuição normal para aplicar este teste.

De acordo com os níveis de significância do teste T, podemos rejeitar a hipótese nula (ou seja, a igualdade entre os valores das médias nos dois grupos) para apenas nove dos vinte e oito itens: “Igualdade” (sig.= 0,014<0,05); “Localização” (sig.= 0,002<0,01); “Facilidade de Acesso Físico” (sig.= 0,002<0,01); “Comodidade das Instalações” (sig.= 0,000<0,001); “Horário” (sig.= 0,000<0,001); “Sinalética” (sig.= 0,000<0,001); “Facilidade em Contactar” (sig.= 0,018<0,05); “Grau Satisfação Global com Acessibilidades” (sig.= 0,033<0,05); “Simplicidade do Processo de Pagamento” (sig. = 0,000<0,001). Verificamos que estas médias amostrais diferem significativamente, pelo que se conclui que os cidadãos/clientes de GMAs não certificados estão menos satisfeitos que os cidadãos/clientes de GMAs certificados relativamente a estes itens, à excepção do aspecto “Facilidade em Contactar”, com o qual os cidadãos/clientes de GMAs não certificados estão mais satisfeitos. Para os restantes itens de satisfação, não se rejeita a hipótese nula, verificando-se que não existem diferenças significativas nas médias de satisfação dos dois grupos.

De seguida, construímos uma nova variável¹⁵ para proceder à comparação da satisfação global entre cidadãos/clientes de GMAs não certificados e certificados. Foi viável criar esta nova variável – Satisfação Global - na medida em que obtivemos um valor alto de consistência interna para os vinte e oito itens de satisfação (Alpha de Cronbach = 0,979 – ver secção 11.3.1).

Chegamos, assim, ao resultado seguinte:

Tabela 35: Média de satisfação global nos dois grupos

	N	Média	Desvio padrão
Sem Certificado	159	3,4096	,65905
Com Certificado	187	3,6087	,77530
Total	346	3,5172	,72997

Numa primeira apreciação, observamos que a média de satisfação global dos cidadãos/clientes de GMAs não certificados é ligeiramente inferior à média de satisfação global

¹⁵ A nova variável denominada “Satisfação Global” foi calculada através do quociente entre o somatório de todas as classificações individualmente atribuídas por item de satisfação e o número total de itens de satisfação subtraído do número de não respostas por indivíduo.

dos cidadãos/clientes de GMAs certificados. Para compreender se esta diferença seria estatisticamente significativa, aplicamos novamente o teste T para duas amostras independentes e testamos as seguintes hipóteses:

H_0 : μ satisfação global dos cidadãos/clientes de GMAs não certificados = μ satisfação global dos cidadãos/clientes de GMAs certificados.

H_1 : μ satisfação global dos cidadãos/clientes de GMAs não certificados \neq μ satisfação global dos cidadãos/clientes de GMAs certificados.

Tabela 36: Teste T para a diferença de média dos dois grupos

	T	df	Sig. (2 caudas)
Satisfação Global	-2,582	344,000	,010

O resultado do teste revela que as médias amostrais diferem significativamente nos dois grupos (sig. = 0,010 < 0,05 pelo que se rejeita a hipótese nula). Concluimos, então, que em média os cidadãos/clientes de GMAs não certificados estão globalmente menos satisfeitos do que os cidadãos/clientes de GMAs certificados.

11.4.3 – Análise da relação entre a satisfação e os potenciais factores explicativos: o Modelo de Regressão.

De forma a estimar os determinantes da satisfação dos cidadãos/clientes do serviço de atendimento municipal e, deste modo, testar empiricamente a existência de uma relação causal entre essa satisfação e a certificação ISO 9001:2000, recorreremos a uma análise de regressão, utilizando cinco variações da medida da nossa variável dependente. Estas correspondem às quatro vertentes de satisfação com o serviço de atendimento (variáveis categóricas que abrangem as quatro perguntas globais inseridas no final de cada um dos grupos de questões do inquérito - ver Tabela 37) e à média de satisfação global (variável contínua que engloba os vinte e oito itens

de satisfação do inquirido - ver Tabela 37). As diferentes variações do nosso modelo de regressão são, então, as seguintes:

Modelo 1: Grau Satisfação Global com a Prestação do Serviço = $\alpha + \beta_1$ sexo + β_2 idade + β_3 situação profissional + β_4 habilitações + β_5 existência de certificação + β_6 idade em meses gabinete atendimento + e_i

Modelo 2: Grau Satisfação Global com Acessibilidades = $\alpha + \beta_1$ sexo + β_2 idade + β_3 situação profissional + β_4 habilitações + β_5 existência de certificação + β_6 idade em meses gabinete atendimento + e_i

Modelo 3: Grau Satisfação Global com a Comunicação = $\alpha + \beta_1$ sexo + β_2 idade + β_3 situação profissional + β_4 habilitações + β_5 existência de certificação + β_6 idade em meses gabinete atendimento + e_i

Modelo 4: Grau Satisfação Global com Processo de Pagamento e Custo = $\alpha + \beta_1$ sexo + β_2 idade + β_3 situação profissional + β_4 habilitações + β_5 existência de certificação + β_6 idade em meses gabinete atendimento + e_i

Modelo 5: Grau de Satisfação Global = $\alpha + \beta_1$ sexo + β_2 idade + β_3 situação profissional + β_4 habilitações + β_5 existência de certificação + β_6 idade em meses gabinete atendimento + e_i

As variáveis independentes utilizadas foram seleccionadas com base na literatura, a qual perspectiva o grau de satisfação como o resultado de uma avaliação subjectiva condicionada por factores individuais, sócio-culturais e organizacionais. A Tabela 37 apresenta a definição do conteúdo e as estatísticas descritivas referentes a cada uma das variáveis.

Tabela 37: Variáveis, definição e estatísticas descritivas

	Variáveis	Definição da variável	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo	
	Dependentes						
Modelos	1	Grau Satisfação Global com a Prestação do Serviço	Variável categórica que afere a percepção global do nível de satisfação relativamente aos 8 itens que avaliam a prestação do serviço de atendimento municipal (medição em escala de 1 a 5).	3,68	0,948	1.00	5.00
	2	Grau Satisfação Global com Acessibilidades	Variável categórica que afere a percepção global do nível de satisfação relativamente aos 8 itens que avaliam as acessibilidades e condições do serviço de atendimento municipal (medição em escala de 1 a 5).	3,54	0,859	1.00	5.00
	3	Grau Satisfação Global com a Comunicação	Variável categórica que afere a percepção global do nível de satisfação relativamente aos 6 itens que avaliam a comunicação com o serviço de atendimento municipal (medição em escala de 1 a 5).	3,52	0,927	1.00	5.00
	4	Grau Satisfação Global com Processo de Pagamento e Custo	Variável categórica que afere a percepção global do nível de satisfação relativamente aos 6 itens que avaliam o processo de pagamento e custo associados ao serviço de atendimento municipal (medição em escala de 1 a 5).	3,06	0,871	1.00	5.00
	5	Satisfação Global	Variável contínua que afere a média das classificações atribuídas, por indivíduo, aos 28 itens de satisfação do inquérito.	3,52	0,730	1.00	5.00
	Independentes						
Expli- cative	Existência ¹⁶ De Certificação	Variável dicotómica, que classifica os GMAs em: “0 – não certificado” e “1 – certificado”.	0.54	0.499	0	1	
Variáveis de Controlo	Sexo ¹⁷	Variável dicotómica, que classifica os indivíduos quanto ao género (“0” feminino e “1” masculino).	0.55	0.498	0	1	
	Idade	Variável categórica que agrega os indivíduos nos escalões etários: “-18”; “19 a 24”; “25 a 34”; “35 a 49”; “50 a 64”; “65 ou +”.	3.73	1.104	1	6	
	Situação Profissional	Variável categórica que agrega os indivíduos nas categorias profissionais: “Funcionário AP”; “Trabalhador Conta Própria”; “Trabalhador Conta Outrem”; “Desempregado”; “Estudante”; “Reformado”; “Nenhuma Actividade”.	2.84	1.478	1	7	
	Habilitações	Variável categórica que agrega os indivíduos nas categorias de habilitações: “1ª a 4ª classe”; “5º a 6º ano”; “7º a 9º ano”; “10º a 12º ano”; “bacharelato”; “licenciatura”; “mestrado”; “doutoramento”.	4.12	1.671	1	8	
	Idade em meses gabinete atendimento	Variável contínua que afere o número de meses contabilizados desde a abertura do gabinete até ao mês de Outubro de 2006 (mês de aplicação dos inquéritos).	50.77	22.224	18	119	

Dada a natureza das variáveis dependentes, utilizamos duas técnicas diferentes de regressão: a logística ordinal (*logit*)¹⁸ e a linear múltipla (*OLS*)¹⁹. Após a verificação do

¹⁶ Como se trata de uma variável dicotómica, julgamos ser útil apresentar os valores da mediana e moda que são ambos 1.

¹⁷ De acordo com a explicação referida na nota de rodapé n.º 16, os valores da mediana e moda para esta variável são ambos 1.

¹⁸ A aplicação da regressão logística ordinal com várias categorias (*logit*) deve-se ao facto das variáveis dependentes serem categóricas ou de nível ordinal, nos Modelos 1, 2, 3 e 4.

¹⁹ A utilização da regressão linear múltipla (*OLS*) deve-se ao facto da nossa variável dependente ser contínua ou de nível rácio, no Modelo 5.

cumprimento dos pressupostos subjacentes às técnicas de regressão adoptadas²⁰, procedemos à interpretação dos resultados obtidos.

Tabela 38 – Resultados das Regressões²¹

Variável	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
Existência de Certificação	Cf ²² = 0.109 (0.48) ²³ (Sig. = 0.633) ²⁴	Cf = 0.496** (2.05) (Sig. = 0.040)	Cf = 0.335²⁵ (1.44) (Sig. = 0.150)	Cf = 0.419* (1.72) (Sig. = 0.085)	Cf = 0.159* (1.84) (Sig. = 0.066)
Sexo	Cf = - 0.198 (-0.92) (Sig. = 0.356)	Cf = - 0.301 (-1.47) (Sig. = 0.141)	Cf = - 0.152 (-0.74) (Sig. = 0.461)	Cf = -0.066 (-0.30) (Sig. = 0.767)	Cf = 0.090 (-1.11) (Sig. = 0.265)
Idade	Cf = 0.296*** (2.84) (Sig. = 0.004)	Cf = 0.266*** (2.66) (Sig. = 0.008)	Cf = 0.292*** (2.72) (Sig. = 0.006)	Cf = 0.102 (0.99) (Sig. = 0.320)	Cf = 0.140**** (3.72) (Sig. = 0.000)
Situação Profissional	Cf = 0.103 (1.39) (Sig. = 0.166)	Cf = 0.044 (0.60) (Sig. = 0.546)	Cf = 0.061 (0.84) (Sig. = 0.403)	Cf = 0.009 (0.13) (Sig. = 0.900)	Cf = 0.028 (1.02) (Sig. = 0.305)
Habilitações	Cf = -0.013 (-0.20) (Sig. = 0.841)	Cf = - 0.060 (-0.94) (Sig. = 0.348)	Cf = -0.030 (-0.44) (Sig. = 0.662)	Cf = -0.003 (-0.05) (Sig. = 0.961)	Cf = -0.004 (-0.15) (Sig. = 0.874)
Idade em meses gabinete atendimento	Cf = - 0.000 (-0.16) (Sig. = 0.873)	Cf = 0.007** (1.74) (Sig. = 0.082)	Cf = 0.005 (1.27) (Sig. = 0.205)	Cf = 0.008* (1.91) (Sig. = 0.057)	Cf = 0.001 (0.40) (Sig. = 0.689)
Constante	cut1 = - 2.655 cut2 = -1.238 cut3 = 0.929 cut4 = 2.562	cut1 = -3,451 cut2 = -1,131 cut3 = 1,447 cut4 = 3,266	cut1 = -2,06 cut2 = -0,889 cut3 = 1,508 cut4 = 3,281	cut1 = -2,128 cut2 = -0,209 cut3 = 1,953 cut4 = 4,256	Cf = 2.853**** (12.07) (Sig. = 0.000)
N	335	339	337	306	340
R²	-	-	-	-	0.069
Se	-	-	-	-	0.710
Chi² (Wald)	12.48	18.03	14.10	6.90	-
Prob > Chi²	0.052	0.006	0.028	0.329	-
-2 LL	867.175	818.721	852.990	771.752	-

²⁰ Verificamos a normalidade da distribuição dos resíduos (* entre os valores observados da variável dependente e os valores preditos), a homogeneidade da variância dos resíduos (ou seja, a homocedasticidade dos erros), a linearidade da relação entre a variável dependente e a sua estimativa, a linearidade das relações entre a variável dependente e cada uma das variáveis independentes e a independência entre variáveis explicativas (ou seja, a não multicolinearidade).

²¹ Níveis de significância utilizados (*p value* ou probabilidade de erro): **** p ≤ 0,001; *** p ≤ 0,01; ** p ≤ 0,05; * p ≤ 0,1.

²² Cf = Coeficiente de Regressão

²³ Os valores dos 1º parênteses dizem respeito aos erros padrão dos coeficientes.

²⁴ Os valores dos 2º parênteses (Sig.) dizem respeito aos níveis de significância associados aos coeficientes.

²⁵ Os níveis de significância normalmente aceites pela comunidade científica são: 0.001, 0.01 e 0.05. No entanto, a determinação de um nível de significância é uma decisão arbitrária que, na prática, depende do facto de o resultado ter sido previsto *a priori* ou apenas *a posteriori* no curso de muitas análises e comparações efectuadas no conjunto de dados, do total de evidências consistentes no conjunto de dados e das "tradições" existentes na área particular de pesquisa. A opção por utilizar um nível de significância estatística mais alto é recomendada por autores que estudam regressão logística. Estes autores argumentam que o uso de um nível de significância mais convencional frequentemente não identifica variáveis importantes para o modelo logístico, principalmente em ciências sociais. Foi com base neste pressuposto que atribuímos relevância, embora condicionada, a este coeficiente.

Observando os resultados das regressões (Tabela 38), é de notar o efeito positivo e significativo da nossa variável independente principal nos Modelos 2, 4 e 5. Assim, de um modo geral, podemos rejeitar a hipótese nula de ausência de efeito da certificação em GMAs, na satisfação dos indivíduos. No que diz respeito ao Modelo 3, embora a variável existência de certificação ultrapasse ligeiramente os níveis convencionais de significância, talvez não seja de descurar, num intervalo de confiança de 85%, o efeito positivo da certificação na satisfação do utente. Somente no caso da prestação do serviço, Modelo 1, é que não há qualquer evidência de um efeito da certificação na satisfação.

Constatamos que, na generalidade, mais duas das seis variáveis independentes testadas afectam significativamente a satisfação dos cidadãos/clientes de GMAs. São elas: a idade dos indivíduos e a idade dos gabinetes. As restantes variáveis não são estatisticamente significativas e, por isso, não podemos rejeitar a hipótese delas terem um efeito nulo. Não iremos, portanto, proceder a qualquer tipo de comentário sobre as mesmas.

Para uma análise mais completa de cada uma das regressões *oLogit*, efectuamos o cálculo das probabilidades de satisfação. No caso de um modelo *oLogit*, as magnitudes dos coeficientes não podem ser comentadas directamente, como se de uma regressão linear se tratasse. Assim, antes de iniciar os comentários “regressão a regressão”, apresentamos as probabilidades de satisfação para cada uma das variáveis independentes estatisticamente significativas (Tabela 39):

Tabela 39 – Resultados das Probabilidades de Satisfação

		Modelo 1					Modelo 2					Modelo 3					Modelo 4				
		Prob 1 ²⁶	Prob 2	Prob 3	Prob 4	Prob 5	Prob 1	Prob 2	Prob 3	Prob 4	Prob 5	Prob 1	Prob 2	Prob 3	Prob 4	Prob 5	Prob 1	Prob 2	Prob 3	Prob 4	Prob 5
Existência Certificação	0	0,023	0,064	0,367	0,356	0,190	0,012	0,097	0,508	0,291	0,091	0,035	0,070	0,458	0,321	0,116	0,052	0,219	0,493	0,207	0,030
	1	0,020	0,058	0,348	0,365	0,208	0,007	0,062	0,426	0,363	0,142	0,025	0,052	0,402	0,365	0,156	0,034	0,161	0,483	0,276	0,045
Idade Indivíduos	1	0,044	0,116	0,465	0,270	0,105	0,015	0,119	0,536	0,256	0,074	0,055	0,102	0,515	0,252	0,077	0,045	0,198	0,493	0,229	0,035
	2	0,033	0,091	0,430	0,310	0,136	0,011	0,094	0,503	0,297	0,094	0,041	0,081	0,482	0,296	0,100	0,041	0,184	0,491	0,246	0,038
	3	0,025	0,071	0,385	0,345	0,174	0,009	0,074	0,461	0,336	0,120	0,031	0,063	0,439	0,338	0,130	0,037	0,171	0,487	0,263	0,042
	4	0,019	0,054	0,334	0,371	0,221	0,007	0,058	0,413	0,372	0,151	0,023	0,048	0,388	0,374	0,166	0,034	0,158	0,481	0,281	0,046
	5	0,014	0,041	0,283	0,385	0,277	0,005	0,045	0,361	0,400	0,188	0,018	0,037	0,334	0,401	0,211	0,030	0,146	0,474	0,299	0,051
	6	0,010	0,031	0,233	0,385	0,340	0,004	0,035	0,310	0,419	0,232	0,013	0,028	0,280	0,415	0,264	0,028	0,134	0,465	0,317	0,056
Idade GMA	18	0,020	0,057	0,344	0,367	0,211	0,009	0,079	0,472	0,327	0,113	0,030	0,061	0,432	0,343	0,134	0,046	0,201	0,493	0,226	0,034
	50,77	0,020	0,058	0,348	0,365	0,208	0,007	0,062	0,426	0,363	0,142	0,025	0,052	0,402	0,365	0,156	0,034	0,161	0,483	0,276	0,045
	119	0,021	0,061	0,356	0,362	0,201	0,004	0,037	0,323	0,415	0,221	0,018	0,037	0,336	0,400	0,209	0,019	0,097	0,417	0,386	0,080

Relativamente ao Modelo 1, a única variável exógena com probabilidade significativa de provocar alteração na satisfação é a idade dos indivíduos. O efeito da idade no grau de satisfação é positivo, verificando-se que a progressão ascendente nas categorias do escalão etário conduz ao aumento da probabilidade dos indivíduos estarem bastante ou totalmente satisfeitos (categorias de satisfação e colunas 4 e 5) com a prestação do serviço de atendimento municipal.

Passando para a análise do Modelo 2, para além da idade dos indivíduos, também a existência de certificação e a idade do gabinete têm, agora, um efeito positivo e estatisticamente

²⁶ Probabilidade de ocorrer um grau de satisfação nível 1 (totalmente insatisfeito), por cada categoria da variável independente, mantendo constantes as restantes variáveis independentes. Ex.: a probabilidade do grau de satisfação global com a prestação do serviço ser mínimo (nível 1), quando os indivíduos têm menos de 18 anos (categoria 1 para idade dos indivíduos) é de 0,044.

significativo na satisfação com as acessibilidades e condições do serviço de atendimento municipal. No que diz respeito à certificação, o facto de se tratar de um GMA certificado provoca um aumento da probabilidade do cidadão/cliente estar bastante satisfeito (categoria e coluna 4), em cerca de 0.072 pontos percentuais, e de estar totalmente satisfeito (categoria e coluna 5), em cerca de 0.051 pontos percentuais (o que equivale, respectivamente, a cerca de 25% e 56% da probabilidade de ocorrerem estes níveis de satisfação quando não existe o certificado de qualidade no GMA). A probabilidade destas duas categorias de satisfação também é maior à medida que aumenta a faixa etária. É, portanto, provável que os indivíduos mais idosos demonstrem níveis mais altos de satisfação com as acessibilidades e condições do serviço de atendimento municipal. Quanto à idade do GMA, há maior probabilidade de insatisfação (categorias e colunas 1, 2 e 3) com esta vertente do serviço de atendimento municipal nos gabinetes mais recentes. Daí que, quanto maior o tempo de existência dos gabinetes, maior a probabilidade de obter níveis de satisfação mais elevados (categorias e colunas 4 e 5).

No Modelo 3, como foi anteriormente explicado (nota de rodapé n.º 25), não é de ignorar o efeito positivo da certificação na probabilidade de um cidadão/cliente ficar bastante satisfeito, em cerca de 0.044 pontos percentuais, e totalmente satisfeito, em cerca de 0.040 pontos percentuais (o que equivale, respectivamente, a cerca de 14% e 34% da probabilidade de ocorrerem estas categorias de satisfação num GMA não certificado). Também a idade dos indivíduos contribui positivamente para prever o grau de satisfação, sendo mais provável que os cidadãos/clientes com mais de 50 anos de idade estejam pelo menos bastante satisfeitos (categoria e coluna 4 de satisfação e categorias e colunas 5 e 6 da idade), relativamente à comunicação com o serviço de atendimento municipal.

No que diz respeito ao Modelo 4, verifica-se que o grau de satisfação com o processo de pagamento e custos associados ao serviço de atendimento municipal é afectado positivamente pela existência de certificação e pela idade do gabinete. Deste modo, a probabilidade dos indivíduos apresentarem níveis elevados de satisfação é maior nos GMAs certificados, nomeadamente, em cerca de 0.069 pontos percentuais para a categoria bastante satisfeito e cerca de 0.015 pontos percentuais para a categoria totalmente satisfeito (o que equivale, respectivamente, a cerca de 33% e a 50% da probabilidade de ocorrerem estes níveis de

satisfação quando não existe o certificado de qualidade). Como é possível observar, para uma idade de gabinete variável entre o número mínimo e máximo de meses existentes na presente amostra, é mais provável haver maiores níveis de satisfação nos GMAs com mais meses de funcionamento.

Por último, no Modelo 5, só a certificação e a idade dos indivíduos têm impacto positivo e estatisticamente significativo na satisfação. Assim, o facto de existir um certificado de qualidade na unidade orgânica e a subida no escalão etário dos indivíduos provocam um aumento na média de satisfação na ordem dos 0.159 e 0.140, respectivamente.

Uma análise transversal do comportamento da satisfação dos cidadãos/clientes de GMAs revela que, à excepção da prestação do serviço, todas as vertentes de satisfação se mostram afectadas pela nossa variável explicativa principal: a existência de certificação. A este propósito, é de notar que a probabilidade de um indivíduo ficar bastante satisfeito em GMAs certificados é alta e constante ao longo dos três primeiros modelos; no quarto, esta probabilidade é comparativamente mais baixa, o que não é de estranhar uma vez que, quando em causa está o pagamento, os indivíduos apresentam baixos índices de satisfação.

Em segundo lugar, no que respeita à idade dos indivíduos, pode-se dizer que a subida no escalão etário provoca o aumento da probabilidade nas categorias mais altas de satisfação em quase todos os aspectos do serviço, à excepção do processo de pagamento e dos preços. Se é provável que os cidadãos/clientes, à medida que adquirem mais idade, se mostram mais satisfeitos com a prestação do serviço, com as acessibilidades e condições do espaço físico e com a comunicação (possivelmente, porque o nível de exigência e de expectativa diminui com o aumento da idade), o mesmo não se verifica para o processo de pagamento e preços. Como foi acima referido, os inquiridos mostram-se geralmente pouco satisfeitos com o valor dos preços e taxas a pagar.

Uma outra observação interessante diz respeito ao impacto da idade do gabinete nas vertentes da satisfação com acessibilidades e espaço físico do serviço e com o processo de pagamento e custo. Como foi anteriormente explicado, esta variável independente influi nestes dois aspectos da satisfação, contribuindo para a validação da tese que defende que, com a idade,

as unidades orgânicas vão amadurecendo, ganhando notoriedade e, por isso, melhorando as suas práticas e condições (Mintzberg: 1995).

Capítulo XII

Conclusões, Limitações e Implicações Futuras

No cenário actual, em que a satisfação dos cidadãos/clientes assume um papel preponderante no seio das organizações públicas, são vários os incentivos à introdução de novas fórmulas e novos instrumentos de gestão no sector público. Não descurando as características específicas deste sector, que de sobremaneira o distinguem do privado, assiste-se cada vez mais ao fenómeno de adopção e conseqüente adaptação de ferramentas nascidas no meio empresarial, por parte da AP.

Uma nova atitude na forma de administrar entidades públicas levou a que algumas delas aderissem à implementação e certificação de sistemas de gestão da qualidade, segundo a norma internacional ISO 9001:2000. A revisão desta norma, em 2000, tornou-a mais simples e, simultaneamente, mais flexível e ajustada ao sector dos serviços. Acrescentando a estes factos a exigência crescente dos cidadãos, viram-se reunidas as condições para que a certificação em serviços públicos se tornasse uma realidade.

Neste contexto, surgiu o presente trabalho de investigação, cujo principal objectivo foi estudar, através de um *design* transversal, o real impacto de um sistema de gestão da qualidade certificado, na satisfação dos cidadãos/clientes de serviços públicos. Como se trata de um tema recente e de uma prática pouco explorada no sector em questão, optamos por restringir a nossa análise a um tipo de unidade orgânica específica: os Gabinetes Municipais de Atendimento (GMAs). A realidade autárquica, dotada de autonomia considerável na sua auto-gestão, aliada ao surgimento deste tipo de gabinete, criado com a finalidade de simplificar e melhorar a relação entre municípios e munícipes, constituíram duas das principais directrizes do rumo tomado neste estudo.

Os resultados da análise dos dados obtidos através da aplicação de um inquérito de satisfação, a 346 utilizadores do serviço de atendimento autárquico de 13 municípios dos distritos do Porto e Aveiro, permitem-nos concluir que a certificação em serviços municipais de

atendimento tem um efeito positivo na satisfação dos indivíduos. Não obstante ser erróneo generalizar a tendência a todas as vertentes do serviço, é credível concluir que, tal como havíamos conjecturado na hipótese inicial, a certificação ISO 9001:2000 em GMAs faz aumentar o grau de satisfação dos seus cidadãos/clientes. Estas conclusões vêm corroborar um dos pressupostos fundamentais associados à gestão da qualidade: o de que gerir pela qualidade tem como fim último assegurar a satisfação dos clientes.

Não poderíamos, contudo, afastar a hipótese da insuficiência do nosso modelo de regressão, abrindo-se a possibilidade da existência de outras variáveis explicativas do fenómeno em causa que não foram contempladas neste trabalho. Associada a esta suposição, está a da impossibilidade de generalizar os resultados obtidos para além das populações dos distritos portugueses estudados²⁷. Pesem embora tais limitações, os resultados obtidos apontam algumas pistas importantes no que diz respeito às potencialidades da certificação, enquanto instrumento de gestão dos recursos existentes nas organizações públicas, nomeadamente recursos humanos que tantas vezes são negligenciados devido à visão estagnada das potencialidades da formação e da importância do processo de recrutamento e selecção. As conclusões revelam, essencialmente, que a certificação pode constituir um importante mecanismo impulsor da mudança, capaz de direccionar os serviços públicos para a sua função essencial: servir os cidadãos, da melhor forma possível, garantindo altos níveis de satisfação de todos aqueles que, enquanto contribuintes, são os principais accionistas do Estado.

Este trabalho de investigação leva-nos, assim, a reflectir sobre o que se pretende da performance do serviço público, sobre o que se perspectiva para o papel e actividade do gestor público no futuro e, sobretudo, sobre as mais-valias associadas à certificação ISO 9001:2000, enquanto instrumento à mercê de um princípio fundamental: o direito dos cidadãos a um serviço público de qualidade.

Em jeito de súmula e sempre com a consciência de que não existe uma solução única para a modernização e melhoria da prestação dos serviços do sector público, deixamos em aberto a seguinte questão: será que com o amadurecimento e a disseminação desta prática se vão

²⁷ O que nos levou a testar a hipótese apenas nestes dois distritos foi o facto de que, como explicamos anteriormente, somente aí se encontravam, à data da análise, gabinetes municipais de atendimento certificados.

atingir, no futuro, os níveis de excelência anunciados pelos protagonistas da vida política, contribuindo de forma efectiva para a melhoria de vida das populações? Esperamos que esta reflexão se possa traduzir num ponto de partida para novas investigações pois, como é sabido, o conhecimento científico pouco sentido faz se nos genes de uma conclusão não residir uma nova problemática. Só assim poderemos falar em desenvolvimento, só assim poderemos augurar um futuro diferente e, preferencialmente, melhor.

Referências

Araújo, J. F. 2004. “A Reforma da Gestão Pública: do mito à realidade.” *A Reforma da Administração Pública – apostas e casos de sucesso*. Instituto de Gestão e Administração Pública (IGAP).

Araújo, J. F. 2002. *Gestão Pública em Portugal: mudança e persistência institucional*. Coimbra: Quarteto Editora.

Araújo, J. F. 2001. “Improving public service delivery: the crossroads between NPM and traditional bureaucracy.” *Public Administration*. 79(4): 915-932.

Ashton, C. 1993. “Mindset or mechanism?”. *The TQM Magazine*. 5(2): 43.

Berry, L.; **Parasuraman**, A.; **Zeithaml**, V. A. 1998. *SERVQUAL: A Multiple-Item Scale for Measuring Consumer Perceptions of Service Quality*. *Journal of Retailing*. 64 (Spring): 12-40.

Carapeto, C.; **Fonseca**, F. 2005. *Administração Pública: Modernização, Qualidade e Inovação*. Lisboa: Edições Sílabo, Lda.

Carr, D. K.; **Littman**, I. D. 1993. *Excellence In Government: Total Quality Management In The 1990s*. 2ª ed. Arlington - Virginia: Coopers & Lybrand.

Chase, R. L. 1993. “Differing perceptions”. *The TQM Magazine*. 5(2): 19.

Cole, R. E.; **Scott**, R. 1999. *The Quality Movement and Organization Theory*. Thousand Oaks – Australia: Sage Publications.

Corte-Real, I. 2001. "Building Trust in Government". *Forum on Modernizing Government*. Paris: PUMA Committee – OCDE.

Crosby, P. B. 1979. *Quality is free: The art of making quality certain*. New York: McGraw-Hill.

Dale, B.; **Cooper**, C. 1995. *Qualidade Total e Recursos Humanos*. Lisboa: Editorial Presença.

Feigenbaum, A. V. 1983. *Total Quality Control*. UK: McGraw-Hill.

Garvin, D. A. 1987. "Competing on the Eight Dimensions of Quality". *Harvard Business Review*. November-December: 101-109.

Gaster, L. 1996. "Quality services in local government: a bottom-up approach". *Journal of Management Development*. 15(2): 80-96.

Gerson, R. F. 1998. *Medir a Qualidade e a Satisfação do Cliente – Um guia para gerir um serviço de qualidade*. 1ª ed. Lisboa: Monitor – Edições para Profissionais.

Godinho, M. J.; **Neto**, S. C. 2001. *Qualidade: uma prática secular*. Lisboa: Secretariado para Modernização Administrativa.

Gonçalves, I.; **Monteiro**, L. 1999. *Serviços Públicos: da Burocracia à Qualidade*. Lisboa: Secretariado para Modernização Administrativa.

Hayes, B. E. 2001. *Medindo a Satisfação do Cliente: Desenvolvimento e Uso de Questionários*. Rio de Janeiro: Qualitymark.

Hill, M.; **Hill**, A. 2005. *Investigação por Questionário*. Lisboa: Edições Sílabo, Lda.

Isart, A. G. 2003. “La experiencia de calidad en las Comunidades Autónomas y la Administración local”. *La Calidad en los servicios públicos administrativos*. Escola Galega de Administración Pública (EGAP).

Juran, J.M. 1980. *Quality planning and analysis*. New York: McGraw-Hill.

Kaboolian, L. 1999. “Quality Practices in the Public Sector”. In Cole, R. and Scott, W. R. (eds.). *The Quality Movement and Organization Theory*. New York: Sage Publications. 132-153.

Khan, M. K. e **Hafiz**, N. 1999. “Development of an expert system for implementation of ISO 9000 quality systems”. *Total Quality Management*. 10: 47-59

McAdam, R., and **Leonard**, D. 2001. “Developing TQM: the knowledge management contribution”. *Journal of General Management*. 26(4): 47-61.

Mintzberg, H. 1995. *Estrutura e Dinâmica das Organizações*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.

Morgan, L; **Murgatroyd**, S. 1994. *Total Quality Management in the Public Sector – An international perspective*. UK: Open University Press.

Paiva, A. L.; **Capelas**, L. 2002. *Manual Prático para a Certificação e Gestão da Qualidade com Base nas Normas ISO 9000:2000 – Um guia com os métodos e processos mais modernos*. Lisboa: Verlag Dashöfer, Edições Profissionais, Lda.

Pestana, M. H.; **Gageiro**, J. N. 2003. *Análise de dados para Ciências Sociais: a complementaridade do SPSS*. 3ª ed. Lisboa: Edições Sílabo, Lda.

Pires, A. R. 2004. *Qualidade – sistemas de gestão da qualidade*. 3ª ed. Lisboa: Edições Sílabo, Lda.

Poister, T. H.; **Harris**, R. H. 1997. "The impact of TQM on Highway Maintenance: Benefict/Cost Implications". *Public Administration Review*. 57: 294-302.

Rago, W. V. 1994. "Adapting Total quality Management (TQM) to Government: Another Point of View". *Public Administration Review*. 54: 61-64.

Rocha, J. A. O. 2004. *Gestão da Qualidade: aplicação aos serviço públicos*. Lisboa: Escolar Editora.

Rocha, J. A. O. 2001. *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Oeiras: INA.

Rossi, P. H.; **Wright**, J. D.; **Anderson**, A. B. 1983. *Handbook of Survey Research*. New York: Academic Press.

Sá, P. M. 2003. "A excelência no Governo local português: determinantes e obstáculos". *La Calidad en los servicios públicos administrativos*. Escola Galega de Administración Pública (EGAP): 121-141.

Sá, P. M. 2002. *Organisational Excellence in the Public Sector: with special reference to the Portuguese Local Government*. PhD Thesis. Sheffield Hallam University, UK.

Scharitzer, D.; **Korunda**, C. 2000. "New Public Management: Evaluating the Success of Total Quality Management and Change Management Interventions in Public Services from the Employees' and Costumers' Perspectives". *Total Quality Management*. 11: 941-953.

Schmidt, Ph. D. F.; **Strickland**, T. 1998. *Client Satisfaction Surveying: Common Measurements Tool*. Canadá: Citizen-Centred Service Network & Canadian Center for Management Development.

Silva, J. O. 2000. "Qualidade, Cidadania e Modernização Administrativa". *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*". I(1): 106-111.

Skelcher, C. 1992. "Improving the Quality of Local Public Services". *The Service Industries Journal*. 12(4): 463-477.

Sousa, R.; **Voss**, A. 2001. "Quality management re-visited: a reflective review and agenda for future research". *Journal of Operations Management*. Elsevier.

Stringham, S. H. 2004. "Does Quality Management Work in the Public Sector?". *Public Administration and Management: An Interactive Journal*. School of Public Affairs. 9(3): 182-211.

Swiss, J. E. 1992. "Adapting Total quality Management (TQM) to Government". *Public Administration Review*. 54: 356-362.

Wilkinson, A; **Redman**, T.; **Snape**, E.; **Marchington**, M. 1998. *Managing with Total Quality Management: Theory and practice*. UK: McMillan.

Young, J.; **Wilkinson**, A. 1999. "The State of total quality management: a review". *The International Journal of Human Resources Management*. 10(1): 137-161.

Outras Fontes Consultadas

Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de Agosto - Sétima revisão constitucional.

Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro - Aprova o Código do Procedimento Administrativo.

Decreto-Lei n.º 234/93, de 2 de Julho - Estabelece o Sistema Português da Qualidade.

Decreto-Lei 6/96, de 31 de Janeiro - Altera o Código do Procedimento Administrativo.

Decreto-Lei 135/99, de 22 de Abril - Define os princípios gerais de acção a que devem obedecer os serviços e organismos da Administração Pública na sua actuação face ao cidadão, bem como

reúne de uma forma sistematizada as normas vigentes no contexto da modernização administrativa.

Decreto-Lei n.º 166-A/99, de 13 de Maio - Cria o Sistema de Qualidade em Serviços Públicos (SQSP).

Decreto-Lei n.º 4/2002, de 4 de Janeiro - Aprova o novo enquadramento jurídico do Sistema Português da Qualidade (SPQ).

Decreto-Lei n.º 215/2002, de 22 de Outubro - Regula o processo de extinção do Instituto para a Inovação na Administração do Estado (IIAE), nos termos previstos no artigo 2.º da Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio.

Decreto-Lei n.º 125/2004, de 31 de Maio - Cria o Instituto Português de Acreditação, I. P. (IPAC).

Decreto-Lei n.º 140/2004, de 8 de Junho - Aprova a reestruturação do Instituto Português da Qualidade, IPQ.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 176/97, de 21 de Outubro - Cria uma estrutura de projecto para implantação dos serviços de atendimento ao cidadão.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 90/2005, de 13 de Maio - Estabelece o regime da Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa (UCMA) e nomeia o seu coordenador.

NP EN ISO 9000:2000: Sistemas de gestão da qualidade – Fundamentos e vocabulário.

NP EN ISO 9001:2000: Sistemas de gestão da qualidade – Requisitos.

NP EN ISO 9004:2000: Sistemas de gestão da qualidade – Linhas de orientação para melhoria de desempenho.

5th Global Forum on Reinventing Government: Innovation and Quality in the Government of the 21st Century. <http://www.unpan.org>

Associação Nacional de Municípios Portugueses: <http://www.anmp.pt>

Direcção-Geral da Administração Pública: <http://www.dgap.gov.pt>

Elsevier. <http://www.elsevier.com>

European Foundation for Quality Management: <http://www.efqm.org>

Institute for Citizen-Centred Service. <http://www.iccs-isac.org>

Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa: <http://www.ucma.gov.pt>

W. Edwards Deming Institute. <http://www.deming.org>

ANEXO I

Inquérito de Satisfação

Informação sobre o munícipe

A informação solicitada sobre os munícipes é **confidencial** e não existe nenhuma forma de identificar a pessoa que forneceu estes dados.

Das alíneas que se seguem, assinalar as que correspondem à situação do munícipe:

1. Género

- a) Feminino
- b) Masculino

2. Idade

- a) menos de 18 anos
- b) entre 19 e 24 anos
- c) entre 25 e 34 anos
- d) entre 35 e 49 anos
- e) entre 50 e 64 anos
- f) 65 anos ou mais

3. Situação profissional actual

- a) funcionário ou prestador de serviços no sector público
- b) trabalhador por conta própria (no sector privado)
- c) trabalhador por conta de outrem (no sector privado)
- d) desempregado
- e) estudante
- f) reformado
- g) sem qualquer tipo de actividade profissional

4. Habilitações Literárias

- a) entre a 1ª e a 4ª classe do ensino básico
- b) entre o 5º e o 6º ano de escolaridade
- c) entre o 7º e o 9º ano de escolaridade
- d) entre o 10º e o 12º ano de escolaridade
- e) bacharelato
- f) licenciatura
- g) mestrado
- h) doutoramento

**I - QUAL O SEU GRAU DE SATISFAÇÃO RELATIVAMENTE AOS SEGUINTE ASPECTOS DA
PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE ATENDIMENTO MUNICIPAL?**

	Totalmente insatisfeito	Insatisfeito	Satisfeito	Bastante satisfeito	Totalmente satisfeito	Não Sei ou Não se Aplica
1.1. Tempo de espera para ser atendido.	1	2	3	4	5	
1.2. Rapidez de entrega do serviço pretendido.	1	2	3	4	5	
1.3. Igualdade no tratamento.	1	2	3	4	5	
1.4. Simpatia, cortesia e disponibilidade dos funcionários do serviço de atendimento municipal.	1	2	3	4	5	
1.5. Competência profissional dos funcionários do serviço de atendimento municipal.	1	2	3	4	5	
1.6. Protecção da confidencialidade da informação e dos dados pessoais do munícipe.	1	2	3	4	5	
1.7. Resposta do serviço de atendimento municipal às suas necessidades.	1	2	3	4	5	
1.8. De forma geral, qual o seu grau de satisfação com a prestação do serviço de atendimento municipal?	1	2	3	4	5	

**II - QUAL O SEU GRAU DE SATISFAÇÃO RELATIVAMENTE AOS SEGUINTE ASPECTOS DAS
ACESSIBILIDADES E CONDIÇÕES DO SERVIÇO DE ATENDIMENTO MUNICIPAL?**

	Totalmente insatisfeito	Insatisfeito	Satisfeito	Bastante satisfeito	Totalmente satisfeito	Não Sei ou Não se Aplica
2.1. Localização do serviço de atendimento municipal (ex: próximo de transportes públicos, fácil estacionamento).	1	2	3	4	5	
2.2. Facilidade do acesso físico ao edifício e ao local de atendimento municipal.	1	2	3	4	5	
2.3. Comodidade das instalações.	1	2	3	4	5	
2.4. Horário de funcionamento do serviço de atendimento municipal.	1	2	3	4	5	
2.5. Sinalização dos espaços.	1	2	3	4	5	
2.6. Variedade dos meios para contactar o serviço de atendimento municipal (fax; Internet; telefone; e-mail).	1	2	3	4	5	
2.7. Facilidade em entrar em contacto com o serviço de atendimento municipal.	1	2	3	4	5	
2.8. De forma geral, qual o seu grau de satisfação com as acessibilidades e condições do serviço de atendimento municipal?	1	2	3	4	5	

**III - QUAL O SEU GRAU DE SATISFAÇÃO RELATIVAMENTE AOS SEGUINTE ASPECTOS DA
COMUNICAÇÃO COM O SERVIÇO DE ATENDIMENTO MUNICIPAL?**

	Totalmente insatisfeito	Insatisfeito	Satisfeito	Bastante satisfeito	Totalmente satisfeito	Não Sei ou Não se Aplica
3.1. Esclarecimento de dúvidas e prestação de informações.	1	2	3	4	5	
3.2. Clareza da linguagem verbal e escrita.	1	2	3	4	5	
3.3. Possibilidade de comunicar em línguas estrangeiras.	1	2	3	4	5	
3.4. Simplicidade da linguagem dos requerimentos e formulários.	1	2	3	4	5	
3.5. Facilidade em compreender os procedimentos necessários para obter o serviço pretendido.	1	2	3	4	5	
3.6. De forma geral, qual o seu grau de satisfação com a comunicação com o serviço de atendimento municipal?	1	2	3	4	5	

**IV - QUAL O SEU GRAU DE SATISFAÇÃO COM OS SEGUINTE ASPECTOS RELATIVOS AO PROCESSO
DE PAGAMENTO E CUSTO ASSOCIADOS AO SERVIÇO DE ATENDIMENTO MUNICIPAL?**

	Totalmente insatisfeito	Insatisfeito	Satisfeito	Bastante satisfeito	Totalmente satisfeito	Não Sei ou Não se Aplica
4.1. Simplicidade do processo de pagamento.	1	2	3	4	5	
4.2. Variedade dos meios de pagamento (ex: multibanco, numerário, cheque, etc.)	1	2	3	4	5	
4.3. Variedade das modalidades de pagamento (ex: pagamento a pronto; pagamento em prestações, etc.).	1	2	3	4	5	
4.4. Valor das taxas e preços cobrados.	1	2	3	4	5	
4.5. Prazos de pagamento concedidos.	1	2	3	4	5	
4.6. De forma geral, qual o seu grau de satisfação com o processo de pagamento e custo associados ao serviço de atendimento municipal?	1	2	3	4	5	

ANEXO II

Carta aos Municípios

Rita Daniela Oliveira de Sousa
Rua Agostinho da Silva Rocha, n.º 891, n.º 3.3
4475-451 Nogueira da Maia
Telm. 93 389 10 93

Exmo(a). Senhor(a)
M.I. Presidente da Câmara Municipal de XXX

Eu, Rita Daniela Oliveira de Sousa, portadora do B.I. n.º 10930727 de 29/11/2001 emitido pelo Arquivo de Identificação de Lisboa, sou aluna do Mestrado em Administração Pública da Universidade do Minho.

Após ter concluído a parte curricular, encontro-me neste momento a elaborar a dissertação subordinada ao tema: “O impacto da certificação ISO 9001:2000 na satisfação dos munícipes”. Pretendo comparar a satisfação de cidadãos/clientes de Gabinetes Municipais de Atendimento certificados, com a satisfação de cidadãos/clientes de Gabinetes Municipais de Atendimento não certificados. O instrumento de observação que estou a utilizar nesta investigação é um inquérito por questionário e o Município de XXX constitui uma das autarquias a incluir na minha amostra.

Neste contexto, venho por este meio solicitar a V. Exa. autorização para que os estudantes de psicologia que vão aplicar o inquérito permaneçam nas instalações do Gabinete do Município de XXX, até obter o total de XXX respostas de utentes deste gabinete. Saliento o facto de que, na apresentação dos resultados, não será divulgada a identidade das autarquias. Necessito, também, de informação relativa à data de inauguração do Gabinete do Município.

Agradecendo desde já a disponibilidade e atenção de V. Exa. para esta solicitação, subscrevo-me apresentando os meus respeitosos cumprimentos.

Maia, 6 de Setembro de 2006.

.....

Rita Sousa