

Métodos para Avaliar a Eficiência de Serviços Públicos em Macau: Uma Discussão

*Siu Yeung Fai**, *Sou Keng Ioi***, *Chen Jiao****

I. Introdução

Desde o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, o Governo da RAEM tem sempre expressado o desejo de incrementar a eficiência dos seus trabalhos e de fazer com que as suas políticas possam estar mais próximas das necessidades dos cidadãos. Nesse sentido, tem adotado novas medidas para a consecução dos objetivos. A partir do ano 2000, através dos despachos nos 1/2000 e 13/2000, o Governo erigiu “Primeiro o cidadão” (以民為本) como linha-mestra do funcionamento da administração pública¹. Ademais, em 2001, começou a imprimir fortes estímulos no sentido de que os departamentos governamentais adotassem a certificação de qualidade de gestão ISO 9000²; atualmente, há um grande número de repartições que já possuem tal certificação, o que afere o aperfeiçoamento dos seus serviços e da sua responsabilidade institucional³. Também em 2001 o Governo da RAEM manifestou com clareza a sua intenção de acelerar o tratamento das solicitações dos moradores, de simplificar as formalidades administrativas e de abrir mais canais de comunicação com o público. Desta forma, pretendia fortalecer os laços entre o Governo e a sociedade⁴. Posteriormente, a Administração instituiu o regime de compromisso de qualidade nos serviços em todas as re-

* Departamento de Governo e Administração, Universidade de Macau.

** Academia de Gestão Governamental, Universidade de Pequim.

*** Departamento de Governo e Administração, Universidade de Macau.

¹ Wu Shaohong (2009), *Pesquisas de Qualidade dos Serviços Públicos mantidas por 45 Serviços Públicos do Governo da RAEM*. Macau: Governo da RAEM

² Silva Chan, F.R. (2005). *The Policy Address for the Fiscal Year 2005: Area of the Administration and Justice*. Macau: Macau SAR Government.

³ Kou Peng Kuan (1999), Serviços Públicos voltados para o Consumidor: ISO 9000 e o Compromisso dos Serviços assumido pela Administração de Macau. *Revista de Administração Pública*, 44,589 – 597.

⁴ Lin Mingji (2005), Os Desafios e as Estratégias na Reforma da Administração Pública de Macau. *Revista de Administração Pública* 68, 413 – 433.

partições relacionadas com o atendimento ao público. Contudo, durante a implementação desse regime, a cultura organizacional negativa dos funcionários públicos causou problemas⁵. Em 2007, foi festa em movimento uma série de reformas na administração pública, as quais se mantinham em consonância com o novo modelo de gestão, com o que o Governo da RAEM demonstrou o seu dinamismo em ampliar a responsabilidade dos funcionários, aumentar a eficiência administrativa das repartições públicas e elevar a transparência do trabalho governativo como um todo.

Em 2010, no primeiro relatório das Linhas de Ação Governativa (LAG) da Terceira Administração, o Governo da RAEM também expressou com clareza os conceitos de “Governo Transparente” (陽光政府) e “Governação Científica” (科學施政)⁶. Em 2011, veio a acrescentar o objetivo de “implementar a Governação Científica e elaborar um plano para o desenvolvimento”, esforçando-se por dar expressão ao ideal de “Governo Transparente”. No âmbito destes objetivos, foi criado o mecanismo de Porta-Voz do Governo, instituído o Gabinete de Investigação das Políticas do Governo e criado o Conselho para Tratamento de Incidentes Imprevistos, este sob a tutela do Chefe do Executivo. Em 2012, o Governo da RAEM continuou a seguir de perto os interesses e necessidades do grande público; norteado pelo princípio “Primeiro o cidadão” (以人為本), pôs em prática o Mecanismo de Consultas sobre Políticas Públicas e executou integralmente as “Normas para Consulta de Políticas Públicas”. Concomitantemente, a Terceira Administração esclareceu que, a partir do início de 2012, passaria a explicar as prioridades anuais das LAG à população, por meio da publicação de uma lista, a ser incluída no relatório das Linhas de Ação Governativa. Isso não só constituiu numa medida inovadora para fortalecer a transparência do trabalho do Governo, como também se transformou numa forma de implementar um modelo de gestão cujo objetivo era orientado pelas políticas políticas⁷. Em 2013, com o propósito de aprofundar a concepção da “Governação Científica, de lançar as raízes para o processo científico da tomada de decisão e de aumentar a transparência do trabalho governativo, o Governo estabeleceu o Regime de Gestão do Desempenho das Entidades Públicas – e elencou-

⁵ Lin Mingji (2005), Os Desafios e as Estratégias na Reforma da Administração Pública de Macau. *Revista de Administração Pública* 68, 413 – 433.

⁶ Relatório das LAG para o Ano de 2010 (2009) . Governo da RAEM.

⁷ Relatório das LAG para o Ano de 2012 (2011) . Governo da RAEM.

-o também como uma prioridade⁸. Em 2014, o Governo da RAEM pôs em prática um regime de relatórios trimestrais sobre o ponto de situação da implementação das políticas públicas, adotou o regime de avaliação do desempenho das chefias, aliando-o ao tema da “responsabilidade dos altos funcionários”. Por meio desses três sistemas diferentes de avaliação, o Governo passou a aceitar a supervisão externa, para realizar a supervisão interna e promover internamente o aperfeiçoamento de seus trabalhos⁹.

Não é difícil de perceber, portanto, que em dez anos o Governo da RAEM colocar a “população” como foco das suas LAG; dessas linhas, delinear-se medidas para fazer com que a opinião pública possa contribuir para elevar a qualidade do trabalho do Governo, até mesmo influenciar a elaboração das políticas no sentido de se harmonizarem com as necessidades da população. Apesar de existirem no processo da reforma da administração pública ainda alguns aspectos insatisfatórios, em termos gerais as reformas seguem numa direção ideal: este é um momento de adaptação em que Governo, sociedade e sistema da função pública não estão a fazer mais do que a definir os seus papéis à medida que as reformas se desenrolam. Neste processo, menciona-se com frequência a noção de “Nova Administração Pública”, com relevo para o “compromisso do desempenho” e as pesquisas de satisfação do utente” enquanto métodos concretos para incrementar a eficiência do Governo¹⁰. Nos termos dos “Novos Serviços Públicos”, incluir eficientemente os cidadãos para que participem do processo de criação das políticas é um dos elementos fundamentais; por isso, é muito importante que se recolham as opiniões dos residentes de Macau sobre os serviços públicos.

No sistema anteriormente seguido pelo Governo para a recolha de informações sobre o nível de satisfação dos habitantes de Macau, pesquisas seguiam as orientações dos diversos departamentos, com base nas diretrizes daqueles serviços e realizavam os seus próprios procedimentos. Por fim, redigiam-se os relatórios de cada pesquisa, sendo os mesmo divulgados ao público. Desta maneira, os departamentos do Governo da RAEM vêm-se esforçando para aperfeiçoar os serviços oferecidos, dando expressão concreta à letra do despacho no. 13/2000

⁸ Relatório das LAG para o Ano de 2013 (2012) . Governo da RAEM.

⁹ Relatório das LAG para o Ano de 2014(2013) . Governo da RAEM.

¹⁰ Pollitt, C. (1990). *Gestão e Serviços Públicos: A experiência Aglo-Americana*. Oxford, USA: Basil Blackwell.

da Secretária para a Administração e Justiça¹¹, que decide pela otimização dos procedimentos administrativos e a melhoria dos mecanismos de processamento das sugestões, reclamações e divergências¹². Nos anos mais recentes, não é só a Direção dos Serviços de Identificação (pesquisa de satisfação) e a Direção dos Serviços de Turismo (pesquisa de satisfação do público) que mantêm o compromisso de qualidade; também um grupo de departamentos governamentais permitiu que a população avaliasse a sua satisfação em relação a esses serviços oferecidos, como as Forças de Segurança de Macau (questionário sobre o nível de satisfação), a Direção dos Serviços Meteorológicos e Geofísicos (relatório de pesquisa sobre a satisfação dos residentes), o Instituto de Habitação (pesquisa de satisfação do cidadão), a Direção dos Serviços de Assuntos de Justiça (questionário sobre a satisfação com os serviços de Registo e Autenticação), a Direção dos Serviços de Correios (pesquisa de satisfação dos cidadãos com os serviços dos correios) e a Direção dos Serviços de Solos, Transportes e Obras Públicas (pesquisa de satisfação dos cidadãos).

Os questionários desenhados e utilizados nas pesquisas de satisfação descritas acima tratam, em linhas gerais, das impressões dos entrevistados sobre o ambiente da repartição, os trabalhos oferecidos pelos funcionários, as instalações, a eficiência dos serviços, além de uma avaliação geral da prestação. Nas pesquisas da satisfação da parte dos serviços, como a DSSOPT, utiliza-se o PZB como quadro da avaliação¹³; a maior parte

¹¹ Conforme o espírito do despacho número 13/2000 da Secretária para a Administração e Justiça, as repartições e órgãos públicos devem processar todo o tipo de sugestões, reclamações e discordâncias, com o objetivo principal de tratar dos problemas dos serviços públicos intimamente ligados à vida da população e satisfazer as demandas do público. Ao mesmo tempo, também se espera que, por meio das pesquisas de satisfação, seja possível às repartições públicas utilizar as opiniões dos entrevistados para determinar as providências cabíveis e aperfeiçoar o funcionamento das instituições continuamente, melhorando a qualidade dos serviços oferecidos. http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0CC8QFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww.safp.gov.mo%2Fsafptc%2Fdownload%2FWCM_003151&ei=5yWcVKjgIsH18AWv6oC4Bg&usg=AFQjCNHUtmEvtEdkXk8hgfm_5gW_twXKVA&sig2=HO0CcuQrTA2-AOeJJ7j7Eg

¹² Governo da RAEM: *Aperfeiçoando os Serviços Públicos – página especial*. Endereço: <http://app.gov.mo/cms/view?area=qs>

¹³ Parasurman, A., Valarie A. Zeithaml, and Leonard L. Berry (1984). A Conceptual Model of Service Quality and Its Implications for Future Research. *Journal of Marketing*, 49(Fall), 84-106.

dos departamentos, como a Polícia Judiciária, emprega o SERVQUAL¹⁴. Apesar de haver alguns Serviços que não divulgam qual o tipo de método de investigação científica que serve de quadro para as suas pesquisas, é possível generalizar, todavia, que ou utilizam ou se aproximam dos cinco critérios do SERVQUAL. No que concerne ao método de recolha das amostras e do processamento da pesquisa em si, os Serviços utilizam sobretudo o método de amostragem aleatória por meio de entrevista telefónica e entrevista cara-a-cara no local da prestação dos serviços ou no departamento governamental.

Ao resumir as pesquisas para avaliação do nível de satisfação do público desenvovidas no passado pelos serviços governamentais, pode verificar-se um conjunto de características que a seguir se referem:

1. Cada Serviço executa sua própria pesquisa de satisfação; não há cooperação interinstitucional, sendo difícil realizar uma comparação em termos comuns e horizontais;

2. Utiliza-se somente um tipo de entrevistas telefónicas e cara-a-cara, o que não permite comparar as vantagens e as desvantagens de cada um dos meios, sendo impossível propor um meio mais eficaz de pesquisa;

3. Além de um pequeno número de serviços que não utiliza o SERVQUAL, os questionários da grande maioria dos serviços governamentais tende a aproximar-se dos formulários concebidos com base nos cinco critérios desse método. Na verdade, há um certo número de modelos para avaliar a qualidade dos serviços, de entre os quais se inclui a “Satisfação baseada em Transações” e a “Satisfação Acumulada”, e diferentes ferramentas de quantificação capazes de apresentar novos critérios; contudo, devido ao fato de, no passado, não havia uma estrutura com elementos de monitoração da qualidade de serviços, isso permitiu que as pesquisas sobre o tema pudessem desenvolver-se ordeira e eficientemente.

Na verdade, no passado havia relativamente poucas pesquisas sobre os modelos de inquérito da satisfação voltadas para os serviços públicos, com base nos quais fosse possível indicar quais os elementos influenciadores da avaliação.

¹⁴ SERVQUAL(Parasuraman, Zeithaml, & Berry, 1988)

II. Nova Administração Pública e Novos Serviços Públicos

A “Nova Administração Pública” enfatiza que o mercado deve ser tomado como referencial e propõe que se introduzam nos Serviços Públicos o mesmo tipo de métodos de gestão utilizados nas empresas privadas. Nesse sentido, instituir-se-ia um tipo de “Governança Empresarial” para elevar a eficiência e qualidade dos serviços públicos¹⁵. O alvo dos serviços de uma empresa é o cliente; portanto, satisfazer as exigências do consumidor e fazer com que ele esteja satisfeito com os serviços é o Nova Administração Pública mais importante. A advoga que os utentes dos serviços públicos, os cidadãos, sejam vistos como “clientes”, de modo que os serviços prestados se orientem pela satisfação dos consumidores. Nesse sentido, o fornecedor deve ter como objetivo satisfazer ao máximo possível as exigências dos clientes, o que converte as pesquisas de satisfação no principal índice do que decide sobre as virtudes e as vicissitudes de um serviço¹⁶. Diferentemente de todo tipo de mau hábito na forma como a burocracia tradicional reage às necessidades dos “clientes”, a Nova Administração Pública defende o aperfeiçoamento dos princípios implementados pelo Governo em alguns pontos, incluindo a adoção do regime de competição de mercado baseada em contratos, assinalando a abordagem de gestão das empresas privadas, valorizando a eficiência da disciplina e o emprego de recursos, promovendo a descentralização, a partir de qual se pode elevar a capacidade de resposta do gestor do cliente, delimitando com clareza os padrões de eficiência dos serviços e os métodos de quantificação e fortalecendo o controlo dos resultados¹⁷. Tendo em vista que, anteriormente, o Governo não empregava índices de quantificação objetivos, não era possível implementar muitos dos princípios defendidos pela Nova Administração Pública – logo, os critérios de eficiência e quantificação são a chave para o problema¹⁸.

¹⁵ Basu, R. (2004). *Public Administration: Concepts And Theories*. Sterling Publishers Pvt. Ltd, pp. 49-50.

¹⁶ Drewry, G. (2005). Citizen's Charters: Service Quality Chameleons. *Public Management Review*, 7(3), 321-340.

¹⁷ Christensen, M. & Yoshimi, H. (2003). Public Sector Performance Reporting: New Public Management and Contingency Theory Insights. *Government Auditing Review*, 10, 71- 83.

¹⁸ Christensen, M. & Yoshimi, H. (2003). Public Sector Performance Reporting: New Public Management and Contingency Theory Insights. *Government Auditing Review*, 10, 71- 83.

Sob esse ponto de partida, a Inglaterra, um dos primeiros países a advogar a Nova Administração Pública, propôs as “Cartas de Qualidade” em 1991. Isso significa aplicar concretamente o formato jurídico de “carta” ao conteúdo, padrões e responsabilidades dos serviços públicos e, desta forma, garantir aos cidadãos um instrumento com o qual possam supervisionar esses serviços. Assim se alcança o objectivo de melhorar a qualidade e aumentar a responsabilidade das prestações públicas¹⁹. O estabelecimento das “Cartas de Qualidade” assinala o início da “contratualização” dos serviços públicos²⁰. Em seguida, esta tendência espalhou-se para os outros países e regiões do mundo, manifestando-se de diversas maneiras, de entre as quais merece menção o “Plano de Compromisso de Qualidade dos Serviços”, muito respeitado pelo público de Hong Kong, anunciado pelo Governador de Hong Kong, Christopher Patten, durante o discurso das LAG de 1992. De fato, o “compromisso de qualidade” é similar às “Cartas de Qualidade”; através de uma descrição clara do conteúdo e critérios dos serviços, além da adoção de um método quantitativo, esse plano espera construir uma cultura fundada nos princípios de “Primeiro o cidadão”, “Atender ao Cliente” e na elevação da qualidade dos serviços públicos²¹.

Durante o desenvolvimento da teoria da administração pública, nos tempos mais recentes, também surgiram doutrinas críticas à Nova Administração Pública. Por exemplo, a Teoria dos Novos Serviços Públicos (NPS) critica-a por tratar a responsabilidade governamental como se fosse um “homem do leme” ou “timoneiro”. Tal leitura apercebeu-se de que os governos já não gozam apenas do estatuto de capitães do barco, pois, atualmente, também são participantes de relevo nas prestações públicas. De uma forma mais enfática, essa teoria indica o fato de a Administração Pública essencialmente significar prestar serviços e que a principal tarefa do governo e dos funcionários públicos é auxiliar os cidadãos, explicitando o significado do interesse público e realizando-o – sem nunca o

¹⁹ Drewry, G. (2005). Citizen’s Charters: Service Quality Chameleons. *Public Management Review*, 7(3), 321-340.

²⁰ Drewry, G. (2005). Citizen’s Charters: Service Quality Chameleons. *Public Management Review*, 7(3), 321-340.

²¹ Lui, K.M. (1993). Reflections on Responsive Public Administration in Hong Kong: The Citizen’s Charter, Performance Pledges and Beyond. *Asian Journal of Public Administration*, 15 (2), 201-224.

controlar ou direcionar para a sociedade²². A Teoria dos Novos Serviços Públicos defende que as relações entre o Governo e os cidadãos difere da entre as empresas e os clientes: os serviços prestados pela administração pública têm como alvo o corpo de cidadãos; enquanto as necessidades dos consumidores se dividem em primárias e secundárias, o interesse público classifica-se em de curto e de longo prazos. No que concerne aos cidadãos, o Governo deve estar atento às suas necessidades e interesses, tais tem de utilizar os princípios da justiça e da equidade durante a prestação. Portanto, no caso dos serviços públicos, não há necessidades primárias e secundárias; o Governo deve estar igualmente atento aos interesses comuns de todo o corpo dos cidadãos. O valor central da Teoria dos Novos Serviços Públicos é a consecução do interesse público, que se define como uma causa comum, surgida do diálogo e concertação do público com valores e critérios compartilhados. Nisso, o mais importante é que toda a população possa participar, pressuposto em que o cuidado dos interesses coletivos ultrapassaria em grau a atenção dada às vantagens particulares. Uma vez a comunidade passe a agir em torno do bem comum, os interesses gerais numa sociedade poderão unificar-se e, por fim, beneficiar cada um dos indivíduos²³. Cada uma das três administrações da RAEM instaurou novos mecanismos contínuos, para que a população de Macau pudesse supervisionar os trabalhos do Governo e participar no desenvolvimento dos serviços públicos com maior eficácia.

Em conclusão, a Nova Administração e a Teoria dos Novos Serviços Públicos enfatizam que a cultura de gestão de “Primeiro a População” deve ser instituída nos Serviços Públicos. Para esse fim, o método mais eficaz é instituir critérios objetivos de desempenho e índices quantitativos, obrigando o fornecedor dos serviços a agir conforme esse método e, concomitantemente, prestar esclarecimentos aos utentes sobre o teor dos serviços públicos, avaliando suas as virtudes e vicissitudes. Por fim, a qualidade dos serviços será definida pelo nível de satisfação dos cidadãos²⁴. O desenvolvimento da teoria da administração pública, por seu lado, está indissolivelmente associado à avaliação do desempenho; por exemplo,

²² Denhardt, R., & Denhardt, J. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.

²³ Denhardt, R., & Denhardt, J. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.

²⁴ Chai, N. (2009). *Sustainability Performance Evaluation System in Government: A Balanced Scorecard Approach Towards Sustainable Development*. Springer, pp. 26-28.

o papel exercido pela avaliação num governo relaciona-se com conceitos como a função governo, os mecanismos de implementação das políticas, as estruturas organizacionais existentes e as motivações hipotéticas do Chefe do Executivo e do corpo de funcionários públicos. Esses conteúdos estão descritos no quadro 1.

Quadro 1: Comparação entre conceitos e mentalidades

Conceito/ Mentalidade	Adm Púb tradicional	Nova Administra- ção Pública	Novos Serviços Públicos
Função do Governo	Timoneiro (elabora e executa as políticas, cujo foco se concentra na realização de objetivos unicamente políticos).	“Homem do Leme” (catalizador que liberta as forças do mercado).	Serviços (negociar e coordenar os interesses dos cidadãos e das entidades coletivas, para produzir um conjunto de valores comuns)
Mecanismos de Implementação de Políticas	As instituições governamentais existentes executam esses objetivos.	Cria algumas instituições e estruturas de estímulo para integrar as entidades privadas ou não-lucrativas com o objectivo de implementar as políticas.	Criar uma aliança entre instituições públicas, não-lucrativas e privadas para satisfazer os interesses reconhecidos mutuamente.
Estruturas Organizacionais	Organizações burocráticas, cuja característica é a autoridade hierárquica segmentada e o controlo/supervisão das competências.	Organizações públicas descentralizadas em que, internamente, ainda se preserva controlo das competências.	Estrutura cooperativa em que interna e externamente existe liderança.
Motivações Hipotéticas do CE e dos funcionários públicos	Salário e benefícios, proteção do regime do funcionalismo.	Ideal de espírito empresarial, diminuição da estrutura do governo.	Serviços públicos, anseio de contribuir para a sociedade.

Fonte: Dunhart (2004) *Novos Serviços Públicos: Servir, não segurar o leme*, pp. 25 – 26.

Com o desenvolvimento da teoria da administração pública, muitas regiões realizaram ajustes contínuos no desenho e aplicação das suas

pesquisas sobre satisfação com os serviços públicos. Por exemplo, desde a década de 1990 na China continental vem-se realizando campanhas de avaliação do desempenho nos governos locais, como a aferição do regime de responsabilidades-alvo, a apreciação dos trabalhos do governo pelos cidadãos, a estimativa da eficácia administrativa, entre outras medidas. Consequentemente, configurou-se uma gama de modelos de avaliação de desempenho dos governos locais, dos quais existem quatro tipos mais representativos: regime de responsabilidade-alvo por excelência-modelo de Qingdao; desenvolvimento da eficiência abrangente – modelo de Fujian; práticas induzidas pelo cidadão – modelo de Hangzhou; piloto da avaliação conjunta do desempenho governamental pelos meios industrial e comercial-modelo de Gansu²⁵.

III. Comparação entre Pesquisas de Satisfação

Por “satisfação dos utentes” entende-se o prazer ou o desapontamento sentido pelo utente após comparar a experiência dos efeitos (ou dos resultados) de um serviço e suas expectativas prévias²⁶. Por meio da pesquisa de satisfação, os Serviços públicos podem descobrir os fatores diretamente relacionados com a satisfação (ou não) com o serviço, mediante análises estatísticas dos dados recolhidos. É possível, dando um passo em frente, aperfeiçoar os próprios serviços desse serviço. Devido à satisfação do utente em geral ser subjetiva, torna-se necessário complementar a análise com variáveis objetivas e assim minorar as insuficiências de cada uma dessas duas componentes. Se forem utilizados critérios puramente objetivos para tratar do “compromisso de qualidade dos serviços”, dar-se-á origem a dois tipos de problemas: (1) o departamento envolvido talvez possa modificar o nível das exigências indicadas pelo “compromisso” em causa própria, facilitando a satisfação das mesmas²⁷; (2) a satisfação do cliente não corresponde a uma grandeza fixa; considerando-se o processo de abertura da sociedade, a conseqüente elevação do nível educacional dos cidadãos e o aperfeiçoamento dos recursos ao dispor do governo da

²⁵ Lan Zhiyong e Hu Shuigen (2008), A Avaliação do desempenho do Governo da RPC, *Investigações em Politologia*, Volume 3, 2008, pp. 106-115.

²⁶ Cardozo, R. (1965). An Experimental Study of Customer Effort, Expectation, and Satisfaction. *Journal of Marketing Research*, 2(3), 244-244.

²⁷ Lin Mingji (2005), Os Desafios e as Estratégias na Reforma da Administração Pública de Macau. *Revista de Administração Pública* 68, 413 – 433.

RAEM, é de esperar que as expectativas dos cidadãos com relação ao governo venham a aumentar cada vez mais; em sentido oposto, se a qualidade dos serviços do governo não se mantiver à altura das necessidades sociais, obviamente que o nível de satisfação do público cairá.

De entre as pesquisas académicas sobre o assunto, Parasuraman, Zeithaml e Leonard (PZL) propuseram, na década de 1980, uma investigação que partisse de diversos parâmetros, adotando o ponto de vista do utente para avaliar a qualidade dos serviços (SERVQUAL). Embora ainda persistam controvérsias sobre as medidas adotadas, esse é um modelo capaz de contabilizar um índice de qualidade para os serviços públicos que até hoje é utilizado por um grande número de investigadores. Pode dizer-se que, na atualidade, ainda é o método mais amplamente empregue para determinar a qualidade nos serviços²⁸. Tal como acima se mencionou, de entre os Serviços Públicos de Macau a realizar pesquisas de satisfação, a maior parte utiliza o modelo SERVQUAL para definir um quadro para suas investigações. Ao medir a diferença entre as expectativas dos utentes sobre os serviços que irão receber e a percepção dos mesmos após recebê-los, o SERVQUAL é capaz de aferir a qualidade dos serviços. Somente se a percepção exceder as expectativas é que o utente definirá a qualidade dos serviços como satisfatória. Por meio de uma pesquisa desse género, os serviços do governo podem analisar a qualidade dos seus serviços e aperfeiçoá-los. Conforme o método PZL, as percepções do utente podem ser divididas em cinco critérios²⁹:

1. Credibilidade: indica a capacidade do fornecedor de realizar o seu compromisso de forma credível e adequada;
2. Capacidade de resposta (Responsiveness): representa a disposição do fornecedor de oferecer os seus serviços com rapidez e de atender ao seu cliente;
3. Garantia: corresponde ao nível de conhecimentos e de polidez dos funcionários do fornecedor, inclusive a sua capacidade de transmitir segurança e credibilidade.

²⁸ Ding Xiaqi, Xu Jincan e Ma Mouchao (2002), Modelos e Aplicações sobre as Diferenças na Qualidade dos Serviços, *Desenvolvimentos nas Ciências Psicológicas*, Volume 10, Série 4, pp. 460 – 465.

²⁹ Zeithaml, V., & Parasuraman, A. (1990). *Delivering quality service: Balancing customer perceptions and expectations*. New York: Free Press.

4. Empatia: afere a capacidade do fornecedor de dedicar atenção personalizada ao cliente;

5. Tangibilidade: reflete itens como o serviço oferecido em concreto, as instalações e funcionários do fornecedor, bem como sua comunicação exterior e as informações disponibilizadas.

A “Credibilidade” indica a capacidade do fornecedor de oferecer serviços de modo correto e eficiente. Serviços confiáveis são aqueles que o utente espera receber, de maneira que o serviço deve ser sempre oferecido da mesma forma e concluído pontualmente e sem erros. Os funcionários do fornecedor devem demonstrar uma boa disposição de servir, sendo capazes de definir um prazo para a realização do serviço e de resolver os problemas do utente dentro desse prazo.

“Capacidade de resposta” afere se o fornecedor de um serviço está ou não disposto a auxiliar o utente e a realizar a prestação com rapidez e pontualidade. Isso significa prestar o serviço com o máximo de celeridade e diminuir o tempo de espera do cliente; em caso de erro, é preciso saná-lo com a maior prontidão.

“Garantia” corresponde à polidez e sinceridade do fornecedor para além da sua competência técnica e da capacidade de obter a confiança do cliente e de fazer com que o utente perceba a sua amistosidade. Isso também inclui a capacidade de conclusão do serviço, a polidez e respeito manifestados pelo cliente, a comunicação eficaz com o mesmo e o poder de demonstrar atenção autêntica às necessidades do utente.

“Empatia” corresponde ao fato de o fornecedor dedicar ou não atenção (e, ainda, o nível de atenção) ao utente e às suas necessidades; é importante que o fornecedor tenha consideração verdadeira pelo seu cliente, o que se presume a capacidade de aproximação ao utente, sensibilidade, intuição das possíveis novas exigências, etc.

“Tangibilidade” relaciona-se com os aspectos visíveis da prestação, como as instalações, equipamentos, ações e atitudes dos fornecedores, assim como os produtos disponibilizados e todo o tipo de materiais explicativos escritos, entre outros. As particularidades das relações entre os departamentos governamentais e os cidadãos decidem que o valor atribuído pelos utentes dos serviços do governo (ou seja, os cidadãos) à tangibilidade é relativamente baixo. Se a prestação dos serviços governamentais no

questo tangibilidade exceder um certo padrão, é possível que os utentes comecem a pensar que as instalações, as máquinas, etc; foram custeadas com os impostos que pagam; portanto, os serviços públicos devem considerar as opiniões dos cidadãos, ao mesmo tempo em tratam da tangibilidade dos seus serviços.

São poucas as investigações científicas a considerar se a estrutura configurada por esses elementos da qualidade dos serviços pode ser efetivamente utilizada no contexto de um serviço público. Este é um problema a ser tratado doravante pela presente investigação.

Além do modelo SERVQUAL, utilizado pela maioria dos acadêmicos, diversos países ocidentais elaboraram um sistema de avaliação de índices de satisfação nacionais, como o “Índice Norte-Americano de Satisfação do Consumidor” (American Customer Satisfaction Index, ACSI)³⁰ e o “Índice Europeu de Satisfação do Consumidor”³¹. Ambos têm por base o “Barómetro da Satisfação do Consumidor Sueco”, índices e medidas de satisfação de clientes elaborados por Fornell em 1992³². Desde o início, o SCSB foi adotado pelo governo como ferramenta para medir a satisfação do consumidor, a ser utilizada nos diversos setores e instituições de uma mesma economia. Tal sistema considera as opiniões do consumidor sobre a qualidade e preço dos produtos e serviços disponibilizados pelas instituições privadas, além das expectativas que recaem sobre a satisfação a ser obtida pelo gozo desses mesmos produtos e serviços. O sistema ACSI, desenvolvido posteriormente, foi espalhado pelo presidente dos EUA Bill Clinton por todos os departamentos públicos para avaliar a satisfação dos cidadãos sobre os serviços públicos, com a finalidade de aprofundar as reformas da burocracia. Os conceitos fulcrais do ACSI são claros e simples; enquanto até então se prezava apenas o volume da produção econômica, o sistema ACSI, de forma inovadora, começou a chamar a atenção para

³⁰ Fornell, C., Johnson, M. D., Anderson, E. W., Cha, J., & Bryant, B. E. (1996). The American Customer Satisfaction Index: Nature, purpose, and findings. *Journal of Marketing*, 60, 7-18.

³¹ Andreassen. T. W., & Lindestad, B. (1998). Customer loyalty and complex services: The impact of corporate image on quality, customer satisfaction, and loyalty for customers with varying degrees of service expertise. *International Journal of Service Industry Management*, 9, 7-23. d

³² Fornell, C. (1992). A national customer satisfaction barometer: The Swedish experience. *Journal of Marketing*, 56, 6-21.

os aspectos qualitativos da produção³³. Consequentemente, o ACSI obtém a variável-alvo da satisfação do cliente através de dois outros tipos de medida: uma variável causal (as expectativas e a percepção do serviço mantidas pelo cliente) e uma variável-resultado (fidelidade ou críticas dos clientes)³⁴. Pode ver-se que tanto as expectativas do cliente, como a percepção do serviço são dois pontos fundamentais na avaliação da qualidade dos serviços públicos – pela influência que têm sobre a satisfação geral do consumidor. Dando um passo mais, a percepção do serviço pelo cliente pode ser dividida, principalmente, em dois grandes grupos de medidas, a “personalização” e a “credibilidade”³⁵. O tipo de personalização mais usual é o que segue de perto as exigências do consumidor, prestando-lhe o serviço com eficiência. Um exemplo de “credibilidade” está no oferecimento e informações credíveis nos, os canais de divulgação das mesmas, etc. De fato, as medidas de satisfação podem ser divididas em dois tipos – medidas por prestação e medidas acumuladas. As cinco dimensões do sistema SERVQUAL utilizadas nas pesquisas de Macau tendem a refletir o primeiro tipo (por prestação). Contudo, há um grande número de investigações que defendem que o tipo de medidas acumuladas deve ser utilizado no caso dos serviços públicos, o que justamente é o caso dos sistemas SCSB e ACSI, mencionados acima. Nas pesquisas realizadas pelo nosso departamento em 2014, apontou-se que os cinco critérios do SERVQUAL não eram passíveis de identificação por meio de uma análise de fatores; tal análise demonstrou, ao contrário, que os índices ou itens definidos por aqueles critérios poderiam ser indutivamente descobertos através da percepção do serviço pelo consumidor, das informações oferecidas e do conforto físico sentido nas instalações onde ocorre a prestação – os mesmos itens podem ser descobertos, ainda, pelo ACSI, que talvez se revele um método mais adequado. Os cinco critérios do SERVQUAL, antes utilizados pelos SAEP, como quadro para as suas pesquisas, seguem na figura 1 (ver abaixo).

³³ Morgeson, F. (2014). *Citizen satisfaction: Improving government performance, efficiency, and citizen trust* (1st ed., pp. 9-11). New York: PALGRAVE MACMILLAN.

³⁴ Fornell, C., Johnson, M. D., Anderson, E. W., Cha, J., & Bryant, B. E. (1996). The American Customer Satisfaction Index: Nature, purpose, and findings. *Journal of Marketing*, 60, 7-18.

³⁵ *ibid*

Figura 1: Os cinco critérios do SERVQUAL



O modelo do Índice de Satisfação do Consumidor Americano (American Customer Satisfaction Index, ver Figura 2) é um pouco mais complexo do que o modelo SERVQUAL, adotado pelos SAFP³⁶, valendo a pena atentar a dois pontos: (1) todas as variáveis utilizadas são latentes; (2) a estruturação do modelo não tem em conta apenas as percepções durante a prestação do serviço, também considera as expectativas e percepções da qualidade. Consequentemente, todo o processo é submetido ao escrutínio do modelo, por exemplo, a “qualidade percebida” e as expectativas do consumidor influenciarão o nível de satisfação resultante. Este, por sua vez, afetará a lealdade do cliente e as suas reclamações contra o serviço. A fidelidade do cliente é a variável sobre a qual o modelo assenta, por fim. Desta forma, o ASCI pode ser considerado um modelo cumulativo, tendo em contra que muitos dos serviços oferecidos pelos serviços públicos não são frequentemente utilizados pelos cidadãos, como o Estabelecimento Prisional de Macau (Direção dos Serviços de Administração e Justiça) e o Corpo de Bombeiros. Além do mais, a percepção da qualidade dos serviços não exige necessariamente que o entrevistado tenha feito uso de um serviço para que possa avaliá-lo. Portanto, esse modelo já foi utilizado diversas vezes em relação aos serviços públicos, particularmente no caso das administrações locais³⁷, no ramo da hotelaria³⁸ e nos serviços

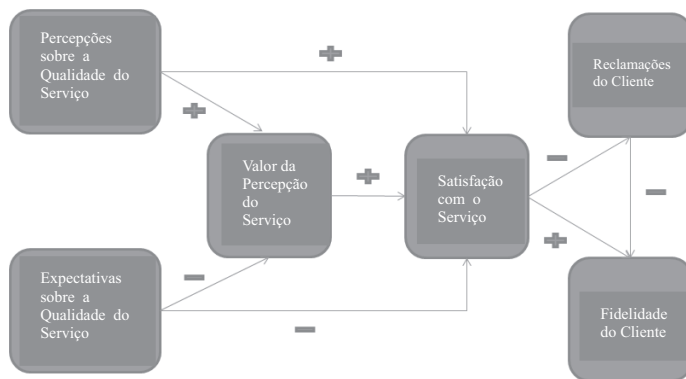
³⁶ Fornell, C., Johnson, M.D., Anderson, E.W. (1996). The American Customer Satisfaction Index: Nature, Purpose, and Findings. *Journal of Marketing*, 60(4), 7 – 18.

³⁷ Van Ryzin, G.G., Muzzio, D., Immerwahr, S. (2004). Drivers and Consequences of Citizen Satisfaction: An application of the American Customer Satisfaction Index Model to New York City. *Public Administration Review*, 64(3), 331 – 341.

³⁸ Deng, W.J., Yeh, M.L., & Sung, M.L. (2013). A customer satisfaction index model for international tourist hotels: integrating consumption emotions into the American Customer Satisfaction Index. *International Journal of Hospitality Management*, 35, 133 – 140.

aéreos³⁹. Ainda há modelos em que o emprego de análise regressiva sobre múltiplos itens para avaliar as estatísticas é inadequado, devendo utilizar-se um modelo de equações estruturais de preferência.

Figura 2 – O quadro analítico ACSI



IV. Conclusão

Como já se teve oportunidade de assinalar, o modelo SERVQUAL não é muito adequado à avaliação das pesquisas de satisfação dos serviços públicos, objeto deste artigo. Muito embora esse seja o modelo mais em voga no quadro dos inquéritos desenvolvidos pelos serviços públicos de Macau, os cinco critérios do SERVQUAL, na verdade, referem-se às prestações particulares, de modo que se pode afirmar que tal modelo somente é capaz de processar índices de satisfação baseados em transações individuais. Noutro sentido, os departamentos do governo tendem a manter relações de longo prazo com seus clientes, ao oferecer prestações duradouras à sociedade. Nesse caso, propõe-se a utilização de um modelo de avaliação da satisfação cumulativa, como o “Índice Norte-Americano de Satisfação do Consumidor” ou o “Barómetro de Satisfação do Consumidor Sueco” (SCSB); propõe-se, alternativamente, que se desenhe mesmo

³⁹ Baker, D. (2013). Service Quality and Customer Satisfaction in the Airline Industry: A Comparison between Legacy Airlines and Low-Cost Airlines. *American Journal of Tourism Research*, 2(1), 67 – 77.

um novo modelo baseado neles, a que se podem acrescentar os seguintes elementos:

1. O modelo ACSI preservou o SERVQUAL, avaliando a percepção da qualidade dos serviços públicos. Mas é verdade que os cinco critérios do SERVQUAL talvez não possam ser plenamente aproveitados nesse caso, por exemplo a intangibilidade relativa dos serviços oferecidos pelas forças de segurança ou pelos bombeiros é difícil de ser valorada com clareza pelos consumidores, visto que os equipamentos daqueles dois serviços (automóveis, fardamento, prisões, etc) seguem padrões internacionais; em sentido oposto o modelo ACSI é mais livre em termos de classificação dos itens que aferem as percepções dos clientes.

2. O modelo ACSI integrou o conceito de “Valor percebido”; apesar de a maior parte dos serviços públicos não se preocupar com os valores monetários, a quantificação do valor dos serviços públicos pode auxiliar nas comparações inter-departamentais. O emprego de critérios valorados para medir a qualidade dos serviços públicos pode diminuir as diferenças existentes entre as expectativas dos clientes e até mesmo diminuir as expectativas inadequadas dos cidadãos sobre as competências dos departamentos públicos, recorrendo-se neste caso à gestão das expectativas dos consumidores.

3. O modelo ACSI criou o conceito de “Lealdade do cliente” . Por outras palavras, é aquilo que, em chinês, se chama por “口碑” (koubei, i.e. “reputação construída pelas recomendações particulares dos clientes”). Em comparação com o SERVQUAL, que atribui maior valor aos clientes que já fizeram uso do serviço, o modelo ACSI reflete com maior fidelidade a “visão macro” que o utente possui acerca da prestação; ao avaliar o serviço, não é necessário que o cliente tenha utilizado o serviço, ao mesmo tempo que é capaz de generalizar qual a estimativa que a sociedade e o meio do entrevistado fazem do serviço, sem ignorar as expectativas do consumidor e o desnível entre estas e a prestação em concreto.

4. O modelo ACSI ainda valoriza as “reclamações dos clientes”, permitindo a elaboração de reações efetivas e a incorporação das críticas. Além de aliviar o mau-humor dos clientes, também ajuda a elevar a qualidade dos serviços. O académico de Taiwan, Chen Tun Yuen, propôs que um departamento de responsabilidade governamental atuando sob

elevada transparência pode melhorar as relações entre o governo e a população⁴⁰. Percebe-se, assim, que as reclamações dos utentes devem ser incorporadas no sistema de gestão de qualidade dos serviços.

⁴⁰ Chen Dunyuan (2009), *Responsabilidade Administrativa sob o Selo da Transparência: Reconstruindo as bases para a confiança mútua entre oficiais e população na Administração Democrática em Taiwan*, Regime da Administração Civil, Volume 1, Série II, pp. 21 – 55.