

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ENGENHARIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

**UM ESTUDO DA QUALIDADE NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE  
LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

DANIELA DOS SANTOS SENFF

Porto Alegre

2008

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ENGENHARIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

**UM ESTUDO DA QUALIDADE NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE  
LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

Daniela dos Santos Senff

Orientador: Prof. Dr. José Luís Duarte Ribeiro

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Ângela M. F. Danilevicz

Prof. Dr. Cláudio José Müller

Prof. Dr. Sérgio Brião Jardim

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em  
Engenharia de Produção como requisito parcial à obtenção do título de  
**MESTRE EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO**

Modalidade: Acadêmico

Área de concentração: Sistemas da Qualidade

Porto Alegre

2008

S476u Senff, Daniela dos Santos  
Um estudo da qualidade na prestação do serviço público de licenciamento ambiental / Daniela dos Santos Senff. – 2008.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Escola de Engenharia. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Porto Alegre, BR-RS, 2008.

Orientador: Prof. Dr. José Luís Duarte Ribeiro

1. Serviço público. 2. Prestação de serviços. 3. Controle de qualidade.  
I. Ribeiro, José Luís Duarte, orient. II. Título.

CDU-658.56(043)

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Engenharia de Produção e aprovada em sua forma final pelo Orientador e pela Banca Examinadora designada pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

---

**Professor Dr. José Luís Duarte Ribeiro**

PPGEP / UFRGS

Orientador

---

**Professor Dr. Flávio Sanson Fogliatto**

Coordenador PPGEP / UFRGS

**BANCA EXAMINADORA:**

Professora Dra. Ângela M. F. Danilevicz

FENG / UFRGS

Professor Dr. Cláudio José Müller

PPGEP / UFRGS

Professor Dr. Sérgio Brião Jardim

FENG / PUCRS

*“Fé inabalável só o é a que pode  
encarar frente a frente a razão, em todas as  
épocas da Humanidade.”*

*Allan Kardec*

## DEDICATÓRIA

*Dedico este trabalho aos meus maiores amores:  
meu marido Antônio e minha filha Rafaela.*

## **AGRADECIMENTOS**

Meu profundo e sincero agradecimento a todos aqueles que de qualquer forma e intensidade colaboraram para que este trabalho tenha sido realizado.

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo estudar a qualidade na prestação do serviço público de licenciamento ambiental de Porto Alegre através da análise das percepções e expectativas de funcionários e clientes do serviço. Para tanto foi realizada uma pesquisa exploratória através de entrevistas e grupos focados envolvendo funcionários e clientes do serviço de licenciamento prestado pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Porto Alegre (SMAM). A qualidade dos serviços foi estudada através da identificação dos atributos envolvidos neste aspecto do serviço prestado. Os resultados possibilitaram identificar os seguintes atributos: padronização dos procedimentos, comunicação, orientação dos processos ao cliente, agilidade, atendimento, fiscalização, interação entre secretarias, competência e coerência das legislações. Foi possível desenvolver um modelo conceitual contendo os elementos e relacionamentos identificados e alguns complementos indicados na literatura. O relacionamento entre os atributos foi organizado em quatro níveis subordinados: (i) qualidade percebida diretamente pelo cliente, (ii) determinantes dos clientes, (iii) processos e procedimentos e (iv) estruturas gerenciais. Como conclusão deste trabalho teve-se a confirmação de que o estudo da qualidade na prestação de serviços públicos, como o de licenciamento ambiental, permite relacionar os elementos essenciais e identificar oportunidades de melhoria. Este trabalho também auxilia a confirmar que cada tipo de serviço exige o desenvolvimento de seu próprio modelo conceitual, em função das especificidades existentes.

Palavras-chave: Qualidade em Serviços – Avaliação da Qualidade de Serviços – Determinantes da Qualidade de Serviços – Qualidade em Serviços Públicos.



## **ABSTRACT**

The purpose of this work is to study the quality of public services of environmental permission at Porto Alegre through the analysis of perceptions and expectations of employees and customers. For that purpose, an exploratory investigation using personal interviews and focus groups with employees and customers of the permission service was conducted. The level of service quality was evaluated through the identification of the attributes involved in providing the service. The results enable to identify the following attributes: standardization of procedures, communication, orientation of processes to customer, agility, customer service, inspection, interaction among government departments, competence, and coherence of legislations. It was possible to develop a conceptual model including the identified elements and relationships, and some findings of the literature. The relationship among the attributes was arranged in four dependents levels: (i) quality directly observed by customers, (ii) customers determinants, (iii) process and procedures, and (iv) managerial structures. This work confirms that the study of quality in public services, as the environmental permission one, allows unveiling essential elements and relationships, conducting to the identification of improvement opportunities. This work also helps to confirm that each kind of service involves the development of its own conceptual model, due to inherent specificities.

**Keywords:** Service Quality – Measurement of Service Quality – Determinants of Service Quality – Quality in Public Services.

## ÍNDICE

<b>LISTA DE FIGURAS .....</b>	<b>12</b>
<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....	13
1.2 TEMA E OBJETIVOS .....	17
1.3 JUSTIFICATIVAS DO TRABALHO .....	17
1.4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	20
1.4.1 <i>Caracterização da Pesquisa</i> .....	20
1.4.2 <i>Etapas do Trabalho</i> .....	21
1.5 LIMITAÇÕES DO TRABALHO .....	22
1.6 ESTRUTURA DO TRABALHO .....	22
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>24</b>
2.1 QUALIDADE EM SERVIÇOS .....	24
2.1.1 <i>Características Gerais dos Serviços</i> .....	25
2.1.2 <i>Conceitos de Qualidade em Serviços</i> .....	27
2.1.3 <i>Qualidade em Serviço versus Satisfação do Consumidor</i> .....	30
2.1.4 <i>Determinantes da Qualidade em Serviços</i> .....	31
2.1.5 <i>Avaliação da Qualidade dos Serviços</i> .....	36
2.2 QUALIDADE EM SERVIÇOS PÚBLICOS .....	40
2.2.1 <i>O Setor Público e a Qualidade</i> .....	40
2.2.2 <i>Qualidade nos Serviços Públicos versus Serviços Privados</i> .....	47
2.2.3 <i>Determinantes da Qualidade nos Serviços Públicos</i> .....	50

<b>3 DESCRIÇÃO DO PROCESSO E METODOLOGIA.....</b>	<b>58</b>
3.1 DESCRIÇÃO DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	58
3.1.1 A Secretaria do Meio Ambiente (SMAM).....	58
3.1.2 O Licenciamento Ambiental.....	60
3.2 METODOLOGIA .....	63
3.2.1 Elaboração do Instrumento de Coleta de Dados.....	63
3.2.2 Coleta de Dados.....	65
3.2.3 Tratamento dos Dados.....	66
3.2.4 Identificação da Importância e da Situação dos Atributos.....	67
3.2.5 Construção do Modelo Conceitual .....	68
3.2.6 Análise das Sugestões.....	68
<b>4 RELATO DAS ENTREVISTAS.....</b>	<b>69</b>
4.1 AS ENTREVISTAS.....	69
4.2 PERFIL DOS ENTREVISTADOS.....	70
4.3 ATRIBUTOS DA QUALIDADE DO SERVIÇO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL .....	72
4.4 IMPORTÂNCIA E SITUAÇÃO DOS ATRIBUTOS DA QUALIDADE .....	86
<b>5 ANÁLISE E DISCUSSÃO.....</b>	<b>88</b>
5.1 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS .....	88
5.2 ATRIBUTOS DA QUALIDADE DO SERVIÇO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL .....	89
5.2.1 Padronização dos Procedimentos.....	90
5.2.2 Comunicação .....	91
5.2.3 Orientação dos processos ao cliente .....	91
5.2.4 Agilidade.....	92
5.2.5 Atendimento .....	92
5.2.6 Fiscalização.....	92
5.2.7 Interação entre Secretarias .....	93
5.2.8 Competência .....	93
5.2.9 Coerência das legislações.....	94
5.2.10 Conjunto de atributos identificados .....	94
5.3 A IMPORTÂNCIA DOS ATRIBUTOS PARA OS ENTREVISTADOS .....	95
5.3.1 Importância Relativa.....	95
5.3.2 Importância Explícita .....	97

5.4 COMPARAÇÃO COM OS ATRIBUTOS SUGERIDOS NA LITERATURA.....	99
5.5 PROPOSTA DE MODELO CONCEITUAL .....	104
5.6 ANÁLISE DAS SUGESTÕES DE MELHORIA .....	108
<b>6 COMENTÁRIOS FINAIS.....</b>	<b>111</b>
6.1 CONCLUSÕES.....	111
6.2 SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS .....	114
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>116</b>

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Determinantes da qualidade em serviços de Parasuraman <i>et al.</i> ....	34
Figura 2: Modelo da Qualidade em Serviços.....	39
Figura 3: Segmentação dos clientes de serviços públicos .....	41
Figura 4: Comparação entre os setores privado e público .....	48
Figura 5: Dimensões da qualidade do setor de serviços públicos .....	54
Figura 6: Fluxograma simplificado do processo de licenciamento ambiental. ....	62
Figura 7: Etapas do estudo.....	63
Figura 8: Roteiro de questões elaborado para coleta dos dados .....	65
Figura 9: Entrevistas e grupos focados realizados .....	69
Figura 10: Estratificação nos grupos focados de funcionários .....	71
Figura 11: Gráfico com os atributos levantados na pesquisa.....	90
Figura 12: Atributos da qualidade do serviço de licenciamento ambiental.....	95
Figura 13: Ordem de importância relativa dos atributos .....	96
Figura 14: Atributos mais importantes explicitados e sua avaliação .....	99
Figura 15: Comparação entre atributos obtidos neste trabalho e na literatura....	102
Figura 16: Atributos mais importantes .....	104
Figura 17: Modelo conceitual da qualidade do serviço de licenciamento ambiental .....	107
Figura 18: Resumo das sugestões de melhorias a serem avaliadas .....	109

# **1 INTRODUÇÃO**

Neste capítulo são apresentadas as considerações iniciais, o tema e os objetivos da pesquisa, as justificativas, os procedimentos metodológicos, as limitações e a apresentação da estrutura geral do trabalho.

## **1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

A importância do setor de serviços para a economia pode ser observada tanto em nível nacional quanto mundial. Os resultados da última Pesquisa Anual de Serviços (IBGE, 2006a), que caracteriza o setor de serviços não-financeiros no Brasil, mostram que as empresas desse setor empregam mais de 7 milhões de pessoas. Além disso, a pesquisa indicou um crescimento de 10% nesse número em relação a 2003, enquanto outros bancos de dados também apontam a crescente participação do setor de serviço no emprego da mão-de-obra total do Brasil (IBGE, 2006b).

No âmbito mundial, pode-se ter referência da situação observando-se os dados apresentados por Drejer (2004), os quais revelam que aproximadamente 75% da força de trabalho nos Estados Unidos encontra-se no setor de serviços. Estudos mostram que este setor vem tendo crescente participação nas estruturas produtivas dos países e apontam uma relação com o seu grau de desenvolvimento (MEIRELLES, 2006).

Conforme Parikh (2006), as oportunidades neste setor são enormes, mas o sucesso das empresas depende da qualidade com que trabalham. A partir dos anos 80, uma estratégia de negócio era o foco em serviços de alta qualidade. Com o passar dos anos e com o acirramento da competição entre concorrentes, esta estratégia se transformou em pré-requisito para uma empresa prosperar e, nos últimos tempos, já passou a ser uma necessidade para a sobrevivência.

As empresas de serviço têm se voltado para a qualidade como forma de agregar valor e sustentar vantagem competitiva. Além disso, para Parikh (2006), a

qualidade percebida pelo consumidor é um determinante-chave do desempenho do negócio, principalmente no mundo globalizado, onde as pessoas procuram por produtos de qualidade superior e melhores serviços.

Em função das pressões do mercado e da crescente preocupação com a qualidade na prestação dos serviços, este assunto tem sido alvo de grande atenção em todas as economias em desenvolvimento ao redor do mundo, o que pode ser observado em diversos estudos (SVENSSON, 2006; CRONIN, 2003).

A competitividade mais acirrada entre as empresas, somada a consumidores mais exigentes, geram a necessidade de melhoria contínua na qualidade dos serviços prestados. Além disso, segundo Sigala e Christou (2006), em função do impacto das mudanças e dinâmicas às quais as empresas de serviço estão sujeitas, são necessárias ações pró-ativas constantes em relação à qualidade. Para que esses esforços resultem em sucesso, é necessário um sistema de medição que forneça informações com eficácia e precisão, de maneira que a qualidade do serviço possa ser avaliada e as devidas ações de melhoria tomadas. Qualquer iniciativa visando melhorar a qualidade deve ser embasada em medições e deve ser precedida por uma definição do que deve ser medido (MUKHERJEE, 2005). Para gerenciar uma empresa de forma que os clientes tenham experiências satisfatórias, é necessário entender muito bem o que eles querem e como avaliam a qualidade dos serviços.

Contudo, em função das características diferenciadas das atividades de serviço, esta tarefa não é simples. Segundo Parasuraman, Zeithaml e Berry (1988), medir a qualidade de um serviço não é como medir a qualidade de um produto, pois o primeiro possui atributos abstratos e evasivos em função de três características únicas: intangibilidade, heterogeneidade e inseparabilidade entre a produção e o consumo. Além disso, existe a diferença entre o que é percebido e a realidade, fator que também dificulta a avaliação e a medição da qualidade dos serviços.

Como a qualidade em serviços depende de uma série de fatores e atributos, estudos já verificaram que, para uma avaliação e medição mais eficaz, é fundamental o conhecimento destes determinantes da qualidade, que podem ser distribuídos em variadas dimensões. Estes atributos são úteis para apoiar projetos

de questionários de avaliação da qualidade dos serviços, para decidir que questões perguntar e para avaliar corretamente como o serviço está sendo prestado (WISNIEWSKI, 1999; SETH; DESHMUKH; VRAT, 2006; PARASURAMAN; ZEITHAML; BERRY, 1988).

Contudo, estes determinantes ou dimensões variam de acordo com o tipo de serviço que está envolvido e precisam estar estabelecidos para que a empresa possa fazer uma correta medição da qualidade de seus serviços. Vários autores já listaram atributos utilizados na definição de indicadores da qualidade, sendo que para cada tipo específico de serviço, tem-se um conjunto diferente que caracteriza as dimensões críticas para aquele caso (SVENSSON, 2006; CRONIN; TAYLOR, 1992).

Neste contexto, a gestão da qualidade dos serviços tem sido vista como a solução para as maiores críticas de um tipo particular de serviços: os serviços públicos (MAGD; CURRY, 2003). Para esses autores, a ineficiência, o desperdício e o distanciamento dos clientes podem ser combatidos com a utilização dos princípios da qualidade.

Antes da década de 90, a qualidade dos serviços não era um tema aplicável ao setor público, pois os órgãos governamentais sempre estiveram em posição de monopólio ou como fornecedor dominante, ou, ainda, sem pressão dos clientes por melhores serviços. Esta movimentação rumo à qualidade, que se verifica em muitos órgãos públicos, também é devida a revolução que se estendeu através de todo setor de serviços comerciais nos últimos anos. No setor privado, a lealdade e satisfação dos consumidores – conseguidos através de serviços e produtos de alta qualidade, que vão atender as necessidades dos consumidores e que proporcionam valor ao dinheiro – são vistos como essenciais para a sobrevivência e, ainda mais, para o sucesso das organizações. As instituições que operam no setor público também têm percebido que elas devem assegurar que seus serviços sejam profundamente baseados nas necessidades e expectativas de sua comunidade, cidadãos e usuários dos serviços, e que elas são vistas pelos clientes e pelas partes interessadas da mesma forma como qualquer fornecedor de serviços. Por isso, os gestores das organizações do setor público estão verificando que suas prioridades,



seus planos e seus serviços precisam estar alinhados com as expectativas dos consumidores e de outras partes interessadas (SKELCHER, 1992; WISNIEWSKI, 1999).

Na última década, esta necessidade de reformas no setor público também foi estimulada pelo aumento das dificuldades financeiras dos órgãos públicos, unido ao aumento da pressão causada pela globalização da maioria dos atributos da vida social e econômica. A atenção das organizações modernas do setor público tem se voltado para assegurar que os serviços que elas fornecem são tão bons, ágeis e consistentes quanto possível para satisfazer as necessidades públicas às quais os serviços se destinam. Ao redor do mundo, governos já estão demonstrando sua preocupação com o desempenho na prestação dos serviços. No Reino Unido, por exemplo, um dos cinco compromissos-chave do governo, que foram publicados em 1999, consistiu no foco estratégico em qualidade dos serviços públicos. Como objetivo principal, neste item, estava o fornecimento de serviços públicos de alta qualidade (ANCARANI; CAPALDO, 2001; DETR, 2000; DONNELLY, 1999).

Segundo Skelcher (1992), os serviços públicos municipais também vêm sofrendo outros dois tipos de pressão. Uma, do âmbito político, pela mudança do paternalismo burocrático, que pode ser atribuída aos fatores já citados anteriormente. Outra, que é mais crítica, feita pelos governos das esferas superiores, forçando a redução de despesas, introduzindo novos métodos de prestação de contas e permitindo grandes opções de escolha para os clientes de alguns serviços.

Essas mudanças têm sido exigidas em todos os níveis governamentais, que, assim como no setor privado, devem ter informações confiáveis nas quais se basear para tomar decisões gerenciais acertadas e garantirem as melhorias necessárias. Um entendimento verdadeiro das necessidades e expectativas dos consumidores é uma componente chave na prestação de serviços que satisfaçam os consumidores. Os órgãos públicos devem, então, trabalhar com seus consumidores para identificar os atributos críticos nos serviços e definir padrões apropriados às necessidades destes consumidores. Estes padrões devem refletir as determinações fixadas em legislações, mas com as definições de qualidade para os serviços estabelecidas pelos consumidores (LORD; REINKE, 2004).

Para Sullivan e Estes (2007), os modelos de avaliação da qualidade atualmente existentes são úteis para os serviços públicos, mas têm suas limitações. Assim como acontece nas empresas privadas, os atributos envolvidos precisam ser estudados e sofrer adaptações para serem utilizados com eficiência no setor público.

## **1.2 TEMA E OBJETIVO**

Neste contexto, o presente trabalho tem como tema a qualidade da prestação de serviços públicos, discutida no âmbito dos serviços públicos de licenciamento ambiental.

O objetivo principal deste trabalho é estudar a qualidade na prestação do serviço público de licenciamento ambiental através da análise das percepções e expectativas de funcionários e clientes do serviço. Além de avaliar o nível de qualidade atual dos serviços prestados, a pesquisa irá contemplar como objetivos secundários: (i) identificar os atributos específicos envolvidos na qualidade da prestação do serviço; (ii) determinar as relações existentes entre os atributos identificados; (iii) desenvolver um modelo conceitual contendo os elementos e relacionamentos entre os atributos identificados; e (iv) identificar proposições de melhoria no serviço prestado.

## **1.3 JUSTIFICATIVAS DO TRABALHO**

Como disse Cronin (2003, p. 332), “ainda há simplesmente uma grande quantidade de fatores a serem aprendidos sobre qualidade em serviços, mesmo que os estudos sobre o assunto tenham iniciado a mais de 40 anos atrás”.

A gestão da qualidade tem se tornado um dos principais métodos para levar às mudanças necessárias impostas pela crescente pressão econômica dos gastos no setor público. Isto porque a aplicação de modelos comerciais de gerenciamento e melhoria da qualidade pode aumentar os padrões de qualidade dos serviços públicos sem aumentar as despesas (ANCARANI; CAPALDO, 2001; MAGD; CURRY, 2003).

Para Davidson e Grieves *apud* (MAGD; CURRY, 2003), nos governos municipais é onde a necessidade de qualidade do setor público torna-se mais evidente. Os serviços nesta esfera são bem estabelecidos e conhecidos, além de serem fornecidos os mais variados tipos, tanto direta quanto indiretamente aos cidadãos. Por isso, a qualidade destes serviços pode afetar a população e ilustra a necessidade por planos de melhoria e estratégias apropriadas para fornecer serviços da mais alta qualidade.

Assim como sugeriram Wisniewski (1999) e Lord e Reinke (2004), existem diversas maneiras através das quais os gestores de serviços públicos podem utilizar as informações de como está a qualidade dos serviços em sua organização. Estas maneiras incluem: entender a atual qualidade do serviço, comparar o desempenho de diferentes etapas do serviço para diferentes grupos de clientes, guiar esforços de melhoria dos serviços, direcionar recursos prioritariamente, comparar o desempenho do serviço e avaliar o impacto de iniciativas de melhoria. No caso do setor público, todas estas oportunidades de melhorar a qualidade dos serviços terão como beneficiários finais os cidadãos e a sociedade como um todo.

Em vista do que foi dito anteriormente e pela carência observada para os serviços públicos em particular, justifica-se a necessidade de um estudo sobre a qualidade na prestação deste tipo de serviços.

Ainda seguindo esta argumentação, é evidente a contribuição que as pesquisas aportam ao desenvolvimento de técnicas de medição e avaliação da qualidade dos serviços públicos. A avaliação da satisfação dos consumidores pode fornecer uma importante descrição de como está o desempenho do órgão público para os seus clientes. Comparando os graus de importância com as taxas de desempenhos, os órgãos públicos podem alocar recursos para as áreas mais importantes (DONNELLY, 1999; LORD; REINKE, 2004).

Segundo Parikh (2006) e Seth, Deshmukh e Vrat (2006), existe uma grande quantidade de trabalhos publicados sobre avaliação da qualidade de serviços, mas a aplicação de cada um restringe-se ao setor e às especificidades do tipo de serviço para o qual foi realizado. Não é possível uma generalização, e é necessária uma

adaptação e reestruturação nos modelos, principalmente no que diz respeito às dimensões utilizadas para avaliar cada serviço.

Mesmo assim, ainda são observadas, na literatura, grandes dúvidas quanto aos melhores modelos e escalas para medir a qualidade de serviços e há diversas teorias que devem ser corroboradas experimentalmente. Também há falta de conhecimento quanto às dimensões e determinantes a serem utilizados e à eficiência na medição e valoração das expectativas dos consumidores (DURVASULA *et al.*, 2006; PARASURAMAN; ZEITHAML; BERRY, 1994).

Estas dimensões ou determinantes variam de acordo com a tipologia de serviço em questão, estando influenciado pelas características particulares de cada uma. A gestão da qualidade nos serviços públicos não foge a esta regra e os seus determinantes também precisam ser particularizados para as características dos diferentes tipos de serviços prestados (ANCARANI; CAPALDO, 2001; JOHNSTON, 1995; TINOCO, 2006).

Por isso, existe a necessidade, por parte do meio acadêmico e dos órgãos públicos em geral, de um estudo sobre as dimensões e os atributos específicos da qualidade envolvidos na prestação dos serviços públicos. Este estudo pode proporcionar aos órgãos públicos um melhor entendimento sobre como seus funcionários e clientes percebem a qualidade dos seus serviços. Além disso, a melhoria na qualidade dos serviços prestados pelo setor público tem implicações positivas, tanto para os cidadãos, quanto para a sociedade como um todo.

Segundo Skelcher (1992), as pressões por uma melhor qualidade na prestação dos serviços públicos também está ocorrendo para os casos de serviços técnicos ou regulatórios como saúde, meio ambiente e fornecimento de água, por exemplo. Estes serviços, na sua maioria, ainda estão sob a responsabilidade final dos municípios, mesmo que possam ser realizados em seu nome por companhias privadas. Sendo assim, justifica-se a importância da aplicação deste trabalho em um órgão público municipal responsável pela gestão da área ambiental.

## **1.4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

### **1.4.1 Caracterização da Pesquisa**

As pesquisas podem ser caracterizadas de diversas formas, mas a abordagem usual, descrita por Silva e Menezes (2005), refere-se a critérios que as classificam sob o ponto de vista de seus objetivos, sua natureza, abordagem utilizada e dos procedimentos técnicos utilizados.

É uma pesquisa exploratória, quanto aos seus objetivos, pois visa proporcionar maior familiaridade com o problema com vistas a torná-lo explícito, buscando-se mais informações sobre o tema em estudo. Além disso, não envolve a verificação de hipóteses estabelecidas anteriormente e oferece como resultado uma melhor compreensão da situação analisada.

De acordo com estas definições, o método utilizado caracteriza, quanto a sua natureza, uma pesquisa aplicada, pois a mesma está orientada à geração de conhecimentos dirigidos à solução de problemas específicos para o setor em estudo. São gerados conhecimentos que contribuem para fins práticos.

Quanto à abordagem, pode ser vista como uma pesquisa qualitativa, pois irá lidar com depoimentos e informações não-quantificáveis nas etapas de entender e analisar as percepções e expectativas dos envolvidos na pesquisa. Não se faz necessária a utilização de técnicas estatísticas.

Quanto aos procedimentos teóricos utilizados, esta pesquisa pode ser considerada um estudo de caso, pois envolve uma análise profunda dos atributos específicos envolvidos, de maneira que se tenha uma avaliação e um entendimento restrito ao caso do serviço de licenciamento ambiental estudado. Além disso, não é desenvolvido nenhum tipo de ação sobre o ambiente trabalhado.

### 1.4.2 Etapas do Trabalho

Este trabalho está dividido em seis etapas principais: (i) elaboração do instrumento de coleta de dados; (ii) coleta de dados; (iii) tratamento dos dados e identificação dos atributos; (iv) identificação da importância e da situação dos atributos; (v) construção de um modelo conceitual; e (vi) análise das sugestões. A seguir encontra-se uma breve descrição de cada uma destas etapas.

Uma vez estabelecidos e entendidos os objetivos da pesquisa, a primeira etapa prática envolve elaborar o instrumento a ser utilizado para coleta de dados junto à população de interesse. Este instrumento consiste em entrevistas a serem aplicadas a funcionários do órgão público e a clientes do serviço de licenciamento ambiental. Esta etapa contempla, também, a elaboração de um roteiro de questões semi-estruturadas para auxiliar nas entrevistas e orientar as discussões.

A etapa seguinte consiste da coleta dos dados, ou seja, da realização das entrevistas com os participantes. Contempla, também, uma seleção inicial dos entrevistados que participaram da pesquisa e definição do formato das entrevistas.

A terceira etapa envolve o tratamento dos dados. Contempla a transcrição e relato das entrevistas, com o apontamento dos atributos adotados para a avaliação da qualidade da prestação dos serviços de licenciamento ambiental. Além disso, contempla a identificação dos atributos da qualidade do serviço prestado.

Depois disto, tem-se a quarta etapa com a identificação da importância e da situação dos atributos listados e comparação com o referencial teórico levantado.

A quinta etapa consiste na proposição de um modelo conceitual para mostrar os vários inter-relacionamentos entre os atributos identificados com a pesquisa. Esta etapa contempla a verificação dos relacionamentos entre todos os atributos através de proposições baseadas nos relatos das entrevistas e no referencial teórico.

A sexta, e última, etapa é a análise das sugestões obtidas durante as entrevistas, envolvendo a proposição de ações de melhoria.

## **1.5 DELIMITAÇÕES DO TRABALHO**

Este estudo tem como objetivo identificar atributos que afetam a avaliação da qualidade do serviço de licenciamento ambiental. Assim sendo, não pretende explicar todos os motivos, fatores e variáveis que de alguma forma possam impactar esta decisão. Para este tipo de aprofundamento, serão necessários futuros estudos que possam complementar esta investigação, para os quais esta pesquisa poderá propiciar subsídios.

Sendo assim, existem algumas limitações neste estudo que influenciam a confiabilidade dos resultados e restringem a sua aplicabilidade de forma generalizada. Primeiro, porque os resultados são restritos para o serviço de licenciamento ambiental fornecido pela SMAM e não podem ser aplicados diretamente em outros tipos de serviços ou produtos. A aplicação, mesmo para outros órgãos públicos, requer estudos para avaliar adequações e adaptações que se façam necessárias.

Além disso, a pesquisa foi conduzida através da seleção de participantes por conveniência e limitada a pessoas que poderiam ser acessadas. Por isso, a validade das inferências propostas fica restrita às opiniões e percepções dos entrevistados na pesquisa. Também não foram entrevistados todos os tipos de funcionários, tendo ficado de fora os gestores de alto escalão, por exemplo, e nem todos os tipos de requerentes, não tendo participado da pesquisa os clientes que possuem um único processo em tramitação, por exemplo.

Por último, o termo serviços públicos, neste trabalho, não contempla as organizações não governamentais sem fins lucrativos, o chamado terceiro setor.

## **1.6 ESTRUTURA DO TRABALHO**

Esta dissertação está dividida em seis partes principais. Além deste primeiro capítulo de introdução, com as considerações iniciais, objetivos, justificativas, método e limitações do tema abordado, têm-se os outros cinco descritos a seguir.

No segundo capítulo apresenta-se o referencial teórico, contemplando o estado da arte quanto à qualidade em serviços, aos determinantes da qualidade em serviços e à avaliação desta qualidade. Além disso, são abordados os temas associados à qualidade em serviços públicos, incluindo a diferença entre qualidade no setor público e no privado e as referências quanto aos determinantes da qualidade nos serviços públicos.

No terceiro capítulo, é apresentado o órgão público onde se realizou o estudo e descrito o processo de licenciamento ambiental envolvido no serviço prestado. Além disso, contém a metodologia utilizada no trabalho, abordando a elaboração do instrumento de coleta, a forma de aplicação deste e do tratamento dos dados, a proposta de identificação dos atributos da qualidade, a metodologia de construção de um modelo conceitual a partir destes e como se realizou a análise das sugestões.

São apresentados no quarto capítulo os resultados obtidos a partir da metodologia proposta, sendo descrito o relato das entrevistas realizadas com funcionários e clientes do serviço. Neste relato estão incluídos os resultados da pesquisa quanto à definição dos atributos da qualidade e sobre a importância atribuída a estes pelos entrevistados.

O quinto capítulo contempla a análise e discussão sobre a pesquisa, sendo composto pelas seguintes partes: (i) a análise dos atributos da qualidade referentes ao serviço público em estudo; (ii) a avaliação da importância destes atributos para os entrevistados; (iii) a comparação destes atributos com as indicações da literatura; (iv) construção do modelo conceitual; e (v) análise das sugestões e proposição de melhorias.

No sexto capítulo, são apresentadas as principais conclusões obtidas a partir dos resultados e da discussão frente aos objetivos propostos. Também são feitas as sugestões para trabalhos futuros, identificando-se oportunidades para outras pesquisas.



## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 QUALIDADE EM SERVIÇOS

Devido ao rápido crescimento da indústria de serviços, do aumento da importância deste setor na economia e das expectativas cada vez mais apuradas dos consumidores, melhorar a qualidade em serviços é de vital importância para as organizações. Além disso, as empresas estão olhando cada vez mais para as atividades de serviço como uma forma de criar e sustentar vantagens competitivas vista a importância estratégica da qualidade dos serviços como contribuição para melhorar o *market-share* e o retorno de investimentos (GHOBADIAN *et al.*, 1994).

Neste contexto, os gestores e os pesquisadores acadêmicos da área de serviços têm direcionado seus esforços para entender como o consumidor percebe a qualidade dos serviços, bem como as várias dimensões e determinantes envolvidos, além do modo como esta percepção é transformada em satisfação e em intenções comportamentais (OLORUNNIWO *et al.*, 2006). Nas organizações de serviço, a qualidade destes serviços percebida pelos consumidores é considerada um dos determinantes-chave de desempenho do negócio (PARIKH, 2006).

As empresas que prestam serviços de alta qualidade tendem a ser as mais lucrativas e, no lado oposto, serviços medíocres são indicados como um dos principais motivos para consumidores passarem a comprar de concorrentes (PHILIP; HAZLETT, 1997). Enquanto isto, aprimorar a qualidade em serviços leva à satisfação dos clientes e, por consequência, a sua fidelização com a empresa.

Estas tendências indicam oportunidades para o setor entender melhor os mecanismos que estão envolvidos na qualidade dos serviços e a consequente satisfação dos clientes, possibilitando redesenhar seus processos para fornecer um serviço com desempenho superior.

### 2.1.1 Características Gerais dos Serviços

Comparadas ao setor de manufatura, as organizações de serviço normalmente estão atrasadas quando o assunto é adotar estratégias que visem à melhoria da qualidade. Isto pode ser atribuído em grande parte às características inerentes e únicas associadas aos serviços, que são: (i) a inseparabilidade entre produção e consumo, ou seja, serviços não podem ser armazenados, pois se não forem usados são perdidos, enquanto que a produção de bens materiais pode ser acumulada para uma venda posterior; (ii) a intangibilidade natural dos serviços, pois na medida que produtos são somente tangíveis, os serviços compreendem componentes tangíveis, bem como uma maior parte de intangíveis (iii) sua perecibilidade; e (iv) sua heterogeneidade, ou seja, enquanto que para um produto o consumidor geralmente fornece especificações formais, para um serviço os consumidores não precisam fornecer especificações formais, sendo que algumas vezes órgãos governamentais regulam os serviços (PHILIP; HAZLETT, 1997). Principalmente por causa das características de inseparabilidade e intangibilidade dos serviços, entender e interagir com os consumidores usualmente é mais importante para as empresas de serviços do que para os negócios de manufatura (SACHDEV; VERMA, 2004).

De acordo com Grönroos (1998, 2001), a principal característica dos serviços e, provavelmente a única exclusiva, é que os serviços são processos, não objetos. Outras características, tais como o fato de que o consumo e a produção são, de certa forma, atividades simultâneas e que os clientes participam no processo de produção do serviço resultam de características dos processos. Isto significa que organizações de serviço não têm produtos, somente processos interativos. Os clientes de serviços vêem e percebem o processo em que estão envolvidos, bem como o resultado deste processo. Então, o consumo de serviços pode ser caracterizado como o consumo de processos. Neste contexto, o autor define serviço como: “um processo que leva a um resultado durante processos de produção e consumo parcialmente simultâneos” (GRÖNROOS, 2001, p. 150).

Grönroos (*apud* KEARSEY; VAREY, 1998) também já havia proposto uma outra definição mais completa de serviços envolvendo esta mesma característica:

Um serviço é uma atividade, ou uma série de atividades, de maior ou menor natureza intangível que normalmente, mas não necessariamente, acontece em interações entre os clientes e os funcionários do serviço e/ou recursos físicos ou produtos e/ou sistemas do fornecedor do serviço, que são fornecidos como soluções aos problemas dos clientes (GRÖNROOS *apud* KEARSEY; VAREY, 1998, p. 51).

Outra peculiaridade dos serviços é que tanto consumidor como funcionários da empresa apresentam papéis importantes nos processos de produção e entrega dos serviços. São estas características que fazem a tarefa de avaliar a qualidade dos serviços ser mais difícil do que de produtos e, conseqüentemente, trazem desafios e problemas únicos (CHATTERJEE; CHATTERJEE, 2005; PHILIP; HAZLETT, 1997).

A aceitação dos consumidores para produtos é facilmente quantificável, enquanto que, para serviços, a satisfação dos consumidores é difícil de quantificar, por causa do componente comportamental associado ao serviço. Também por causa do fato de ser temporário, um consumidor de serviço só pode utilizar a sua memória para lembrar uma experiência passada. Estes são os fatores únicos a qualquer serviço, que tornam estes diferentes de qualquer setor de manufatura. Todas estas características já estão bem estudadas e devem ser reconhecidas para um completo entendimento da qualidade do serviço (PARASURAMAN *et al.*, 1985).

Nos últimos 40 anos, muitos autores tentaram desenvolver esquemas de classificação coerentes para serviços. A intenção destes modelos é trazer parcimônia e ordem para permitir um melhor entendimento das características que diferenciam os serviços e as organizações que prestam estes serviços. Isto é importante, pois dois ou mais ramos de serviço podem ter relações características similares a respeito dos construtos qualidade em serviço, satisfação do consumidor e intenção comportamental se eles pertencerem a uma mesma tipologia dentro destes modelos (OLORUNNIWO *et al.*, 2006).

Pelos motivos apresentados, existe a necessidade de explorar formas de classificação de serviços que possam ajudar a entender a natureza e as dimensões do construto qualidade em serviço. Vários autores, como por exemplo Schamenner (1986) e Olorunniwo *et al.* (2006), combinaram o grau de contato com o consumidor

e customização com a intensidade da atividade propondo matrizes bidimensionais para classificar o processo de serviço. Estes esquemas contêm vários elementos do grau de interação e customização do consumidor em diferentes níveis de intensidade de instalações e equipamentos (ou atividades) comumente apresentados nos sistemas de prestação de serviços.

Além destas características já mencionadas, Grönroos (2001) acrescentou que as empresas de serviço também dependem de uma série de recursos, tais como funcionários, recursos físicos, tecnologia e sistemas. Esta necessidade é mais intensa nas empresas de serviço, quando comparadas à maioria das empresas de manufatura, que podem ter seus sistemas automatizados. Por isso, atividades de serviço também dependem mais de um sistema administrativo que coloque estes recursos prontamente em uso quando o cliente solicita o serviço.

Sob estas circunstâncias, conforme sugestão de Parasuraman *et al.* (1985), três pontos principais precisam ser muito bem observados em organizações de serviço: (i) a qualidade do serviço é mais difícil de ser avaliada pelos consumidores do que a qualidade de produtos; (ii) a percepção da qualidade do serviço resulta de uma comparação das expectativas do consumidor com a performance real; e (iii) a avaliação da qualidade não é feita somente no resultado do serviço, também envolve a avaliação do processo de entrega do serviço.

### **2.1.2 Conceitos de Qualidade em Serviços**

A qualidade em serviços, por sua natureza, é um conceito alusivo, indistinto e abstrato. Por isso, este tema é rico no contexto de definições, modelos e modos de medição. Muitos pesquisadores já exploraram esse assunto a partir de várias perspectivas e utilizando diferentes metodologias (SACHDEV; VERMA, 2004; SETH *et al.*, 2005).

Neste contexto, Seth *et al.* (2005, p. 914) observaram que:

Os modelos de qualidade em serviço têm como principal objetivo capacitar o gerenciamento, permitindo um entendimento e um aumento da

qualidade da organização e do que ela está oferecendo. Um modelo conceitual tenta mostrar as relações existentes entre os fatores mais importantes associados e fornecer uma direção para melhorias de eficiência, rentabilidade e desempenho como um todo.

Muitos modelos conceituais de qualidade em serviços foram postulados no intuito de entender melhor os conceitos essenciais envolvidos com o assunto. Os pesquisadores da área têm dado atenção especial às perspectivas dos consumidores, sendo que a maioria destes modelos está focada na diferença entre expectativas e experiências dos consumidores como um determinante de sua satisfação e de sua percepção da qualidade dos serviços (PHILIP; HAZLETT, 1997).

Para Seth *et al.* (2005), na maioria dos modelos e definições apóia-se a idéia da avaliação da qualidade em serviços pela comparação das expectativas em relação a esta qualidade com a percepção quanto a ela obtida através da experiência. Já Cronin (2000) e Olorunniwo *et al.* (2006) indicam que as evidências na literatura apóiam o uso da percepção do desempenho para medir a qualidade em serviços.

Apesar da importância cada vez maior do setor de serviços e do valor da qualidade como fator competitivo, os conceitos de qualidade em serviços ainda não estão bem desenvolvidos (GHOBADIAN *et al.*, 1994). Os conceitos e definições sobre qualidade em serviço ainda geram discussões na literatura, mesmo que este assunto esteja sendo estudado há mais de 20 anos. Os conceitos encontrados ainda são evasivos, havendo um considerável debate na literatura sobre como conceitualizar este construto (PHILIP; HAZLETT, 1997). A partir de uma ampla revisão, Seth *et al.* (2005) concluíram que não há definições conceituais, nem um modelo para qualidade em serviço que seja completamente aceito e nem uma estrutura geral para operacionalizar a medição da qualidade em serviços.

O trabalho pioneiro e reconhecido de Parasuraman *et al.* (1985), que construiu um sistema conceitual, trouxe uma grande contribuição para o entendimento dos conceitos de qualidade em serviço e dos fatores que influenciam a questão. Para eles, uma diferença entre uma expectativa e uma percepção representa um obstáculo para a empresa atingir um nível satisfatório de qualidade

em serviço. O modelo de Parasuraman *et al.* (1985) é focado externamente e tem o potencial de auxiliar os gestores a identificar os fatores pertinentes à qualidade dos serviços, considerando a perspectiva dos consumidores (PHILIP; HAZLETT, 1997).

Os autores Parasuraman *et al.* (1985) descrevem a qualidade em serviço como a habilidade de uma organização atingir ou exceder as expectativas dos consumidores, sendo estas expectativas definidas como os desejos destes, ou seja, o que eles sentem que um fornecedor de serviços precisaria oferecer. A qualidade percebida do serviço pode, então, ser definida como a discrepância entre o que o consumidor sente que um fornecedor de serviço deveria oferecer (isto é, suas expectativas) e sua percepção do que a empresa de serviço realmente oferece (PARASURAMAN *et al.*, 1988).

As pesquisas de Lehtinen e Lehtinen (1991) mostraram que a qualidade em serviço é percebida pelo consumidor como uma interpretação subjetiva de sua experiência, e, também, que diferentes grupos de consumidores tendem a ter critérios e avaliações diferentes. Além disso, um mesmo consumidor pode ter critérios diferenciados para situações ou momentos específicos, e depender também do serviço que está sendo avaliado.

A qualidade em serviços também pode ser vista por outros dois ângulos distintos: há o nível de qualidade no qual o serviço é regularmente prestado e o nível de qualidade no qual as exceções ou problemas são administrados. Quando um problema ocorre, uma empresa de serviço de pouco contato torna-se uma empresa de alto contato. O problema pode ser notado pela empresa ou pelo consumidor, mas em ambos os casos o contato pessoal entre a empresa e o consumidor irá ocorrer em maior intensidade (BERRY *et al.*, 1985).

Conforme Philip e Hazlett (1997), as definições de qualidade em serviços enfatizam, principalmente, atingir as necessidades e requisitos dos consumidores. Além disso, ainda há pouco conhecimento referente a como se forma a avaliação do consumidor para um serviço em particular.

A tarefa de melhorar a qualidade do serviço de uma organização é complexa. Envolve saber o que fazer em múltiplas frentes, tais como tecnologia,

sistemas de serviço, seleção de funcionários, treinamento e educação, e sistemas de gratificação, além de saber quando tomar estas iniciativas. Também envolve saber como implementar estas ações e como transformar as atividades em melhorias contínuas. Isto ocorre porque o consumo do processo de serviço é uma parte crítica da experiência do serviço. Esta percepção sobre o processo é importante para a percepção da qualidade total do serviço, mesmo que um resultado satisfatório também seja necessário e um pré-requisito para uma boa percepção da qualidade. Tanto o processo quanto seu resultado tem um impacto na percepção da qualidade de um serviço e conseqüentemente no valor percebido pelo cliente. Para propiciar uma adequada qualidade percebida de um serviço as empresas precisam gerenciar o processo do serviço tão bem quanto todos os recursos necessários para desenvolver tal processo (BERRY; PARASURAMAN, 1997; GRÖNROOS, 1998).

### **2.1.3 Qualidade em Serviço versus Satisfação do Consumidor**

A literatura está repleta de discussões e descontentamentos sobre a exata natureza da qualidade em serviço, sobre sua contextualização e relação com a satisfação do consumidor. Existe muito debate sobre a questão da satisfação do consumidor e a qualidade em serviço serem dois construtos separados e qual é a diferença entre eles. Há alguma concordância de que a satisfação do consumidor é um julgamento passageiro construído com base em um serviço específico, enquanto a qualidade do serviço é uma avaliação global, baseada em uma posição de longo-prazo. Além disso, também é sugerido que um acúmulo de avaliações de situações específicas leva a uma avaliação global, indicando que a direção de relação causal é da satisfação do consumidor para a qualidade em serviço (PHILIP; HAZLETT, 1997).

Para Grönroos (1998), a qualidade percebida do serviço está relacionada com um único processo de serviço e com uma única experiência de serviço. Então, a qualidade percebida não pode ser sinônimo de satisfação do consumidor, pois não é uma percepção de qualidade de longo prazo e sim do aqui e agora. A qualidade percebida pode ser vista como um conceito para entender como o serviço se desenrola, enquanto que a satisfação do consumidor é um conceito para a avaliação

de com quanto êxito estes serviços estão atendendo às necessidades e desejos dos consumidores.

Verificar como os processos e resultados dos serviços afetam de formas diferentes a qualidade dos serviços prestados e a satisfação do consumidor aumenta o entendimento do papel dos fatores relacionados tanto com processos quanto com resultados. Isto fornece uma nova perspectiva na observação das diferenças inerentes existentes entre qualidade em serviço e satisfação do consumidor (DABHOLKAR; OVERBY, 2005).

Assumindo que qualidade em serviço e satisfação do consumidor são construtos distintos, também não parece haver na literatura nenhuma conclusão evidente quanto à ordem causal entre os dois (OLORUNNIWO *et al.*, 2006). A qualidade em serviços observável ou perceptível é conceituada como um julgamento global, enquanto a satisfação é relacionada a um fato ou transação específica (PARASURAMAN *et al.*, 1985).

De qualquer forma, as conclusões da literatura ainda são incipientes e este assunto ainda permanece sem uma definição conclusiva.

#### **2.1.4 Determinantes da Qualidade em Serviços**

Como os consumidores têm se tornado cientes de seus direitos e demandam padrões cada vez melhores de serviços, o ponto chave recai em melhorar os serviços seletivamente, focando atenção nos atributos ou dimensões mais críticos para o serviço em questão (SACHDEV; VERMA, 2004). Segundo Chowdhary e Prakash (2005), fatores, ou atributos, não são o mesmo que dimensões. Para estes autores, um construto é dividido em dimensões, que consistem de um número de fatores, ou determinantes, sendo que, deve ser entendido que um fator dominante pode vir de uma dimensão não tão importante. Por outro lado, os autores também afirmam que podem existir poucos fatores importantes vindo de uma dimensão muito importante.



A avaliação das dimensões pode dar uma idéia geral sobre estas preferências e expectativas dos consumidores. Contudo, como cada dimensão é composta por vários atributos, cada um destes é responsável individualmente por uma parte da avaliação do consumidor sobre a qualidade do serviço como um todo (CHOWDHARY; PRAKASH, 2005).

Para Berry *et al.* (1985), melhorar a qualidade em serviços começa pela identificação dos determinantes da qualidade mais importantes para o segmento de mercado em questão. Por isso, é importante para os prestadores de serviço entender a relevância das dimensões da qualidade em seu setor e poder reforçar positivamente a avaliação dos consumidores (OLORUNNIWO *et al.*, 2006).

Não seria possível assegurar qualidade em serviço sem primeiro estabelecer os atributos importantes que estão incorporados neste assunto, sendo que estes atributos estão compreendidos em dimensões nas quais a qualidade em serviço está subdividida (PHILIP; HAZLETT, 1997). A identificação destes determinantes da qualidade do serviço é necessária para tornar a empresa capaz de especificar, medir, controlar e melhorar a percepção do cliente quanto à qualidade do serviço, mas não há consenso no número de determinantes que existe e nem de quais são (JOHNSTON, 1995).

As pesquisas mostram que os determinantes da qualidade em serviço diferem de importância de acordo com consumidores envolvidos e com o ambiente de serviço que estiver em questão (PHILIP; HAZLETT, 1997). A importância pode variar consideravelmente dependendo do tipo de serviço e dos clientes individuais (grupos ou segmentos). Além disso, o tipo de setor afeta o construto da qualidade em serviço, dificultando uma generalização dos modelos para qualidade em serviço (CHOWDHARY; PRAKASH, 2005).

Ao examinar os determinantes da qualidade, é necessário diferenciar entre a qualidade associada com o processo de entrega do serviço e a qualidade associada com o resultado do serviço, que é julgada pelo consumidor depois do serviço executado (LEHTINEN; LEHTINEN, 1991). Define-se como resultado do serviço o que o consumidor recebe durante a prestação do serviço e como processo de serviço à forma na qual este resultado do serviço é transferido ao consumidor

(MOHR; BITNER, 1995). Os estudos sobre medição da qualidade em serviço ou satisfação do consumidor que envolvem fatores de processo e de resultado sustentam a importância dos dois tipos de elementos (DABHOLKAR; OVERBY, 2005).

O estudo de Johnston (1995) classifica os determinantes da qualidade dos serviços entre aqueles que são predominantemente de satisfação e os que são de insatisfação.

Com a abundância de diferentes definições e conjuntos de determinantes, Babakus e Boller (1992) não estão errados em afirmar que a qualidade em serviço é um construto abrangente com distintas dimensões, embora não haja ainda um consenso real de quais dimensões e determinantes exatamente o compõe. Esta conclusão, considerando o que foi verificado na literatura, é válida até os dias de hoje.

A pesquisa de Parasuraman *et al.* (1985) mostrou que os clientes utilizam os mesmos atributos para chegar a um julgamento sobre a qualidade do serviço prestado, independentemente do tipo de serviço considerado. Foram identificados dez determinantes da qualidade dos serviços, apresentados na Figura 1, que fornecem uma completa expressão dos pontos que influenciam os clientes na sua avaliação da qualidade dos serviços. Eles observaram também que somente dois destes determinantes podem ser avaliados pelos consumidores antecipadamente: atributos tangíveis e credibilidade. Outros dois, competência e segurança, não podem ser avaliados no todo, somente após o serviço ter sido prestado. Para o restante, a avaliação é possível somente durante o progresso da prestação do serviço em si.

O trabalho subsequente realizado por Parasuraman *et al.* (1988) mostra a convergência destes determinantes para cinco dimensões, que são: aspectos tangíveis, confiabilidade, presteza, segurança e empatia. O atributo aspectos tangíveis diz respeito aos meios físicos, instalações, equipamentos, material de comunicação e aparência do pessoal envolvido. A confiabilidade é a habilidade de fornecer o serviço prometido de forma confiável, precisa e pontual. Presteza significa fazer o serviço prontamente e com vontade de realmente ajudar os consumidores.

Segurança está relacionada com o conhecimento e com a cortesia dos funcionários e sua habilidade em inspirar confiança e segurança. Enquanto isso, empatia é o cuidado e atenção individualizada que a empresa fornece aos seus consumidores (PARASURAMAN *et al.*, 1988).

Determinante	Conceito
Confiabilidade	Envolve consistência de desempenho e confiança, significando que a empresa deve prestar o serviço corretamente desde a primeira vez e honrar seus compromissos.
Presteza	Diz respeito a disposição e prontidão dos funcionários em prestar o serviço, envolvendo pontualidade no serviço.
Competência	Significa possuir as habilidades e conhecimentos necessários para fornecer o serviço.
Acessibilidade	Envolve acessibilidade e facilidade de contato, tanto via telefone quanto disponibilidade de horários de atendimento e localização.
Cortesia	Envolve boas maneiras, respeito, consideração e cordialidade no contato pessoal, incluindo consideração com objetos dos clientes.
Comunicação	Significa manter o cliente informado, em uma linguagem que ele possa entender, e ouvi-lo, além de assegurar que os problemas dos clientes serão tratados.
Credibilidade	Envolve integridade de caráter, capacidade de compreensão e honestidade, tendo os interesses dos clientes em primeiro plano.
Segurança	Inexistência de perigos, riscos e dúvidas, tanto na segurança física quanto financeira e na confidencialidade de informações.
Entendimento	Envolve fazer o esforço de entender as necessidades dos clientes, aprendendo os requisitos específicos e providenciando atenção individualizada.
Tangíveis	Inclui as evidências físicas dos serviços, como aparência pessoal, ferramentas, equipamentos e instalações.

Figura 1: Determinantes da qualidade em serviços de Parasuraman *et al.*

[Fonte: Adaptado de Parasuraman *et al.* (1985)]

A estrutura de avaliação com cinco dimensões propostas por Parasuraman *et al.* (1988) é uma ferramenta para avaliar o desempenho da qualidade em serviços de uma empresa ao longo do tempo e em relação ao desempenho de seus concorrentes. Contudo, cada item de cada dimensão deve ser customizado para o tipo de serviço em questão, sendo, caso necessário, expandido para aumentar sua confiabilidade (NAJJAR; BISHU, 2006).

As dimensões da qualidade representam os pontos críticos na prestação de um serviço, que podem causar a discrepância entre expectativa e desempenho, a qual deve ser minimizada a fim de se alcançar um padrão adequado de qualidade. Ainda há controvérsias quanto à generalização das cinco dimensões da qualidade e a influência de cada uma destas dimensões na percepção de qualidade, considerando tipos diversos de serviços (MIGUEL; SALOMI, 2004). Vários pesquisadores já questionaram as cinco dimensões dizendo que são muito genéricas e precisam de mais desenvolvimento e refinamento (JOHNSTON, 1995). Conforme o estudo realizado por Chowdhary e Prakash (2005), vários outros pesquisadores têm publicado que suas pesquisas não têm corroborado as cinco dimensões propostas por Parasuraman *et al.* (1988).

A conceitualização mais geral da qualidade em serviços foca em determinantes relativos ao processo do serviço, tais como presteza, garantia e empatia (DABHOLKAR; OVERBY, 2005). A maioria dos estudos segue esta abordagem, sendo que, segundo Olorunniwo *et al.* (2006), as dimensões dominantes do construto qualidade em serviço para a tipologia indústria de serviços são: tangíveis (incluindo aparatos físicos, equipamentos e aparência pessoal), retorno (o grau com o qual o prestador de serviço efetivamente toma ações corretivas quando algo sai errado ou algo inesperado acontece), presteza (disposição e prontidão dos empregados e profissionais que prestam o serviço) e conhecimento (o conhecimento e a competência do prestador de serviço, as habilidades necessárias).

Enquanto os itens nos construtos de satisfação do consumidor e das intenções comportamentais podem ser universais em todos os contextos de serviço, os itens do construto qualidade em serviço não devem ser, pois dependem da

tipologia envolvida. A importância e a utilidade de cada um dos determinantes da qualidade depende, então, da natureza do serviço (OLORUNNIWO *et al.*, 2006; GHOBADIAN *et al.*, 1994).

Os modelos conceituais de qualidade em serviço facilitam o entendimento e ajudam as organizações esclarecerem como ocorrem as falhas de qualidade. Contudo, eles são quase invariavelmente versões muito simplificadas da realidade, que é afetada pelo complexo comportamento humano e por todas as características citadas. Por este motivo, ainda há muito a ser estudado nesta área (PHILIP; HAZLETT, 1997).

### **2.1.5 Avaliação da Qualidade dos Serviços**

Se a qualidade do serviço é um diferencial estratégico, a empresa deve ter meios de medi-la. Por este motivo, a avaliação da qualidade dos serviços tem se tornado um ponto crítico nas estratégias das organizações.

Mesmo com a crescente importância dos serviços observada nos tempos atuais, avaliar a qualidade dos serviços ainda continua sendo um problema. No contexto da prestação de serviços, é uma tarefa complexa planejar esforços de melhoria se parâmetros relevantes são de difícil mensuração. As questões flexíveis da qualidade em serviços, como os atributos intangíveis e o comportamento humano, criam dificuldades na medição da qualidade percebida. O assunto é particularmente delicado também pela dependência que existe no processo de fornecimento do serviço (GRÖNROOS, 2001; PARASURAMAN, 2004).

Os problemas de conceituação dos termos-chave sobre qualidade em serviços, já citados anteriormente, acabam gerando dificuldades no desenvolvimento de sistemas de medição e avaliação da qualidade em serviços (PHILIP; HAZLETT, 1997). Nos serviços, a avaliação direta da qualidade geralmente não é possível, e a medição tem que ser feita em termos de substitutos adequados. Podem ser utilizados, por exemplo, parâmetros relacionados à entrega, assistência técnica,

custos, faturamento, acesso, velocidade, resposta a dúvidas, reclamações e assim por diante.

Existem muitas razões para a baixa qualidade em serviços, sendo uma delas esta falta de habilidade em medir a qualidade dos serviços e agir em função dos dados coletados. Não são poucos os casos de gerentes e executivos que acreditam que estão realizando um excelente trabalho, enquanto as pesquisas mostram que a percepção dos respectivos consumidores da empresa não é bem esta. Seth *et al.* (2005) identificaram que o resultado e a medição da qualidade em serviços depende do tipo de serviço, do ambiente que está inserido, da situação peculiar, do tempo e de outros fatores.

Miguel e Salomi (2004) concluíram que não existe um consenso na literatura quanto ao modelo para mensuração da qualidade em serviços mais apropriado, mas o modelo proposto por Parasuraman *et al.* é o mais utilizado. Este modelo chama-se SERVQUAL e está apresentado na Figura 2, sendo função da diferença entre expectativa e desempenho ao longo das dimensões da qualidade. Esta diferença é chamada de *Gap* e representa uma medida da qualidade do serviço em relação a uma dimensão específica.

O modelo SERVQUAL foi desenvolvido por Parasuraman, Zeithaml and Berry, sendo inspirado no modelo conceitual proposto pelos mesmos autores em 1985. A qualidade dos serviços é avaliada calculando-se este GAP entre o que o cliente espera e o que realmente percebe. Este modelo utiliza as cinco dimensões já explicitadas, sendo que a base para identificar estes cinco componentes é uma análise de fatores com 22 itens com questões individuais.

São visualizados cinco *Gaps* no modelo proposto por Parasuraman *et al.* (1985). O *Gap 1* é a diferença entre as expectativas dos consumidores e a percepção gerencial destas expectativas, ou seja, não saber o que o consumidor espera. Pode ser exemplificado por uma empresa improvável de ser apontada como sendo de alto nível de qualidade, mas que fosse considerada pelos seus executivos como tendo a qualidade dos seus serviços como ponto forte. O *Gap 2* mostra a diferença entre a percepção gerencial das expectativas dos consumidores e as especificações de qualidade do serviço, ou seja, não especificar corretamente a

qualidade do serviço. Tem-se um exemplo quando uma das causas do baixo nível de qualidade para os executivos de uma empresa é o fornecimento de um serviço de baixa qualidade, mesmo que a empresa tenha procedimentos detalhados sobre o que fazer e como tratar seus clientes. O *Gap 3* consiste na diferença entre as especificações de qualidade do serviço e o serviço realmente entregue, ou seja, problema no desempenho do serviço. Isto ocorre porque as empresas de serviço são altamente dependentes do contato direto interpessoal para o fornecimento de seus serviços. Enquanto isto, o *Gap 4* exprime a diferença entre o serviço entregue e a comunicação com o consumidor sobre o serviço a ser entregue, ou seja, a verificação se as promessas são cumpridas. Por exemplo, a comunicação para o consumidor pode anunciar características de um serviço que podem não ser cumpridas e, assim, gerar uma distorção na expectativa do cliente, ocasionando uma diminuição na percepção do nível de qualidade do serviço. Já o *Gap 5* é a diferença entre as expectativas dos consumidores e o serviço percebido (PARASURAMAN *et al.*, 1985).

Este último *Gap* depende da grandeza e da direção dos outros quatro *Gaps* associados com a entrega do serviço no lado da empresa, bem como com as atividades de projeto e marketing. Por isso, Parasuraman *et al.* (1985) concluíram que julgamentos de serviços considerados como de alta ou de baixa qualidade dependiam de como os clientes percebiam o real desempenho do serviço, no contexto de suas próprias expectativas. No modelo idealizado, o cliente tem uma ou mais expectativas para cada uma das dimensões da qualidade, em relação ao serviço a ser adquirido.

Uma empresa pode utilizar este modelo para identificar quais as dimensões da qualidade de seus serviços que são as mais importantes para o seu mercado. Além disso, comparar-se com concorrentes em termos de forças e fraquezas nestas dimensões em particular certamente ajudaria a empresa ter uma noção de prioridades a serem focadas quanto à qualidade dos serviços. Mas convém ressaltar que este modelo foi desenvolvido para ser uma estrutura básica aplicável a uma grande variedade de atividades de serviço, precisando das devidas adaptações conforme o caso (PARASURAMAN *et al.*, 1988).

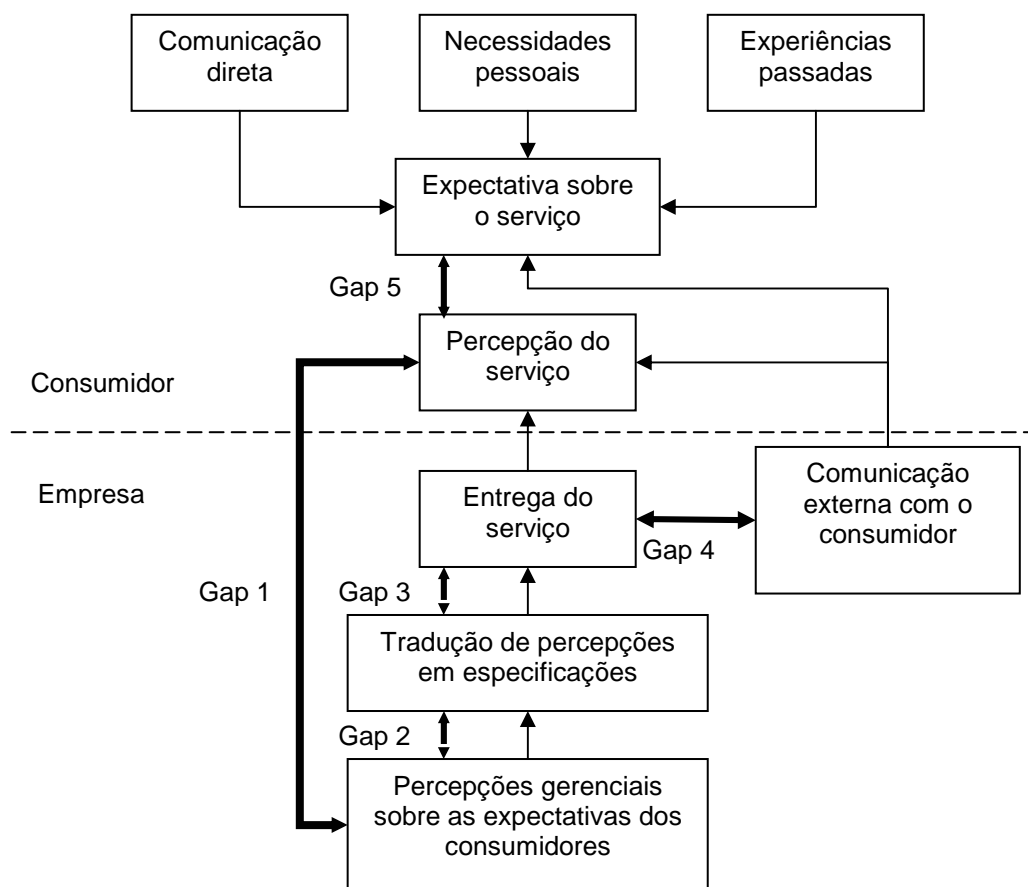


Figura 2: Modelo da Qualidade em Serviços

[Fonte: Parasuraman *et al.* (1985)]

Diversos autores, como Franceschini *et al.* (1998), também sugerem dimensões do SERVQUAL como base para a análise da qualidade de serviços.

Cronin e Taylor (1992) propuseram um método chamado SERVPERF, cujo foco é somente na percepção dos clientes quanto ao desempenho da organização como medida da qualidade dos serviços. O modelo é similar ao SERVQUAL, mas com a escala composta de 22 itens somente com componentes de percepção de desempenho. Um alto nível de desempenho percebido implica em maior qualidade dos serviços.

Segundo Carman (1990), os modelos existentes, incluindo o SERVQUAL, precisam ser customizados para cada tipo de serviço. O estudo deste autor mostrou



que as dez dimensões deste modelo não são completamente genéricas e devem sofrer adaptações, sendo algumas expandidas ou até mesmo retiradas quando convir.

Para Berry e Parasuraman (1997), as empresas que têm intenção de melhorar os seus serviços precisam ouvir continuamente seus clientes. Um sistema efetivo de informações sobre a qualidade dos serviços ajuda a focar os planos de melhoria dos serviços e alocação de recursos. Segundo os autores:

Quando ouvir os consumidores torna-se um hábito na empresa, quando os gestores acham inadmissível tomar decisões de investimento sem o auxílio de informações relevantes, quando os empregados esperam ansiosamente pelas pontuações de desempenho para avaliar seu progresso, quando na prática todos os funcionários entendem as prioridades de melhoria dos serviços – então, está claro que a organização está sistematicamente utilizando as informações para melhorar os serviços (BERRY; PARASURAMAN, 1997, p. 76).

## **2.2 QUALIDADE EM SERVIÇOS PÚBLICOS**

### **2.2.1 O Setor Público e a Qualidade**

As organizações do setor público existem para preencher responsabilidades governamentais e é esperado que cooperem nas políticas de desenvolvimento e de fornecimento de serviços. São criadas, em sua maioria, para desenvolver e fornecer serviços para o benefício da população. Como exemplo, os governos municipais fornecem uma grande variedade de serviços, desde a coleta do lixo até o processamento de recursos para programas sociais locais (DETR, 2000; MATHEWS; SHULMAN, 2005).

No setor público, definir quem é o consumidor pode ser um grande desafio. Segundo Linden (*apud* LORD; REINKE, 2004), uma segmentação que pode ser aplicada aos clientes de serviços públicos é apresentada na Figura 3, onde eles são segmentados em quatro categorias. Para Lord e Reinke (2004), a maior importância

deve ser dada prioritariamente aos consumidores dos serviços como usuários finais e depois aos demais grupos.

- 1) Indivíduos ou entidades que financiam o serviço ou programa.
- 2) Indivíduos ou entidades que no final recebem as atividades de fiscalização.
- 3) Usuários finais dos programas, serviços ou informações do órgão público.
- 4) Indivíduos ou grupos que tem algum interesse adquirido no trabalho do órgão ambiental.

Figura 3: Segmentação dos clientes de serviços públicos

[Fonte: adaptado de Linden (*apud* LORD; REINKE, 2004, p. 2)]

Zink (*apud* SCOTT; SHIEFF, 1993, p. 43) observou que “a maioria dos produtos dos governos é serviço para os cidadãos e, mesmo nas melhores circunstâncias, são muito difíceis de serem medidos”. Segundo ele, isso ocorre por que os serviços governamentais normalmente são monopólios, sendo que os consumidores não deixam de ser pagadores de impostos involuntários.

Sobre este assunto, autores como Wisniewski (2001) e Dewhirst *et al.* (1999) acrescentaram que os serviços no setor público são voltados para os cidadãos e para a comunidade, bem como para os consumidores e usuários dos serviços, ou seja, possuem características múltiplas e complexas. Além disso, o objetivo de uma organização pública é satisfazer certas necessidades da sociedade, dentro dos limites de um orçamento disponível, sendo que a definição destas necessidades é uma questão de políticas públicas.

A cidadania contempla o direito de ser envolvida na formulação das políticas, incluindo aquelas de determinação do equilíbrio entre o fornecimento de serviços através de financiamentos públicos, tanto por organizações públicas quanto privadas, e o nível deste financiamento. Isto mostra um lado peculiar dos serviços públicos, ou seja, os cidadãos executam um papel próprio como consumidores e

ainda ajudam como financiadores dos órgãos públicos (DONNELLY, 1999; KEARSEY; VAREY, 1998).

Para Mathews e Shulman (2005), outra característica das organizações do setor público é o fato de serem financiadas a partir dos governos e por isso, acabarem competindo com outros órgãos públicos por fatias dos recursos. Neste sentido, elas são amplamente dependentes do seu meio de recursos e também dependentes de outras corporações, como câmara de vereadores, por exemplo, para decidir seu rumo e escopo de atuação.

Os consumidores e as pessoas que tomam as decisões no setor público possuem características especiais. A própria essência desse tipo de serviço é diferenciada, pois ocorre dentro de um contexto democrático com amplos, e geralmente intangíveis, propósitos sócio-políticos restringidos pelo vasto alcance, influência e poder das diferentes partes interessadas. Além disso, a interação entre os órgãos públicos e estas partes tem seu aspecto essencial fiscalizador e distanciado necessários para o bom desempenho de suas funções (DONNELLY, 1999).

Segundo Ancarani e Capaldo (2001), a comunicação na era moderna e a conseqüente disseminação de informações para o público geral têm gerado um aumento nas expectativas e nas demandas. Isso ocorre por que as comparações entre os prestadores de serviços ficam cada vez mais fáceis e evidentes, fazendo com que as exigências aumentem nas mesmas proporções. Uma resposta natural para todos estes fatores tem sido o desenvolvimento de novos métodos para melhorar o desempenho do setor público e tentar atender a todas essas expectativas.

A expectativa dos moradores das cidades, como cidadãos, também está continuamente aumentando, com uma ênfase cada vez maior na qualidade dos serviços prestados pelos órgãos públicos. Os níveis de qualidade que eram tolerados a uma geração atrás agora são considerados inaceitáveis por muitos cidadãos no seu papel como clientes, o que justifica a crescente preocupação com a qualidade neste setor (DONNELLY; SHIU, 1999).

Segundo Hirschman's (*apud* DEICHMANN; LALL, 2007), os cidadãos possuem somente duas opções disponíveis para tratar com as falhas no desempenho de um serviço público: expressar seu desagrado ou deixar de usá-lo. Esta última opção é viável somente em mercados competitivos, onde existem fornecedores alternativos para os serviços e o risco de falência existe para a organização. Estas condições são raramente encontradas nos setores públicos. Fazer reclamações, pelo contrário, é uma opção acessível a todos e, no contexto atual, pode ser uma fonte de pressão que os cidadãos organizados podem exercer sobre os fornecedores de serviços públicos.

No caso de serviços públicos que operam como monopólios, clientes insatisfeitos, que desejam melhorar o desempenho dos serviços, não têm meios acessíveis disponíveis para fazê-lo. Ancarani e Capaldo (2001) observaram que a forma mais comum encontrada é somente através da expressão de sua insatisfação, ou seja, reclamação, pois não há como optar por outro fornecedor.

Para Deichmann e Lall (2007), estas formas de expressar opinião dos cidadãos são vistas como um meio eficaz de avaliar a qualidade da prestação dos serviços públicos urbanos. A lógica é que as críticas aumentam a responsabilidade por prestar contas dos órgãos públicos, especialmente quando não existem fornecedores alternativos devido à regulação ou a monopólios naturais.

Neste contexto, segundo Choppin (1994), existem algumas idéias e estruturas básicas que são comuns em muitas áreas do serviço público e que tornam este tipo de serviço diferenciado. Ele apresenta cinco pensamentos necessários para a boa gestão dos serviços da área pública que são: (i) ter bem definido quem são os consumidores e quais são os objetivos, o que muitas vezes não existe em muitas áreas do serviço público; (ii) saber como a organização funciona e quais as responsabilidades de cada um, pois muitas áreas do serviço público são coleções de diferentes funções com responsabilidades misturadas e uma complexa estrutura hierárquica; (iii) desenvolver uma cultura que estabeleça a atitude de prestar melhores serviços ao consumidor como a mais alta prioridade, sendo isto possível com atividades altamente controladas e recursos utilizados de forma eficiente; (iv) dar um melhor valor para os recursos utilizados, pois nos

serviços públicos existe uma separação muito grande entre o valor dos produtos da organização e o esforço individual aplicado; e (v) definir os processos envolvidos com os serviços para identificar as ações necessárias para atingir os resultados desejados.

Como um todo, o setor público tem sido identificado como mais relutante em adotar estratégias como as da Gestão pela Qualidade Total (TQM). Mesmo já existindo várias iniciativas em diferentes países do mundo, ainda não é uma regra a ser seguida e falta muito para ser considerada uma cultura entre os funcionários públicos. Isso pode ser atribuído ao fato de que o provisionamento financeiro do setor público não está conectado com seu desempenho e os gestores não são remunerados por isto. Não havendo este incentivo, as iniciativas que ainda são feitas não conseguem apoio e não têm continuidade (BRYSLAND; CURRY, 2001).

Para Ancarani e Capaldo (2001), na base da maioria das iniciativas de reforma do setor público estão a filosofia de que o valor para o dinheiro pode ser atingido pela separação das funções entre aqueles que definem as políticas e aqueles que prestam o serviço. Esta mudança para um sistema baseado em contratos dá aos gestores dos serviços públicos liberdade para gerenciar a entrega operacional dos serviços dentro dos limites da estrutura de política e recursos estabelecida pelas autoridades políticas. Dentro deste sistema, os gestores devem ter incentivos para usar sua liberdade para melhorar a eficiência e a efetividade da organização.

Sob estas circunstâncias, dependendo do ponto de vista, a qualidade nos serviços públicos é definida de várias maneiras diferentes. Para muitos exemplos estudados por eles, a boa forma de governar deve ser a característica central de qualidade, sendo todas as atividades voltadas para este tema. Enquanto isso, outros locais focam na previsibilidade e, conseqüentemente, na constitucionalidade das ações do estado como foco central para a definição do sistema de qualidade. Outra discussão dá ênfase aos padrões de conduta gerencial de acordo com as experiências práticas já vivenciadas (SCHEDLER; FELIX, 2000).

De acordo com Ovretveit (*apud* CURRY; HERBERT, 1998), existem três categorias de qualidade a serem consideradas para organizações de serviço, e, em

particular, para as organizações prestadoras de serviços públicos. Os três níveis são: a qualidade do cliente, que diz respeito ao que o consumidor quer do serviço como indivíduo e como integrante de uma comunidade; qualidade profissional, relativa à correta implantação de técnicas e procedimentos apropriados para atender às necessidades dos consumidores; e qualidade gerencial, que envolve o uso eficiente e produtivo dos recursos para atender as necessidades dos consumidores.

Durante a década de 90, as iniciativas de qualidade no serviço público foram lançadas em muitos países e em vários níveis de governo. Elas envolveram a definição de padrões profissionais, serviços de excelência baseados na percepção de qualidade dos clientes e envolvimento dos consumidores (ANCARANI; CAPALDO, 2001).

Segundo Donnelly *et al.* (1995), estudos realizados aplicando-se a abordagem de modelos como o SERVQUAL em organizações do setor público indicaram que os gestores freqüentemente superestimam as expectativas dos consumidores. Na maioria das vezes quem está prestando o serviço não tem a exata noção de quais são os aspectos prioritários para os consumidores e nem o que estes consumidores estão esperando do serviço.

A qualidade dos serviços está cada vez mais na vanguarda da gestão dos serviços públicos e é cada vez mais uma necessidade proeminente. Isso pode ser considerado um resultado da pressão exercida pela crescente expectativa dos consumidores, pelo foco elevado nos rendimentos públicos, e pela crescente competição entre organizações públicas e privadas que oferecem serviços semelhantes. Neste contexto, os gerentes no setor público estão sob crescente pressão para demonstrar que seus serviços são focados nos consumidores e que melhoram continuamente o desempenho dos serviços prestados (AGUS; BARKER, 2007; WISNIEWSKI, 2001).

Conforme Melkers e Willoughby (2005), para sustentar esta necessidade por melhorias torna-se imprescindível avaliar a qualidade dos serviços prestados. Um sistema de medição da qualidade, quando aplicado na administração pública de forma sistemática, melhora a comunicação entre as equipes, promove discussões de

aprendizado sobre os resultados dos serviços e instrui as decisões orçamentárias por prover informações adicionais e relevantes.

Então, a implantação do controle da qualidade na prestação de serviços é uma tendência no contexto da administração pública e não há mais como deixar de lado ou postergar os investimentos nesta área. Órgãos públicos que se preocupam com seus consumidores devem comunicar claramente o que estes podem esperar da organização, bem como as suas obrigações e responsabilidades. Para os autores esta abordagem melhora significativamente a satisfação do consumidor e reduz as reclamações (ANCARANI; CAPALDO, 2001; LORD; REINKE, 2004).

Um problema encontrado é que, no atual ambiente financeiro do setor público, as iniciativas de qualidade nos serviços geralmente devem ser financiadas com recursos escassos ou através de realocações no orçamento vindo de outras atividades. Ainda é muito difícil encontrar órgãos que se preocupem em orçar valores específicos para a área da qualidade ou para iniciativas que visem melhorar o desempenho dos processos (DONNELLY *et al.*, 1995).

Para Ancarani e Capaldo (2001), os conceitos de qualidade total no setor público devem ser abrangentes, não somente em consistência com o serviço e em atender as expectativas dos consumidores, mas também em eficiência de processos técnicos e organizacionais e envolvimento de funcionários.

A avaliação da qualidade dos serviços ajuda os órgãos públicos a entender melhor as necessidades dos seus clientes. Além disso, as sugestões de funcionários e clientes também introduzem idéias novas aos processos públicos. Um programa de satisfação dos consumidores abrangente pode levar a melhorias na eficiência e na efetividade dos órgãos públicos, bem como aumentar a confiança dos cidadãos no governo. As organizações que trabalham no setor público devem entender que elas precisam assegurar que seus serviços estão profundamente baseados nas necessidades e expectativas das partes interessadas, que são a comunidade, os cidadãos e os consumidores. Além disso, devem se preocupar em fornecer serviços de qualidade como forma integrante de sua cultura (LORD; REINKE, 2004; WISNIEWSKI, 2001).

### **2.2.2 Qualidade nos Serviços Públicos versus Serviços Privados**

No setor privado, a definição de quem é o consumidor não deixa dúvidas, enquanto que o consumidor de serviços públicos pode ser um indivíduo, uma comunidade local, um grupo de interesses ou uma sociedade como um todo. Nos serviços públicos, os consumidores podem ser uma grande variedade de usuários, clientes ou partes interessadas, e em geral, todos estes servem para criar uma complexidade a mais do que a encontrada no ambiente dos serviços do setor privado (BRYSLAND; CURRY, 2001; CURRY; HERBERT, 1998).

Lord e Reinke (2004) acrescentaram que, no setor privado, os consumidores são tidos como os indivíduos que compram mercadorias ou serviços. Este conceito de consumidor não pode ser bem transferido para o setor público. Enquanto os cidadãos como um todo recebem os benefícios de alguns serviços do governo, a maioria dos órgãos públicos atende a algum tipo específico de cliente.

Em vários lugares podem ser encontrados paralelos entre o movimento em busca da qualidade dos serviços no setor privado e no setor público. Ambos originam-se na preocupação com a viabilidade organizacional e para ambos a qualidade do contato com o consumidor tem sido o tema central. Um nível adicional de complexidade em desenvolver serviços de qualidade no setor público é decorrente das características exclusivas deste tipo de serviço. A Figura 4 apresenta uma comparação entre estas características com as do setor privado. Entre estas, os principais aspectos do setor público são: sua extensa responsabilidade democrática, sua ampla base de valores e seus múltiplos propósitos. Como no setor privado, também existe uma forte conexão entre o sentido de fazer certo desde a primeira vez para os consumidores e a preocupação com os funcionários (SKELCHER, 1992).



	- Setor Privado -	- Setor Público -
Responsabilização	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reduzida</li> <li>• Limitada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Extensiva</li> <li>• Participativa</li> </ul>
Escolha	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Base limitada de valores</li> <li>• Processo gerencial</li> <li>• Influência do cliente limitada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Base ampla de valores</li> <li>• Processo político</li> <li>• Cliente também é cidadão</li> </ul>
Propósito	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limitado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Múltiplo</li> </ul>

Figura 4: Comparação entre os setores privado e público

[Fonte: Skelcher (1992)]

Para Agus e Barker (2007), a busca pela qualidade nos serviços, tanto em organizações do setor público quanto do privado, também é movida pela necessidade de sobrevivência e de se manter competitivo. A maioria das organizações do setor público tem como objetivo primário fornecer um benefício social dentro de um orçamento limitado e custos reduzidos, sendo isto um contraponto ao setor privado, no qual o foco principal é aumentar os lucros. Por isso, não é de se surpreender que as organizações do setor privado tenham produtividade e lucratividade maiores do que as do setor público, muito em função da aplicação de recursos materiais e pessoais na melhoria da qualidade.

A definição de qualidade dos serviços no setor público tem um significado mais amplo do que no setor privado. Isso ocorre principalmente em função dos múltiplos serviços que são desempenhados já citados anteriormente. A consequência disso é que a avaliação da qualidade nos serviços públicos se torna mais complexa e, portanto, mais difícil (WISNIEWSKI, 2001).

Segundo Schedler e Felix (2000), o gerenciamento da qualidade não deve levar em conta somente a percepção externa da qualidade, mas também a percepção interna e deve ser realizado de forma abrangente. Nos serviços públicos, a percepção externa está centrada nos consumidores como receptores dos produtos do Estado, ou seja, é o julgamento se os serviços fornecidos são capazes de satisfazer aos propósitos, do ponto de vista dos consumidores. Já a percepção interna está baseada na consideração de que os serviços fornecidos para

consumidores externos só podem ser gerados pela interação de vários componentes, ou seja, está relacionada com as relações internas de fornecedores/consumidores.

As definições de qualidade comumente utilizadas são embasadas em organizações de manufatura e podem ser difíceis de serem operacionalizadas em organizações do setor público. Os pesquisadores da qualidade do setor público focam nas necessidades dos consumidores para definir qualidade. Davies e Hinton (*apud* MAGD; CURRY, 2003, p. 264) chegaram à definição de que qualidade é “a totalidade dos aspectos e características de um serviço que tem ligação com sua habilidade de satisfazer uma dada necessidade”. Com isso, Magd e Curry (2003) disseram que a definição mais útil de qualidade para o setor público é a amplitude na qual um produto ou serviço encontra e/ou excede as expectativas dos consumidores.

Neste contexto, o estudo de Agus e Barker (2007) destaca o importante papel desempenhado pelos funcionários em melhorar a satisfação dos consumidores e o resultado dos serviços. Além disso, mostrou a necessidade de abordagens focadas no consumidor e na melhoria da qualidade dos serviços públicos fornecidos.

Embora muitas das áreas de decisão e escolhas estratégicas disponíveis para os gestores de operações comerciais também estejam acessíveis para os gestores nos serviços públicos, o gerenciamento da qualidade no setor público envolve-se em complexidades e opera em ambientes raramente experimentados pelo setor comercial (DONNELLY, 1999).

Os métodos empregados nas organizações privadas podem não se ajustar perfeitamente ao setor público e estes podem encontrar vários desafios para atender as necessidades dos seus clientes. Os modelos do setor privado não são desenhados para os tipos de tomada de decisão que ocorrem no setor público, por isso, devem ser realizadas adaptações antes da aplicação de tais metodologias e sistemas (CHEN *et al.*, 2004; SULLIVAN; ESTES, 2007).

Para Curry e Herbert (1998), se a qualidade dos serviços é a base de qualquer estratégia organizacional, deve haver meios de medi-la também nos serviços públicos. Segundo eles, o foco de tais estratégias deve ser no consumidor e em satisfazer suas necessidades. Alternativamente, o foco pode ser no processo e na análise das interfaces com os consumidores para estabelecer seus requisitos.

Portanto, o setor público pode aprender com a experiência do setor privado, especialmente em relação à orientação com foco no consumidor. O papel e a importância do fornecedor do serviço em expressar e manter padrões de qualidade deve ser visto como fundamental para atingir as expectativas dos cidadãos como consumidores de serviços públicos (AGUS; BARKER, 2007).

### **2.2.3 Determinantes da Qualidade nos Serviços Públicos**

Para Curry e Herbert (1998), o gerenciamento e a quantificação da qualidade nos serviços públicos estão começando a ficar cada vez mais visíveis e tangíveis. Além disso, a avaliação dessa qualidade através da medição torna-se imprescindível para uma gestão eficaz.

Uma das dificuldades dos gestores públicos em avaliar a qualidade dos serviços que estão sendo prestados aos consumidores é decidir que atributos desses serviços devem ser examinados. Sem uma estrutura padrão, por exemplo, um questionário elaborado com essa finalidade, corre-se o risco de tornar as informações sem utilidade. Um sistema que pode fornecer um caminho adequado são os determinantes da qualidade dos serviços, que são os aspectos importantes utilizados pelos consumidores para avaliar a qualidade dos serviços que eles esperam receber (WISNIEWSKI, 1999).

Segundo Lord e Reinke (2004) e Edwards e Thomas (2005), cada órgão público tem um conjunto único de consumidores, com necessidades também únicas e por isso, modelos para avaliar a qualidade dos serviços prestados devem sempre ser adaptados para os casos nos quais irão ser aplicados. As singularidades de cada cidade levam a sistemas de avaliação da qualidade que deverão sofrer

adaptações para se ajustarem a estas singularidades. Podem-se utilizar modelos como padrões de referência, mas esses devem sofrer as devidas modificações para serem utilizados.

A este respeito, Scott e Shieff (1993) acrescentam que a visão dos processos orientados para o consumidor tem conquistado ampla aceitação na busca pela qualidade dos serviços, mas a dimensionalidade do conceito ainda continua sendo tema de muito debate. Eles separam os atributos da qualidade em dois tipos: os referentes à qualidade técnica, que dizem respeito ao que é entregue, e os referentes à qualidade funcional, ou seja, como o serviço é entregue.

As expectativas dos clientes de serviços públicos são influenciadas por vários atributos individuais ou famílias de atributos. Existem poucos estudos empíricos sobre os determinantes de satisfação de serviços públicos, mas há dois padrões na literatura que são relevantes. O primeiro inclui os estudos sobre os determinantes de bem estar e satisfação com comparação entre grupos de referência, ou seja, classes sociais. O segundo padrão de satisfação tem origem no campo de pesquisa de consumidores e no marketing, e assume que a satisfação é a diferença entre desempenho e expectativas. Este último é o que tem mais enfoque e destaque de aplicação (DEICHMANN; LALL, 2007).

Para Carman (1990), a medição dos efeitos da importância dos atributos individuais na percepção da qualidade é fundamental na avaliação da qualidade dos serviços.

Wisniewski (1999) cita os dez determinantes da qualidade de Parasuraman *et al.* (1985) como sendo uma referência a ser utilizada para avaliar a qualidade no setor público. O autor acrescentou, contudo, que estes determinantes não podem ser considerados universais, precisando adaptações de acordo com o ramo de atividade da organização pública em questão.

Em seu trabalho Sullivan e Estes (2007) verificam que cada tipo de atividade, mesmo no setor público, tem alguns aspectos dos determinantes da qualidade do modelo SERVQUAL aplicáveis. Observaram que não são todos aplicáveis em todos os tipos de organizações, em função de detalhes e de

características específicas de cada uma. Então, os atributos devem ser escolhidos e utilizados de acordo com a atividade específica que está sendo avaliada. Os autores utilizaram em seu estudo seis determinantes, que foram modificados a partir do modelo SERVQUAL, de Parasuraman *et al.* (1985), para os serviços públicos locais (municipais). Esses determinantes são: presteza/agilidade, confiabilidade, competência, precisão, cortesia e integridade. Os cinco primeiros atributos foram obtidos do modelo que foi utilizado como referência, enquanto que o atributo integridade, não havia sido citado anteriormente e foi adicionado.

Para Lord e Reinke (2004), os cinco principais atributos que devem ser verificados quanto à qualidade dos serviços prestados aos consumidores de serviços públicos são: pontualidade, precisão, presteza, competência e disponibilidade de informações. Segundo os autores, estes aspectos são importantes direcionadores da satisfação dos consumidores.

Segundo Brysland e Curry (2001), modelos como o SERVQUAL apresentam certas dificuldades quando aplicados ao setor público. Além da necessidade inerente de adaptar a redação e distribuição das perguntas de acordo com o serviço que está sendo avaliado, existem áreas de interesse do serviço público que o SERVQUAL não foi concebido para avaliar. Para os serviços públicos utilizados em seu estudo, os autores precisaram acrescentar perguntas relativas aos atributos valor do dinheiro, custo e impacto ambiental.

O trabalho de Donnelly e Shiu (1999) também mostrou que houve dificuldades em aplicar o modelo SERVQUAL ao serviço público estudado. Houve a proeminência de atributos específicos do serviço que estava sendo estudado e falhas no ajuste das dimensões originais do modelo.

Existem alguns atributos de desempenho dos serviços públicos que podem ser medidos com algum grau de precisão, como, por exemplo, quantidades fornecidas e frequência na qual o serviço está disponível. Outros atributos, no entanto, são mais difíceis de serem quantificados, como confiabilidade ou cortesia dos funcionários (DEICHMANN; LALL, 2007)

Segundo Brysland e Curry (2001), o principal objetivo dos gestores dos serviços públicos deve ser produzir serviços focados nos consumidores, sendo que estes devem ser consultados em uma base formal e suas expectativas e prioridades traduzidas em planejamentos. O estudo mostrou que, assim como para outros tipos de serviços, o atributo confiabilidade tende a ser o mais importante também nos serviços públicos. Os autores dizem que a implementação de sistemas da qualidade ajudaria a melhorar a consistência dos serviços prestados com uma orientação dos processos para os clientes e padronização de procedimentos.

Uma abordagem abrangente para melhorar a satisfação dos consumidores deveria levar em conta também a satisfação dos empregados e o sistemático tratamento das reclamações dos consumidores (LORD; REINKE, 2004).

Schedler e Felix (2000) realizaram uma pesquisa qualitativa através de entrevistas individuais com oito empresários da região de St. Gallen, na qual perguntaram quais os elementos da qualidade eles consideravam importante no relacionamento com a administração pública. O resultado foi a compilação de dimensões, que estão descritas na Figura 5. Os autores verificaram que os atributos emocionais representaram uma parte considerável, tanto nas citações positivas, quanto nas negativas. A maioria dos entrevistados mostrou que não se preocupa muito com o órgão público como um todo, nem com o desempenho do governo, mas principalmente com as pessoas com as quais têm contato, ou seja, o mais importante para os consumidores participantes da pesquisa foram os atributos parceria e foco no consumidor.

Dimensões da Qualidade
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Processo – Administração e manutenção efetiva do processo pelos gestores; o gestor participando do processo. Ex.: transparência do processo, informações em linguagem amigável, baixo número de contatos até um problema ser resolvido, gestão holística do processo.</li> <li>• Parceria – Cooperação com as pessoas interessadas como uma postura básica. Ex.: informações rápidas de pessoas interessadas, cortesia, orientados na confiança, senso de parceria.</li> <li>• Foco no consumidor – Concentrar-se em assuntos essenciais de acordo com os desejos dos consumidores. Ex.: intervenções que podem ser medidas, utilização de ponderação ao</li> </ul>

<p>definir metas, procurar juntos soluções sustentáveis e legais.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tempo. Ex.: acessibilidade dos serviços (horários e facilidade de comunicação), tempo de espera dos serviços, tempo de processamento.</li> <li>• Competência. Ex.: uso de setor de informações (conveniência), fornecer informações corretamente (credibilidade), caráter vinculado das informações fornecidas (confiabilidade).</li> <li>• Valor do dinheiro. Ex.: benefícios individuais de quem recebe o serviço, preço do serviço (adequabilidade), tempo gasto pelos cidadãos até que eles recebam o serviço (comensurabilidade do tempo gasto).</li> <li>• Coordenação entre os vários órgãos (internamente). Ex.: fluxo interno de informações, cooperação interna, atributo coordenado pelos vários órgãos em direção aos fatores externos.</li> </ul>
---

Figura 5: Dimensões da qualidade do setor de serviços públicos

[fonte: adaptado de Schedler e Felix (2000)]

Estes autores enfatizaram que a orientação com foco nos consumidores por parte dos órgãos que fornecem serviços públicos já é percebida como uma exigência. Disseram que os gestores precisam se conscientizar de que esta preocupação já é uma necessidade e que este atributo deve ser considerado como importante na gestão da qualidade dos serviços prestados (SCHEDLER; FELIX, 2000).

A esse respeito, Chen *et al.* (2004) acrescentaram que a orientação no cliente tem se tornado um slogan popular e com lugar de honra nas declarações estratégicas de organizações do setor público. No Reino Unido, por exemplo, as organizações públicas estão cada vez mais demonstrando que uma orientação com foco nos clientes não é uma exclusividade do setor privado. Esta terminologia implica em uma cultura organizacional que enfatize o cliente como foco central do planejamento estratégico.

Curry (1999) trabalhou com um processo de um Departamento de Meio Ambiente na Inglaterra. Ele realizou a identificação dos requisitos dos consumidores utilizando uma combinação das metodologias brainstorming, QFD e do SERVQUAL com funcionários, gestores e com consumidores envolvidos no processo. Os

consumidores e funcionários também foram divididos em diferentes categorias para fins de uma avaliação diferenciada. As áreas prioritárias identificadas pela pesquisa para os consumidores foram: (i) sentir-se seguro sobre como os impostos e taxas são cobrados; (ii) sentir-se seguro que os quesitos de saúde e segurança são cumpridos; (iii) ter os serviços fornecidos quando prometido; e (iv) receber o serviço especificado. Já para os grupos de funcionários, as áreas prioritárias foram: (i) tornar os consumidores informados dos serviços disponíveis; (ii) manter os consumidores bem informados sobre o progresso do serviço; (iii) inculcar confiança nos consumidores de que os quesitos de saúde e segurança estão sendo cumpridos; e (iv) emitir faturas prontamente. Não foram observadas diferenças significativas entre os dois grupos, sendo que as prioridades de ambos podem ser associadas com a dimensão confiabilidade. Isto se correlaciona com outras pesquisas que também indicam que este atributo emerge como o mais importante de todos.

Donnelly (1999) acrescentou ao construto qualidade o atributo tratamento igualitário e imparcial. Disse que outros pesquisadores também identificam este atributo do serviço público como fundamental, estando incluído o conceito de equidade no fornecimento dos serviços como um elemento chave. O autor também observou que este resultado geralmente está entre os atributos da qualidade mais significativos nos serviços públicos e é, inversamente, o mais difícil de ser medido e avaliado. Para Chen *et al.* (2004), igualdade e imparcialidade também são percebidas como sendo os princípios mais modernos e atualizados para o setor público.

Segundo Erridge *et al.* (1998), os benefícios de se melhorar os serviços através de funcionários mais qualificados e motivados podem ser sentidos nos órgãos públicos. Por isso, os autores definem como muito importante o investimento na competência de quem trabalha nestes setores e o foco neste atributo da qualidade como parte integrante da gestão da qualidade na prestação de serviços públicos.

Para melhorar seu desempenho, os gestores de serviços públicos precisam utilizar as idéias obtidas com pesquisas nas tomadas de decisões. Além disso, é vital que estas informações estejam disseminadas por toda a organização para ajudar os



funcionários a tomarem melhores decisões quando estiverem interagindo com os consumidores (LORD; REINKE, 2004).

Harwick (1993) fez uma adaptação dos critérios do Prêmio da Qualidade Malcolm Baldrige para os serviços públicos, chegando aos seguintes atributos a serem avaliados: foco nos consumidores; liderança; planejamento estratégico da qualidade; informação, medição e análise; desenvolvimento e gestão de recursos humanos; gerenciamento da qualidade do processo; e resultados da qualidade.

Segundo Scott e Shieff (1993), as dimensões de modelos como o SERVQUAL não são capazes de descrever com exatidão a qualidade dos serviços no contexto de serviços públicos locais. Afirmam que os consumidores destes serviços usam uma abordagem mais completa na avaliação da qualidade dos serviços. Em seu estudo, os autores primeiramente identificaram 42 variáveis que eram utilizadas por consumidores de um serviço público local para avaliar a qualidade do serviço. As questões que receberam maiores valores quanto à importância foram aquelas relativas à cortesia, respeito, cumprimento de prazos, preservação da confidencialidade e levar em conta os cidadãos. As questões que tiveram menos pontuações foram aquelas relativas aos atributos físicos. As 42 variáveis foram estudadas e reduzidas, então, a seis fatores determinantes, que são: (i) atributos interpessoais de interação entre funcionários e o público; (ii) velocidade de interação e acessibilidade do órgão público; (iii) fornecimento de serviço estendido, ou seja, além do básico; (iv) desenvolvimento baseado na consulta aos cidadãos; (v) orientação em planejamento; e (vi) incentivo ao desenvolvimento empresarial.

Curry e Herbert (1998) realizaram um estudo em um serviço público de psicoterapia infantil para que as cinco dimensões do modelo SERVQUAL fossem colocadas em ordem de importância pelos seus clientes. Os principais resultados obtidos pelos autores em sua pesquisa foi que a maioria dos respondentes indicou a dimensão confiabilidade como sendo a mais importante na avaliação da qualidade dos serviços. Além disso, observaram que todos os respondentes deixaram a dimensão referente a aspectos tangíveis em último lugar entre as cinco opções.

No estudo realizado por Anderson e Zwellling (1996), foram utilizadas as cinco dimensões de Parasuraman *et al.* (1988) com as questões adaptadas para serviços hospitalares. Um dos objetivos da pesquisa foi obter a ordem de importância que os pacientes atribuíam às cinco dimensões da qualidade dos serviços. Os autores encontraram que a dimensão mais importante para os clientes das clínicas oncológicas públicas pesquisadas foi a confiabilidade e o menos importante foi a dimensão referente aos aspectos tangíveis. Além disso, os autores também obtiveram como resultado que a confiabilidade foi a dimensão que mostrou maior diferença entre as expectativas e percepções dos consumidores consultados.

Os resultados do trabalho de Donnelly e Shiu (1999) também mostraram que a confiabilidade foi considerada o atributo mais importante na prestação do serviço. Foram pesquisados 25 atributos, sendo que a segunda maior pontuação foi para o atributo prestação. Outra constatação foi que estes dois atributos foram os que obtiveram as menores notas de desempenho no julgamento dos clientes participantes da pesquisa.

Portanto, pode-se observar através do referencial teórico apresentado neste capítulo que é vital para as organizações do setor público preocuparem-se com a qualidade dos serviços que estão fornecendo à sociedade. É necessário que desenvolvam um desejo de mudar os processos tanto quanto de mudar os resultados e ter uma disposição de procurar idéias fora da organização para atingir as melhores práticas quanto à qualidade de seus serviços. Além disso, é importante que as organizações do setor público tenham um comprometimento com a melhoria contínua e uma sistemática de medição e avaliação da qualidade dos serviços que estão prestando.

### **3 DESCRIÇÃO DO PROCESSO E METODOLOGIA**

Neste capítulo apresenta-se o órgão público onde foi realizado o estudo e descreve-se o processo de licenciamento ambiental. Além disso, apresenta-se a metodologia utilizada no trabalho.

#### **3.1 DESCRIÇÃO DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

No estudo, enfatizou-se a investigação da qualidade do serviço de licenciamento ambiental desenvolvido na Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Porto Alegre. Para um melhor entendimento, uma explicação sobre a Secretaria e sobre o processo envolvido neste serviço é apresentada nas próximas seções.

##### **3.1.1 A Secretaria do Meio Ambiente (SMAM)**

A SMAM foi criada em 1976, através da Lei n.º 4.235 de 21/12/76, constituindo-se no órgão central do sistema de proteção ambiental do Município de Porto Alegre. Desde então, vem incorporando e desenvolvendo novas atividades e programas, fortalecendo seu papel como órgão executor e gestor ambiental do município. No seu início, a Secretaria priorizou a gestão das áreas verdes da cidade e somente na década de 90 iniciou a sua estruturação para promover políticas de proteção ao meio ambiente contra atividades impactáveis, ou seja, aquelas que geram algum tipo de poluição ou que possuem potencial para tanto (SMAM, 2008).

O titular da Secretaria é o Secretário Municipal do Meio Ambiente e diretamente vinculados a ele encontram-se o Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMAM), as assessorias, supervisões e coordenações. As coordenações são formadas por equipes técnicas com funcionários responsáveis pelas avaliações e pareceres.

A Resolução n.º 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) define os critérios para o exercício da competência para o licenciamento ambiental.

Nesta resolução, foram definidas as funções da União, dos Estados e dos Municípios e ficou determinado que o licenciamento deve ser sempre realizado em um único destes níveis de competência.

Após esta definição, no Estado do Rio Grande do Sul os critérios para o exercício da competência do licenciamento ambiental nos municípios foram estipulados pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA), Resolução n.º 05/98. Enquanto isso, o município de Porto Alegre elaborou legislação própria em 1998, através da Lei Municipal n.º 8.267/98, publicada em 31 de dezembro, que regulamentou o licenciamento ambiental em Porto Alegre, instituindo a base legal, a competência e os procedimentos para sua realização.

Em 1999, a Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM – órgão ambiental estadual) e o Município de Porto Alegre, através da SMAM, oficializaram o convênio de delegação de competência para a realização do licenciamento e fiscalização ambiental no município. Esta municipalização oficializou o início do licenciamento ambiental e promoveu uma mudança de conceitos na Prefeitura, integrando secretarias e departamentos municipais na gestão pública, proporcionando uma nova concepção da cidade e de seu funcionamento. Desta forma, cabe a cada órgão municipal a avaliação dos empreendimentos e atividades em sua área de competência, além da participação em grupos de trabalho para elaboração dos termos de referência e avaliação dos estudos ambientais.

A SMAM tem como atribuição legal executar e fazer executar a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, conforme disposto na Lei n.º 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente. Desta forma, enquanto órgão licenciador, compete-lhe não apenas licenciar, mas monitorar e fiscalizar o perfeito cumprimento das condicionantes emitidas nas licenças ambientais, para as atividades e empreendimentos sob sua responsabilidade.

### 3.1.2 O Licenciamento Ambiental

Segundo Porto Alegre (2004), licenciamento ambiental é:

O procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e/ou operação de atividades que utilizam recursos ambientais considerados efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob alguma forma, possam causar dano ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso. É um instrumento instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente em conformidade com a Lei Federal n.º 6.938/81, considerando o meio ambiente como patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido mediante o licenciamento de empreendimentos e atividades.

Já a licença ambiental é o documento onde o órgão ambiental estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor. Deve ser solicitada por todo interessado em localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades que utilizam os recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras. Nela são estabelecidos os condicionantes para que a atividade cause o menor impacto possível ao meio ambiente e atue de forma preventiva (PORTO ALEGRE, 2004).

O licenciamento ambiental resulta do somatório de competências municipais e estaduais, propiciando também a interação das secretarias e departamentos. Esta união busca a unidade e integração das diversas áreas de atuação do poder público local, não eximindo o empreendedor ou responsável pelo empreendimento da obtenção de outras licenças legalmente exigíveis. Os empreendimentos preexistentes, instalados anteriormente à municipalização, devem ser regularizados mediante o controle e correção dos danos causados ao ambiente, visando sua inserção no licenciamento. Qualquer alteração a ser feita em uma empresa deve ser submetida previamente ao órgão ambiental, pois o licenciamento ambiental orienta a localização, a instalação, a ampliação e a operação de empreendimentos e atividades que utilizam recursos ambientais e sejam potencialmente poluidores ou daqueles que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental (SMAM, 2008).

Existem atualmente três tipos de licenças ambientais, a Licença Prévia, a Licença de Instalação e a Licença de Operação. Desta forma, considerando as legislações ambientais vigentes, o Município estabeleceu que a Licença Prévia deve ser concedida após aprovação do Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU), pois é neste que será avaliada a proposta preliminar do empreendedor em conformidade com as disposições do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental do Município. A Licença Prévia atesta a viabilidade ambiental do empreendimento ou da atividade, mas não autoriza o início das obras, quando houver. A Licença de Instalação é concedida após a aprovação e licenciamento do projeto arquitetônico ou urbanístico e autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes nos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes. Por último, a Licença de Operação, deve ser expedida após a obtenção da carta de habitação e antes do alvará de licenciamento da atividade, como pressuposto do mesmo. Ela autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta nas licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Os procedimentos para o licenciamento ambiental de uma empresa variam de acordo com o tipo de atividade efetiva ou potencialmente poluidoras ou causadoras de degradação ambiental que será realizada no empreendimento. Também depende do porte, que pode ser pequeno, médio, grande ou excepcional, conforme o tamanho da empresa e do grau de impacto. O grau de impacto depende do tipo de atividade desenvolvida, podendo ser baixo, médio ou alto. Estas definições são regulamentadas na Lei Municipal n.º 8.267/98.

Para a solicitação de qualquer modalidade de licenciamento, compete ao interessado constituir processo administrativo no Protocolo Central da Prefeitura. O responsável pelo empreendimento deve anexar o Requerimento de Licenciamento Ambiental, documento que representa a formalização da solicitação junto à SMAM, plantas e outros documentos relativos ao funcionamento do empreendimento. Em função dos clientes do serviço de licenciamento ambiental requerer a licença são chamados também de requerentes.

Com base nas informações do processo administrativo, a Coordenação de Licenciamento Ambiental (CLA) faz o enquadramento do empreendimento, conforme as características citadas anteriormente, e emite o Documento de Arrecadação Municipal (DAM) para pagamento da Taxa de Licenciamento Ambiental (TLA), sendo este último um pressuposto para a análise.

Concluída esta etapa, a CLA encaminha os processos para análise das equipes técnicas, coordenações e demais órgãos municipais visando à elaboração de pareceres, de condições e restrições ambientais que subsidiarão a elaboração da licença ambiental. Ao final, os processos retornam à CLA onde ocorre a formatação e emissão das licenças, culminando com a assinatura pelo Secretário. O tipo de licença emitida dependerá do perfil da atividade e de seu porte, além da fase em que se encontra sua implantação.

A Figura 6 mostra estas etapas de forma simplificada em forma de fluxograma, separando as atividades realizadas pelos requerentes e as que são realizadas pelos funcionários da SMAM.

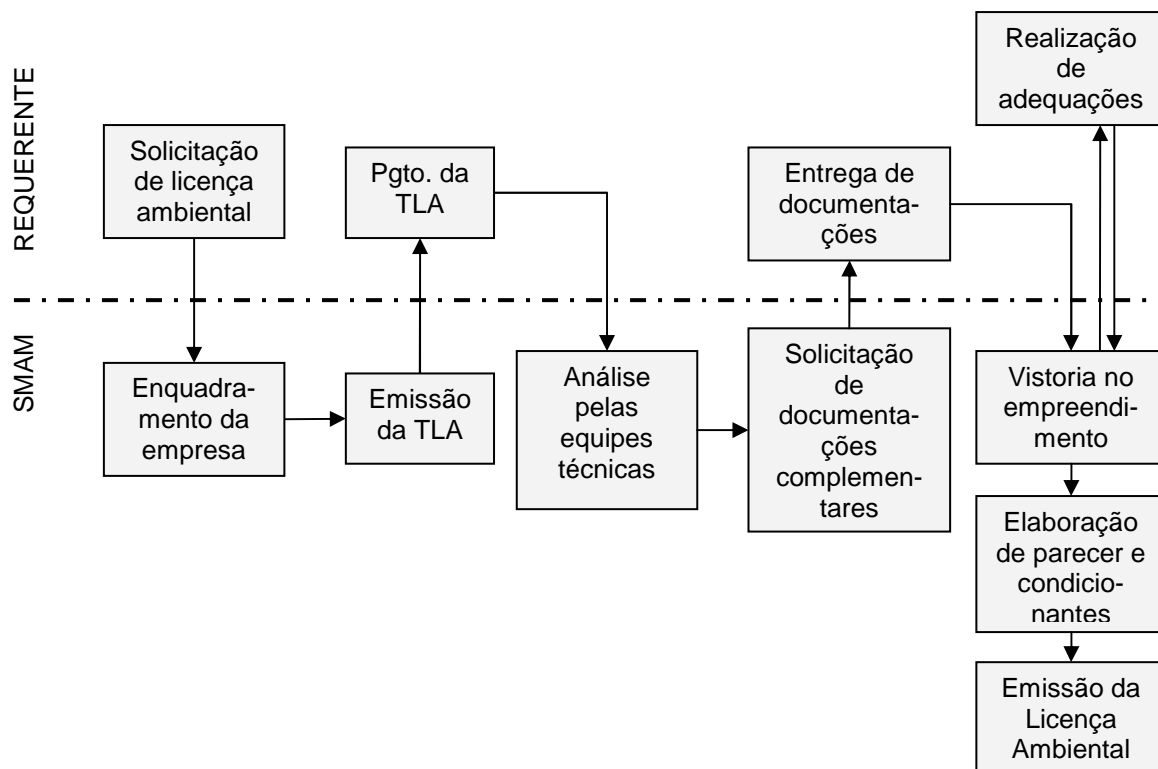


Figura 6: Fluxograma simplificado do processo de licenciamento ambiental.

## 3.2 METODOLOGIA

O método de trabalho para atingirem-se os objetivos propostos é descrito através das etapas apresentadas na Figura 7. Os procedimentos de cada passo são detalhados nas seções a seguir e mostram a abordagem escolhida para a condução do estudo.

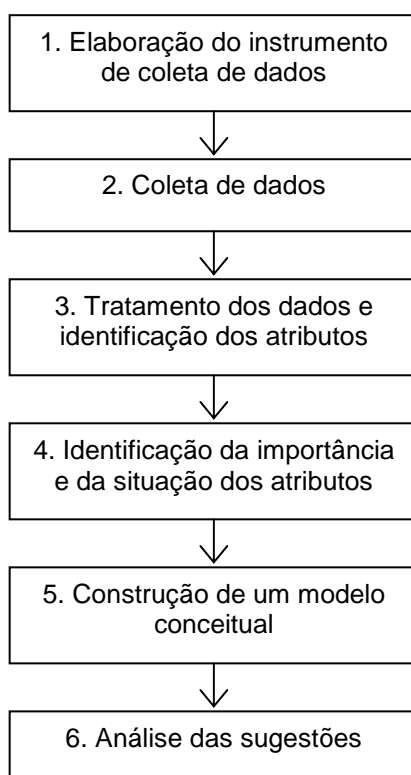


Figura 7: Etapas do estudo

### 3.2.1 Elaboração do Instrumento de Coleta de Dados

Com o objetivo de identificar os atributos específicos envolvidos na avaliação da qualidade do serviço de licenciamento ambiental, optou-se por realizar o estudo utilizando como instrumento de coleta de dados a entrevista. Esta escolha foi fundamentada no caráter qualitativo do trabalho e na intenção de explorar o assunto e extrair dos entrevistados suas idéias, opiniões e argumentações, e não de medir a



qualidade do serviço propriamente dita. Além disso, também foi levada em conta a flexibilidade propiciada por este método.

Inicialmente, foram planejadas somente entrevistas através da técnica de grupos focados, mas, em função de dificuldade de agendar reunião com algumas pessoas que possuíam muitas informações relevantes para o trabalho, optou-se por utilizar também as entrevistas individuais. Os grupos focados são encontros de um pequeno grupo de participantes que se reúnem para discutir algum tópico de interesse. Já as entrevistas individuais têm por finalidade obter o máximo de informações que o indivíduo entrevistado possa oferecer, propiciando ampla liberdade de expressão.

Com a finalidade de manter a homogeneidade dos dados, utilizou-se como auxiliar para a coleta de dados exatamente o mesmo instrumento tanto nas entrevistas como nos grupos focados. O roteiro de questões utilizado está apresentado na Figura 7.

Questões para funcionários	Questões para requerentes
Questão inicial (introduzir o assunto):	
1. Qual tipo de solicitação de licenciamento ambiental você mais se envolve?	1. Qual tipo de solicitação de licenciamento ambiental você está fazendo (ou mais faz)?
Questão de transição (encaminhar para o foco do problema):	
2. Quais as etapas do serviço de licenciamento ambiental pelas quais os requerentes precisam passar?	2. Quais as etapas do serviço de licenciamento ambiental pelas quais você passa?
Questões centrais:	
3. Que atributos são importantes na prestação do serviço de licenciamento ambiental?	3. Que atributos são importantes na prestação do serviço de licenciamento ambiental?
4. Quais atributos são os mais importantes na prestação do serviço de licenciamento ambiental?	4. Quais atributos são os mais importantes na prestação do serviço de licenciamento ambiental?
5. Como estão estes atributos atualmente na SMAM? (nota de 0 a 10)	5. Como estão estes atributos atualmente na SMAM? (nota de 0 a 10)
6. Você já observou algum problema que gerou insatisfação no requerente?	6. Você já passou por algum problema que lhe gerou insatisfação?
7. O que poderia ser modificado para se ter um serviço melhor para o requerente?	7. O que poderia ser modificado para se ter um serviço melhor para você?

Questões resumo:	
8. Então, em resumo, os atributos mais importantes são ...	8.Então, em resumo, os atributos mais importantes são ...
9. O que poderia melhorar é ...	9.O que poderia melhorar é ...
Questão final:	
10. Mais alguma observação que vocês queiram fazer? Algum tópico não foi abordado?	10. Mais alguma observação que vocês queiram fazer? Algum tópico não foi abordado?

Figura 8: Roteiro de questões elaborado para coleta dos dados

Este roteiro foi elaborado de acordo com as recomendações de Ribeiro (2003) para orientar a discussão com os participantes e gerar idéias sobre o assunto durante as entrevistas. Optou-se pela forma semi-estruturada, pois esta permite investigar o assunto de maneira mais livre, possibilitando o aprofundamento de temas identificados no desenrolar do encontro, o que enriquece o estudo.

O roteiro encontra-se separado em duas colunas, sendo que uma delas contém as questões direcionadas aos funcionários e, a outra, as questões referentes aos requerentes. As questões foram agrupadas em cinco tipos: inicial, de transição, centrais, resumo e final, de acordo com as recomendações de Ribeiro (2003).

### 3.2.2 Coleta de Dados

Os grupos focados foram formados de acordo com as diretrizes sugeridas por Ribeiro (2003). Para assegurar a confiabilidade dos dados, foram conduzidos múltiplos grupos focados e várias entrevistas individuais.

As discussões foram centradas na experiência dos participantes no processo em questão, sendo que para isto foi solicitado que todos não levassem em conta outros processos que tivessem contato dentro da secretaria para responder as perguntas. As reuniões e entrevistas foram planejadas para serem realizadas na própria secretaria em horário comercial. Foram marcadas com antecedência e de acordo com a disponibilidade dos participantes.

Todas as entrevistas iniciaram com uma breve explicação sobre o propósito do trabalho, o objetivo daquele encontro e como funcionaria a metodologia. Procurou-se fazer com que os participantes dessem suas opiniões com espontaneidade e naturalidade, sem constrangimentos na colocação de posicionamentos e sabendo que não haveria identificação pessoal na transcrição dos dados.

Os participantes da pesquisa foram selecionados conforme o seguinte critério: deviam ter algum tipo de contato com o processo de licenciamento ambiental. Dentro deste critério, os participantes entrevistados foram: (i) funcionários envolvidos no processo de licenciamento ambiental e que têm contato com requerentes; e (ii) requerentes de licenciamento ambiental que fazem uso freqüente ou tenham usado recentemente este serviço. Optou-se por amostras não-probabilísticas intencionais e acidentais, escolhendo-se participantes que contribuiriam de alguma forma para o estudo e outros que estavam disponíveis para participar, sempre atentando ao critério anteriormente citado.

Definiu-se que cada grupo deveria ter de quatro a seis pessoas. Nos grupos de funcionários se fez a estratificação quanto ao grau de instrução, que podia ser nível médio (NM) ou nível superior (NS) e quanto ao grau de contato com o requerente: front office (FO – alto grau de contato) e back office (BO – menor grau de contato). No grupo dos funcionários, deveria haver, então, pelo menos um representante de cada um dos tipos, podendo uma mesma pessoa representar dois tipos.

As questões foram feitas de forma aberta, possibilitando o debate do assunto entre os participantes. Como forma de registro dos encontros, se utilizou a gravação de voz e o manuscrito de informações pelo moderador.

### **3.2.3 Tratamento dos Dados e Identificação dos Atributos**

Primeiramente as gravações foram transcritas e adicionadas das anotações e reflexões manuscritas pelo moderador. Foram separados os dados vindos dos

funcionários e dos requerentes, sendo que, na parte dos funcionários, atentou-se para observar as informações que vinham de cada tipo de funcionário conforme a estratificação proposta.

A partir destas informações, fez-se a identificação dos diferentes atributos envolvidos na avaliação da qualidade da prestação dos serviços de licenciamento ambiental. Estes atributos foram classificados em uma lista de atributos da qualidade. Foram contadas quantas vezes cada atributo foi mencionado durante as entrevistas, sendo consideradas tanto na forma de observações, exemplos, citações, sugestões e exemplos, fazendo-se a distinção entre funcionários e requerentes.

Fez-se a comparação do número de citações observado nos dois grupos (requerentes e funcionários) e verificaram-se coincidências e divergências quanto às opiniões dos dois grupos pesquisados.

### **3.2.4 Identificação da Importância e da Situação dos Atributos**

Com a finalidade de identificar a importância e a situação atual dos atributos levantados, foram feitas as perguntas de número quatro e cinco do questionário, nas quais foi solicitado que os participantes dessem sua opinião sobre qual atributo seria o mais importante e qual nota atribuiriam a cada atributo listado. Para a determinação, foram analisadas as respostas e verificada as que tiveram maior incidência.

Este levantamento foi realizado tanto para os funcionários quanto para os requerentes. As coincidências e divergências quanto às opiniões dos dois grupos pesquisados foram identificadas. Procurou-se observar as diferenças de idéias, sugestões, críticas e opiniões para os dois tipos de entrevistados (funcionários e requerentes).

Nesta etapa, também foram realizadas comparações com o referencial teórico pesquisado, a fim de verificar as semelhanças, divergências e quais pontos já mencionados na literatura que poderiam ser corroborados pela pesquisa.

### **3.2.5 Construção do Modelo Conceitual**

A partir dos atributos identificados através da análise das entrevistas, fez-se a construção de um modelo conceitual com a finalidade de descrever os relacionamentos entre estes atributos e sua influência na avaliação da qualidade dos serviços prestados. O modelo foi construído a partir da análise do relato das entrevistas e dos atributos levantados.

Os níveis de interação entre os atributos também foram inferidos da mesma forma, a partir de conhecimento acumulado ao longo da pesquisa.

### **3.2.6 Análise das Sugestões**

Durante as entrevistas, em virtude do caráter aberto, os participantes ficaram a vontade para propor sugestões de melhorias para o processo que visassem sua qualificação. Os itens listados durante o estudo, tanto pelos funcionários quanto pelos requerentes, foram analisados. Aqueles pertinentes ao processo em estudo foram relacionados para que fossem passados para a apreciação dos respectivos responsáveis.

Foi esclarecido aos participantes que não havia garantia de que as solicitações fossem ser atendidas, pois dependeriam de serem aprovadas e da necessidade de investimento de recursos. Isto foi observado para que não fossem geradas expectativas que poderiam ser frustradas pela não implantação das sugestões.

## 4 RELATO DAS ENTREVISTAS

Neste capítulo são apresentados os resultados obtidos após a aplicação das entrevistas conforme descrição apresentada na seção anterior.

### 4.1 AS ENTREVISTAS

As entrevistas para coleta dos dados foram realizadas na sede da Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Porto Alegre. Utilizou-se uma sala de reuniões onde permaneceram somente as pessoas envolvidas no trabalho para que houvesse uma maior liberdade de expressão dos participantes. Na Figura 8, encontra-se um resumo sobre as entrevistas realizadas, sendo informado o tipo de entrevistado e de entrevista, o número de participantes e a duração aproximada de cada uma.

O horário das entrevistas foi agendado previamente em contato com os participantes, sendo que dois participantes que haviam confirmado não compareceram, um de grupo focado de funcionários e outro de requerentes. Uma entrevista individual com funcionário precisou ser remarcada por indisponibilidade momentânea do participante.

Nº da Entrevista	Tipo de entrevistado	Tipo de entrevista	Nº de Participantes	Duração aproximada
1	Funcionários	Grupo focado	5	1h
2	Funcionários	Grupo focado	4	1h30min
3	Funcionários	Individual	1	40min
4	Funcionários	Individual	1	30min
5	Requerentes	Grupo focado	5	1h30min
6	Requerentes	Individual	1	40min
7	Requerentes	Individual	1	45min

Figura 9: Entrevistas e grupos focados realizados

Para o armazenamento dos dados foi utilizado um gravador de voz, que ficou ligado durante todas as entrevistas. Além disso, o moderador fez anotações

que auxiliaram na transcrição dos dados para identificação dos participantes, no caso das entrevistas em grupo. Não foi possível a utilização de moderador assistente, o que facilitaria as anotações durante as reuniões.

As sessões iniciaram com o moderador se apresentando, agradecendo a presença de todos e apresentando os objetivos do trabalho. Depois o moderador explicava como funcionaria a entrevista, incluindo tempo de duração e forma de resposta para as questões. Foi esclarecida a função do gravador de voz e questionado se alguém se opunha que a entrevista fosse gravada, ao que todos responderam negativamente.

Na seqüência, o moderador solicitava, em cada entrevista, que todos se apresentassem rapidamente e iniciava as reuniões com a questão introdutória. Não foi estabelecida ordem dos entrevistados para resposta das questões, deixando-se de forma aleatória e segundo vontade e iniciativa dos mesmos.

Deixou-se claro, também, no início das entrevistas, que toda opinião relatada e compartilhada durante as sessões seriam mantidas como confidenciais e anônimas nos relatos do moderador. Notou-se que esta preocupação foi mais evidente entre os funcionários do que entre os requerentes.

Nas entrevistas com os funcionários foi necessário, em alguns momentos, que o moderador reconduzisse a reunião para o processo de licenciamento ambiental, pois o foco acabava se voltando para outros processos que representavam problemas para os participantes. Os funcionários começavam a falar principalmente sobre casos de denúncia, que envolvem o trato com denunciante e com os denunciados e, portanto, têm uma grande carga de tensão envolvida.

## **4.2 PERFIL DOS ENTREVISTADOS**

Nas entrevistas do tipo grupo focado dos funcionários participaram pessoas com nível médio (NM) e nível superior (NS) e do *front office* (FO – alto grau de contato com requerente) e *back office* (BO – menor grau de contato). Os funcionários de FO trabalham principalmente no atendimento no balcão, diretamente

com o requerente e também fornecendo informações que são repassadas pelos funcionários técnicos. Estes últimos são os de BO, que têm contato com os requerentes somente durante as vistorias de análise de processos e ao atender os requerentes com dúvidas na sede da secretaria, quando os funcionários de FO não foram capazes de resolver o problema.

A estratificação que foi feita nos grupos focados é apresentada na Figura 9, onde estão descritos os grupos 1 e 2 de funcionários. Esta não homogeneidade entre os participantes fez com que as discussões fossem estimuladas, pois interagiram funcionários com diversas experiências de contato com requerentes e diversos graus de instrução.

Grupo 1					Grupo 2				
Participante	NM	NS	FO	BO	Participante	NM	NS	FO	BO
1		X		X	1	X			X
2	X		X		2		X		X
3		X		X	3	X		X	
4	X			X	4		X	X	
5		X	X		-				

Figura 10: Estratificação nos grupos focados de funcionários

Os funcionários entrevistados foram escolhidos pelo critério da acessibilidade e proximidade com o moderador. Foi necessário o contato com diversas pessoas até conseguir o número pretendido de participantes.

Os requerentes também foram escolhidos por critério de acessibilidade e indicação de funcionários da secretaria, que apontaram requerentes que tinham contato freqüente com o processo de licenciamento ou que estavam tendo contato atualmente. Precisou-se fazer contato com vários requerentes a mais até que fosse possível formar um grupo, pois muitos não tinham disponibilidade de horário.



A maioria dos requerentes entrevistados tinha contato com o processo de licenciamento há mais de três anos, sendo que dois deles trabalham com isto há mais de 15 anos. Notou-se que todos conheciam bem o processo e, por isso, este tempo de contato com o licenciamento ambiental não interferiu nas respostas.

Os requerentes demonstraram certa angústia de que as solicitações que fossem fazer não seriam ouvidas, pois muitos deles já falaram sobre os pontos que precisam melhorar outras vezes. Um dos requerentes acrescentou que precisa haver uma ação posterior à coleta de informações e que a SMAM como um todo precisaria ter boa vontade de mudar.

Na formação dos grupos, não houve a preocupação de se fazer distinção de sexo e idade entre os entrevistados. Como pode ser visto, este atributo não fez diferença nas respostas dos entrevistados.

No próximo item encontram-se compiladas as respostas e observações de todos os entrevistados ao questionário aplicado com o objetivo de identificar os atributos específicos envolvidos na qualidade da prestação do serviço de licenciamento ambiental.

### **4.3 ATRIBUTOS DA QUALIDADE DO SERVIÇO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

Os funcionários responderam que um dos atributos importantes envolvidos no licenciamento ambiental é a falta de informação sobre o processo por parte dos requerentes. Disseram que as pessoas que estão fazendo as solicitações de licenças não sabem o que precisam trazer de documentação, nem onde precisam ir ou o que precisam fazer. A maioria dos funcionários entrevistados concordou que falta divulgação dos procedimentos, bem como dos documentos necessários. Uma funcionária exemplificou: “O requerente muitas vezes chega a SMAM com todo o material para abrir um processo, sendo que isto deve ser realizado no protocolo central da Prefeitura, lá no centro!”. Disse também que o requerente não gosta e não entende por que precisa ir a vários locais para resolver um problema. Complementou dizendo: “Os requerentes ficam questionando os atendentes do balcão sobre os

trâmites que o processo fará, por quais equipes irá passar, quanto tempo irá demorar e, muitas vezes, não sabemos estas informações ou não temos certeza”.

Segundo outro funcionário, os requerentes têm dificuldades até em preencher o cadastro de informações e saber quais os documentos a anexar. Eles acabam abrindo os processos incompletos, o que dificulta o seu andamento correto fazendo com que a análise demore mais do que o tempo necessário. Um outro funcionário disse que, muitas vezes, os requerentes deixam o formulário para cadastro de informações todo em branco, pois como é o mesmo cadastro para todos os tipos de empresa, as menores não têm informações sobre a maioria dos itens. Ele sugeriu que deveria ser criado um cadastro simplificado para empresas menores.

Um funcionário corroborou esse relato, dizendo que os próprios funcionários da SMAM não sabem fornecer informações corretas aos requerentes, sendo que todos os funcionários entrevistados também concordaram com esta opinião. Outro funcionário complementou dizendo que os funcionários não conhecem os procedimentos da secretaria como um todo, ou seja, uma equipe não sabe exatamente o que outra faz e nem tem o conhecimento da secretaria como um todo. Os requerentes acabam precisando falar com vários funcionários antes de ter a informação correta. O grupo de funcionário que estava sendo entrevistado junto com este último concordou e acrescentou que a prestação correta de informações agilizaria a análise do processo.

Sobre isto, um requerente acrescentou: “Às vezes ninguém sabe explicar porque o processo está parado em um setor. Existem processos parados por 40 dias, por exemplo, sem que seja explicado o porquê!”. Enquanto que outro requerente concordou, dizendo que a SMAM precisaria melhorar em muito a qualidade e a clareza das informações prestadas.

Isto também faz com que os requerentes não entendam os motivos de algumas demoras nas análises dos processos, pois, conforme um funcionário disse, ninguém pára para explicar o que está ocorrendo com as solicitações de licenciamento. Além disso, também comentou que os próprios requerentes não entendem direito como funciona o processo de licenciamento em si e, por isso, às

vezes, não sabem nem mesmo o porquê de ocorrerem vistorias no local. “Alguns requerentes não sabem nem o que é a licença ambiental. O alvará de localização todo mundo conhece, mas a licença não!”, acrescentou outro funcionário.

Uma requerente disse que é difícil o acesso e o contato direto com os funcionários técnicos. Para ela, deveria ser possível agendar reuniões com estes funcionários, ou que os funcionários de balcão fornecessem informações claras sobre a parte técnica dos processos. Ela acrescentou que estes funcionários geralmente prestam informações desencontradas e incorretas.

Uma funcionária que trabalha no atendimento direto ao público lembrou que muitas vezes o requerente quer resolver o seu problema e nem quer saber como vai ser resolvido ou o que está atrasando o processo. Ela já foi insultada algumas vezes por requerente nesta situação. Alguns, disse ela, tentam fazer pressão, dizendo-se amigos de vereadores ou dizendo que irão para a imprensa reclamar da demora, mas não conseguem ser educados e calmos para tentar entender o problema que está ocorrendo com seu processo.

Um requerente sugeriu que deveria ser criada uma ouvidoria na SMAM. Disse que este setor receberia informações de dificuldades, sugestões e críticas, sendo que deveria poder tratá-las sob sigilo, se solicitado, o que evitariam retaliações por parte de funcionários.

Os requerentes precisam falar com funcionários de cada uma das equipes para ter todas as informações que necessitam para seu processo. Por isso, foi sugerido, por um funcionário, que deveria haver uma forma de informar tudo ao mesmo tempo. Acrescentou: “Isto poderia ser feito por uma só pessoa, treinada e que entendesse um pouco de cada equipe”.

Em um dos grupos de funcionários foi levantado que o requerente, depois de pagar a taxa, quer que as vistorias técnicas de análise dos processos sejam feitas o mais rápido possível. “Os requerentes ligam cobrando quando que a vistoria será feita! Eles têm pressa”, disse um funcionário que atende no *front-office*. As equipes têm priorizações para realizar as vistorias. Os funcionários sugeriram que as vistorias poderiam ser feitas em conjunto entre as equipes. Além disso, poderia ser

utilizado um *check-list* de itens a serem verificados, que um só funcionário levasse na vistoria, abrangendo itens de outras equipes. Assim, os processos somente iriam para uma maior avaliação de alguma equipe se fosse detectado problema naquela área. Segundo eles, este trabalho integrado agilizaria o processo, sendo que isto poderia ser realizado entre algumas equipes para as quais as solicitações são parecidas. Os ramos de atividade que precisam de uma vistoria mais detalhada de alguma equipe continuariam com vistorias individualizadas. Um funcionário complementou: “Realizaríamos capacitações entre equipes para a verificação dos itens de cada uma. Isto seria feito para uma grande gama de atividades, agilizando a maioria dos processos”.

A SMAM possui um *site* na Internet e, segundo um requerente, poderia ser incluído informações claras e de fácil acesso sobre os procedimentos, documentação e trâmites de processos de licenciamento. Outro requerente sugeriu que “a SMAM precisa implantar um sistema para disponibilizar informações tipo o da FEPAM!” Ele também disse que falta informação disponível aos requerentes, como por exemplo, sobre a situação detalhada atual do processo. Hoje aparece somente uma descrição muito resumida da situação e é necessário um contato telefônico para esclarecimentos. Também não é possível visualizar licenças emitidas e nem se uma empresa tem licença ou não, o que poderia também estar no *site*.

A este respeito, um funcionário sugeriu algo semelhante: “Deveria ser criada uma cartilha com informações para o requerente, que contivesse um roteiro a ser seguido. Este roteiro deveria ser direcionado para leigos, prevendo todas as situações, como receitas de bolo”.

A relação dos requerentes com seus contadores também é complicada, pelo que informaram alguns funcionários, pois algumas partes do processo de licenciamento o contador não pode fazer. Um funcionário disse: “Quem paga um contador, paga para não se incomodar e para não ter que se envolver, mas no processo de licenciamento são necessárias informações sobre o processo de fabricação que somente o proprietário ou responsável sabe”. Por isso a SMAM exige que venha o responsável pelo empreendimento prestar informações. Outro funcionário sugeriu que os contadores recebessem um treinamento sobre como

funciona o processo de licenciamento ambiental e que informações precisam ser fornecidas pelo próprio proprietário. Disse que isto melhoraria o andamento dos processos.

Conforme um funcionário informou, os requerentes ficam furiosos pela morosidade do processo, querem agilidade. Segundo ele, os requerentes insultam os funcionários achando que são eles os responsáveis por seus problemas, enquanto que a causa são procedimentos burocráticos e incorretos. Um outro funcionário lembrou: “No guichê a gente responde às mesmas perguntas milhões de vezes e uma vez atrás da outra!” Disse também que os funcionários ficam sem paciência com os requerentes, pois cansam de explicar as mesmas coisas, acabando ambos irritados. Foi dito por uma funcionária: “Os requerentes querem rapidez, pois precisam da licença ambiental para outros fins, como para emitir o alvará da saúde e o alvará de localização”.

Um funcionário disse que os requerentes querem agilidade e, enquanto isto, o processo fica bastante tempo parado em cada equipe por motivos burocráticos. Disse que, às vezes, fica esperando documentos que já poderiam ter sido anexados no processo no início se o requerente soubesse que eram necessários. Este fato foi confirmado por outros funcionários, que acrescentaram que as equipes não cobram agilidade dos requerentes, segundo eles, os funcionários deveriam autuar e até multar requerentes que não cumprem prazos. Na opinião deles, as interdições demoram muito tempo por serem muito burocráticas e isto acaba desestimulando os funcionários a utilizarem este recurso.

A maioria dos funcionários opinou que as equipes demoram muito tempo para dar respostas aos requerentes e para emitir a licença ambiental. Disseram que a maioria dos funcionários também não entende porque os requerentes querem agilidade e, então, não fazem nada para colaborar com o melhor andamento do processo. Um funcionário relatou que “existem setores nos quais os processos ficam parados bem mais do que em outros”. Isto também foi enfatizado por requerentes, que disseram que não existe cobrança sobre alguns setores que demoram mais para analisar os processos. Estes requerentes disseram que falta agilidade interna e que os processos demoram muito para passar pelos setores, sendo que muitas

vezes nem é por falta de documentação. Os requerentes mencionaram também que os funcionários não são cobrados por produtividade, sendo que notam que faltam funcionários nos setores.

Um funcionário relatou que os requerentes têm muita pressa, mas somente até que a licença fique pronta. Depois que ela é emitida, às vezes até acaba ficando no esquecimento e eles nem vêm buscá-la, pois não há fiscalização. Em alguns casos o empreendedor até chega a ser autuado, mas acaba ficando por isso e a empresa não é interditada. Isto acontece principalmente no processo de renovação da licença ambiental, pois quando é caso de emissão da licença para o primeiro alvará do empreendimento os requerentes até vão buscar. Isto ocorre porque, segundo o funcionário, a SMIC tem uma equipe de fiscalização forte e interdita a empresa se não houver alvará de localização em vigor.

Para a maioria dos requerentes, o importante é que o tempo total para análise do processo fosse o menor possível. Alguns disseram que era só o processo não ficar parado em nenhuma equipe muito tempo que tudo funcionaria muito bem. Além disso, acrescentaram que alguns setores funcionam muito melhor do que outros sem razão para isto. Um deles complementou: “Às vezes uma licença prévia, da qual o empreendedor precisa para iniciar uma obra, demora muito tempo para ser emitida, mesmo não precisando de vistoria, sendo somente análise de documento e condicionantes”. Um outro requerente disse que houve um caso no qual o processo ficou aguardando um grande tempo para ser analisado e a análise em si foi realizada em um só dia.

Existem processos de renovação de licença, segundo um requerente, que estão parados há mais de dois anos aguardando os responsáveis entregar documentação e ninguém cobra providências. Complementou que, para os requerentes destes casos, algumas vezes isto é providencial, pois eles não precisam pagar outra taxa de renovação.

Um requerente disse que, em comparação com secretarias do meio ambiente de outros municípios que ele tem contato, na de Porto Alegre é tudo mais difícil e demorado. Disse também que, no geral, as secretarias mudam muito o seu

funcionamento de acordo com o comando político que está no poder, que cada vez que muda o governo ocorrem mudanças e às vezes para pior.

Tanto alguns funcionários, quanto a maioria dos requerentes sugeriu a implantação de um protocolo de abertura de processos na sede da SMAM. Na opinião de todos que deram esta sugestão, a existência deste setor facilitaria para os requerentes, pois diminuiria o número de locais aos quais ele precisa se deslocar, o que tornaria o processo mais rápido. Além do que, a idéia dos dois grupos é de que o protocolo só recebesse os processos se toda a documentação anexada atendesse a um *check-list* elaborado por funcionários da área técnica. Os processos já iniciariam de forma correta, minimizando a chance de serem indeferidos por documentação incorreta. Segundo um funcionário, o protocolo poderia funcionar com um funcionário de base que conferiria a documentação através de um *check-list* das equipes e em caso de dúvida consulta os funcionários técnicos. Para os requerentes, isto seria bom para eles mesmo também, pois seria mais difícil o processo trancar depois em alguma equipe por documentação errada ou mesmo falta de alguma informação.

Sobre este item, foram fornecidos dois exemplos por requerentes. O primeiro disse: “Já tive um processo que passou por várias equipes e, lá na última, foi indeferido por falta de uma documentação, que podia ter sido solicitada no início!”. O outro requerente contou que tivera um processo indeferido depois de estar tramitando há cinco meses porque não foi aceita uma documentação que estava anexada a ele, e um outro após três meses por que disseram que não podia ter sido aberto processo de reconsideração da maneira com havia sido realizado.

Um requerente lembrou que no órgão ambiental estadual, um processo com documentação errada nem dá entrada no protocolo e disse que, em sua opinião, assim é melhor até mesmo para os requerentes. O mesmo requerente disse que, às vezes, o processo entra na SMAM com falta de documentação, chega a uma equipe e o funcionário técnico nem avisa o requerente, deixando o processo parado até que alguém reclame. Em cada equipe que chega o processo, os funcionários cobram alguns documentos. Então, em cada equipe que o processo passa para análise, acontece a mesma coisa, aumentando o tempo total de aguardo do processo.

Outras vezes o processo chega a um setor para análise, fica um tempo parado, e, quando o funcionário vai fazer a verificação, solicita mais documentos que podiam já ter sido solicitados no início, minimizando o tempo total de análise do processo. O requerente que citou este caso ainda acrescentou: “Isto quando o funcionário não indefere o processo após este ter ficado uns quatro meses parados sem a sua análise!”.

Um funcionário sugeriu a formação de equipes multidisciplinares que avaliariam os processos por ramo de atividade. Estas equipes tratariam de cada processo do início ao fim, não sendo mais necessário passar por várias equipes para ser analisado. Alguns funcionários disseram que esta idéia já esteve em funcionamento na SMAM há alguns anos atrás para um ramo de atividade e que não surtiu o efeito desejado em função de não se conseguir a integração entre a equipe multidisciplinar formada. Sugeriram que a metodologia de implantação desta idéia deveria ser muito bem estudada.

Esta última idéia também foi citada por um requerente, que disse que a SMAM deveria trabalhar em grupos multidisciplinares que se reunissem periodicamente para analisar processos em conjunto. Ele disse que tem contato com o órgão ambiental estadual, e que este trabalha desta forma, o que torna o processo de análise e vistoria muito mais rápido.

Para um dos grupos de funcionários, existe uma dificuldade muito grande na interação entre as Secretarias Municipais da Prefeitura, o que acaba, algumas vezes, gerando transtornos que fazem o processo de licenciamento demorar mais do que deveria. No outro grupo, também foi dito que a relação entre as secretarias é muito difícil. Um funcionário disse que “cada uma das secretarias cria decretos e portarias para resolver os seus problemas sem levar em conta as outras e acabam sendo geradas solicitações sobrepostas ou incoerentes para os requerentes”. Segundo outro requerente, uma secretaria desconhece os procedimentos e necessidades da outra, e os funcionários agem como se não fossem colegas um do outro, não tentando ajudar os requerentes a resolver seus problemas. Os requerentes acabam em peregrinação de uma secretaria para outra. Um grupo de funcionários também levantou este assunto e acrescentou que as outras Secretarias



da Prefeitura não sabem como funciona o processo de licenciamento ambiental na SMAM.

Um grupo de requerentes corroborou a opinião dos funcionários dizendo que as divergências entre as secretarias acabam fazendo com que seus processos demorem mais para serem analisados. Enfatizaram que, quando uma secretaria precisa da resposta de outra para alguma questão, sempre demora muito tempo para o processo retornar à secretaria de origem. Concluíram que as secretarias precisariam confiar uma nas outras e estabelecer procedimentos internos que facilitem ao requerente.

Outros requerentes também entraram neste atributo, dizendo sentirem muitos problemas entre as secretarias, como, por exemplo, entre a SMAM e a SMOV. Um deles disse: “Não existe coordenação entre as secretarias para que sejam realizados procedimentos que atendam a legislação das duas! A SMOV pede a licença prévia para a aprovação do projeto, mas a SMAM não fornece esta licença enquanto a SMOV não aprovar a primeira fase do projeto. Enquanto isso, a SMAM não aceita a aprovação da primeira fase do projeto para emitir a Licença Ambiental de Instalação, só com a aprovação do projeto completo, que virá depois!”. O requerente acaba encurralado entre as burocracias das duas secretarias e fica com seu processo parado. Um requerente sugeriu que a SMAM liberasse a licença condicionando à aprovação do projeto.

Outro requerente acrescentou, sobre este assunto, que “as secretarias não se entendem!” Disse que não há como atender as secretarias ao mesmo tempo, pois existem legislações que se contradizem e ainda não deixam claras as regras para os requerentes. Sugeriu que os dirigentes das secretarias deveriam conversar e definir procedimentos comuns. Um requerente exemplificou dizendo que “se o técnico verifica que o empreendimento não tem o alvará do corpo de bombeiros, ele deveria avisar o corpo de bombeiros, mas não indeferir o processo, pois isto é de competência da SMOV!”. Disse que a SMAM acaba se envolvendo em questões que são de outras secretarias.

Foi descrito por um funcionário o caso de uma creche ao lado de uma ERB (Estação Rádio-base de celular). A creche se instalou primeiro e depois foi instalada

uma ERB bem próximo. A SMAM mandou retirar a ERB, pois não poderia se instalar àquela distância de creche, pois é proibido por lei. A justiça permitiu que a ERB ficasse através de uma liminar. A creche estava irregular perante o município, pois não tinha alvará de localização e, quando foi tentar solicitar, não pode, pois existia a ERB próxima. O funcionário disse que o requerente, proprietário da creche, veio na SMAM indignado, querendo saber como resolver o problema.

Neste mesmo tópico, um funcionário lembrou que existem outras legislações que se contradizem e acabam não podendo ser cumpridas, como por exemplo, a de que a empresa deve ter alvará de localização para funcionar. Segundo ele, para ter alvará, um empreendimento precisa da licença ambiental e para a avaliação e emissão da licença ambiental a SMAM precisa que esteja funcionando para que sejam feitas as vistorias. Enquanto isso, a SMIC multa se a atividade estiver funcionando sem alvará.

Um funcionário lembrou o caso de um requerente que estava com prazo de regularização na SMIC vencido e foi autuado mesmo o processo estando na SMAM com prazo para realizar adequação em vigor. Outros funcionários disseram já terem presenciado casos semelhantes a este com alguma frequência.

Outro ponto citado de divergência entre secretaria e legislações foi o alvará provisório que é emitido pela SMIC, mas não é aceito pela SMAM. Isto foi citado por um requerente que também perguntou: “Então porque a SMIC emite este tipo de alvará? Porque a SMAM não aceita se é um documento emitido pela própria prefeitura?”.

Alguns funcionários também citaram a existência de problemas de legislações inconsistentes. Uma lei tem algumas diretrizes, enquanto outra solicita exatamente o contrário, trazendo dúvidas e transtornos tanto para os funcionários que não sabem qual seguir, quanto para o requerente. Um exemplo apresentado foram as leis que definem as Áreas de Preservação Permanente.

Um tópico levantado por funcionários foi a falta de definição de procedimentos internos na SMAM. Disseram que existe muita burocracia desnecessária na secretaria, fazendo com que o processo de licenciamento demore

muito mais tempo do que o previsto. Relataram que “várias equipes vão fazer vistoria no mesmo local e elas não vão juntas. Cada um vai de uma vez. E, às vezes, os locais são bem distantes, despendendo recursos e tempo”. Uma funcionária acrescentou que, se houvesse uma organização melhor na realização das vistorias, a secretaria ganharia muito em credibilidade e agilidade.

A existência de equipes desnecessárias por onde o processo precisa passar também foi um tópico levantado por outros funcionários, que argumentaram que isto aumenta o tempo de tramitação total do processo. Além disso, acrescentaram que os procedimentos e as informações não são compartilhados entre as equipes.

Os funcionários responderam que um atributo muito importante no processo de licenciamento é a padronização de procedimentos entre os técnicos. Atualmente na SMAM, segundo eles, cada funcionário exige dos empreendedores e empreendimento o que julga ser necessário, não havendo regras para isto. Uma funcionária acrescentou que existem diferentes cobranças para requerentes diferentes e que acontece, muitas vezes, de algumas coisas serem permitidas a requerentes que têm mais influência junto ao Secretário ou às chefias. Isto ocorre porque algumas solicitações dependem de decisões de técnicos, que podem decidir de formas diferentes por não haver padronização de procedimentos. As permissões diferenciadas acabam ocorrendo também em casos de medidas compensatórias, pois quem tem mais dinheiro pode oferecer compensações maiores e acabar conseguindo o que quer no seu processo.

Para os requerentes também ocorre falha de procedimentos entre funcionários. Um deles disse: “Uns cobram uma coisa e outros outra! Não há padronização de procedimentos entre os técnicos!”. Disseram que a SMAM deveria definir procedimentos, informá-los aos requerentes e executá-los. Sem isto, os requerentes argumentaram que tanto os funcionários quanto eles ficam perdidos.

Houve uma requerente que enfatizou o fato de que, dependendo do funcionário técnico que realiza a análise, o processo é analisado de forma diferente. Ressaltou que isto mostra que os técnicos não têm procedimentos padronizados para a análise e acompanhamento dos processos e complementou: “Há diferenças inexplicáveis entre o andamento de processos iguais!”.

Segundo os funcionários, o órgão público acaba ficando em descrédito por causa desta desorganização, pois os requerentes vêem que existem cobranças diferentes para empresas semelhantes. Um funcionário mencionou que sente falta de diretrizes vinda das esferas superiores, definindo como agir em cada caso.

A maioria dos requerentes também enfatizou que SMAM precisaria diminuir em muito a sua burocracia e melhorar seus procedimentos estabelecendo regras claras. Um deles disse que a SMAM tinha que ver como outras secretarias estão trabalhando, como a FEPAM, por exemplo, e ver o que pode ser utilizado para melhorar os seus processos.

Outro requerente disse que o empreendedor quer fazer as coisas da maneira certa, mas esbarra em um grande entrave burocrático e, exaltado, complementou: “Ocorre entre os funcionários a lei: podendo dificultar, por que facilitar!”. Um requerente lembrou que as secretarias de outras cidades já estão facilitando mais as coisas, mas sempre dentro da legislação. Outras cidades já estão implementando prazos máximos a serem cumpridos pelas equipes para análise dos processos. Segundo os requerentes, da forma como a SMAM está agindo atualmente, muita gente acaba optando por não se adequar e ficar na irregularidade.

Foi citada por vários requerentes a existência de inconsistências nas solicitações da SMAM. Um exemplificou através da autorização prévia, que é cobrada para se instalar veículo de divulgação (propagandas) pela SMAM. Os funcionários técnicos solicitam, neste tipo de processo, o seguro de responsabilidade civil, mas, conforme o requerente, “como que o empreendedor vai fazer o seguro de uma coisa que ainda não existe, já que esta autorização é para verificar se é possível instalar no local?”. Outro requerente lembrou que as diretrizes do EPAC também se contradizem com as leis municipais quanto às questões das placas de propagandas.

A atividade de “entretenimento noturno” precisa de um estudo de viabilidade prévio, informou uma funcionária. Mas ela disse que alguns processos deste tipo chegam para sua análise sem o tal estudo, ou seja, nem poderiam ser abertos e iniciar o licenciamento sendo este um requisito básico. Como isto não é verificado no início, os processos acabam seguindo adiante, fazendo com que se perca tempo.

Em alguns processos que isto ocorre, ela acaba indeferindo a licença ambiental quando chega a sua equipe, ou seja, após um bom tempo de tramitação.

Existem requerentes que já se acostumaram com a falta de cobrança da SMAM e já iniciam os processos com falta de documentos de propósito, pois sabem que assim irá demorar mais para serem analisados e eles acabam ganhando tempo. Um requerente afirmou que o requerente que faz as coisas da maneira certa acaba sendo penalizado, pois gasta mais e tem uma cobrança maior. Outro requerente exemplificou que quem demora mais na entrega de documentação acaba tendo uma só licença ambiental em dois anos, por exemplo, não pagando a taxa de renovação no segundo ano.

Esta questão da fiscalização também foi apontada pelos funcionários como um atributo importante e que gera transtornos, pois não é cobrado o cumprimento dos procedimentos. Eles disseram que faltam diretrizes mais rígidas no caso de não cumprimento de procedimentos ou condicionantes. Um funcionário exemplificou: “Para algumas empresas se negocia e se acaba cedendo em alguns pontos que são cobrados de outras”. Os chefes de setor ficam com receio de interditar e acabam negociando, só tomam atitudes firmes em casos mais críticos.

Um funcionário queixou-se: “Faltam funcionários no setor de fiscalização!”. Ele disse que isto faz com que sejam realizadas menos ações e acabe faltando cobrança por parte do órgão ambiental sobre as empresas.

Para os funcionários, a SMAM perde seu crédito junto aos requerentes também por esta falta de fiscalização, pois isto faz com que não se cobrem as mesmas coisas das mesmas empresas. Eles acrescentaram que fica somente a imagem da burocracia.

Enquanto isso, os requerentes disseram que a maioria deles até quer se regularizar, mas, por ser tão difícil os trâmites com a SMAM, alguns acham melhor ficar irregular mesmo. Além disso, eles sabem que dificilmente serão cobrados pelo licenciamento já que a fiscalização, segundo eles, é muito precária. Uma requerente acrescentou que existem muitos estabelecimentos que não poderiam estar

funcionando hoje em Porto Alegre, mas continuam funcionando, pois a SMAM não consegue fechá-los.

Um funcionário disse: “O licenciamento ambiental precisaria ter uma equipe de fiscalização somente para controlar se as empresas estão com licença em vigor ou não, e para cobrar o cumprimento dos itens da licença, fazer o monitoramento” Esta idéia teve o apoio de todos os outros funcionários do grupo e também foi citada por integrantes do outro grupo de funcionários. Estes últimos acrescentaram que os requerentes acabam sabendo que a SMAM não tem uma cobrança rígida e não se esforçam para cumprir prazos ou determinações. Um deles chegou a dizer: “Eles (os requerentes) não vêem seriedade no trabalho da SMAM!”.

Para os funcionários, outro ponto importante e que traz problemas ao processo é a falta de planejamento estratégico pela Secretaria. Segundo eles, o sistema de gestão é falho, pois não há uma boa coordenação das equipes. Uma hipótese deles é que isto ocorra por causa das trocas seguidas dos cargos superiores, que acabam não conhecendo bem o processo. Disseram que sentem falta de um sistema de priorização dentro da secretaria para que atividades principais sejam geridas de uma forma melhor. Também falta definição correta de quais são as atribuições exatas de cada equipe.

Os funcionários se dizem resistentes e com medo das mudanças, pois elas nunca foram bem feitas e, além disso, sempre estiverem envolvidas com jogos políticos. Um enfatizou: “Algumas vezes o cunho político fala mais alto e projetos importantes não são considerados como tal por estarem ligados à outra gestão”. Muitas vezes, os funcionários são convocados pela chefia a dar prioridade para alguns processos e acabam deixando outros de lado.

Um requerente respondeu que o atributo que considera mais importantes no serviço de licenciamento ambiental é a competência dos funcionários técnicos, ou seja, que a pessoa que está avaliando o processo saiba discernir o que é relevante ou não e ter senso de realidade. Disse que isto pode ser considerado como ter ou não coerência para analisar um caso e enfatizou que já passou por diversas dificuldades relacionadas a este atributo. Ele disse que: “A insegurança de alguns técnicos leva a exigências desproporcionais!”. Segundo ele, vários empreendimentos

que ele estava tratando do licenciamento e são do mesmo tipo tiveram solicitações diferentes uns dos outros. Além disso, houve solicitações muito mais rigorosas do que o órgão ambiental estadual ou do que outros órgãos ambientais municipais do país, sem que isto fosse justificável.

Este atributo também foi citado por outra requerente entrevistada, que disse já ter vivenciado grandes dificuldades pela exigência excessiva em alguns casos que realmente não seria necessário e que em alguns processos não se consegue atingir as especificações nunca, pois elas sempre mudam. Ela argumentou: “Uma hora pedem uma coisa, você faz, daí pedem outra diferente! Isto gera um tempo de andamento do processo muito grande e um custo exagerado para o empreendedor, que não tinha noção destas solicitações no início”. Disse que faltam informações precisas das solicitações para cada caso. Sobre este assunto, outro requerente enfatizou que: “Em alguns pontos a SMAM é muito rígida e burocrática na solicitação de documentos, alguns nem são olhados pelos técnicos, são pedidos somente por pedir!”.

#### **4.4 IMPORTÂNCIA E SITUAÇÃO DOS ATRIBUTOS DA QUALIDADE**

Um grupo de funcionários elegeu como o atributo mais importante na prestação do serviço de licenciamento ambiental a agilidade. Disseram que o principal, para o requerente, na opinião deles, é que a análise do processo seja feita o quanto antes e que a licença ambiental seja emitida o mais rápido possível. Enquanto isso, o outro grupo de funcionários chegou ao consenso de que o atributo mais importante é a informação correta, mas, ao mesmo tempo, concluíram que para os requerentes o mais importante seria a agilidade. Para os dois funcionários entrevistados individualmente o atributo da qualidade mais importante também é a agilidade.

Para o grupo de requerentes entrevistados o atributo mais importante é a informação clara e correta. Já uma requerente entrevistada individualmente disse que o atributo mais importante para ela é a agilidade no andamento dos processos. Cabe ressaltar que todos os exemplos que esta participante forneceu de problemas

e dificuldades pelas quais já passou foram relativos à falta de informações corretas. O outro requerente entrevistado individualmente definiu a competência dos técnicos como o atributo mais importante para ele.

Quanto à situação destes atributos atualmente na SMAM, os funcionários disseram que o tempo de avaliação dos processos pela secretaria é muito grande, que não poderia demorar tanto tempo assim. O outro grupo de funcionários atribuiu à SMAM, na média, nota 4 para a agilidade e nota 5 para a informação correta (em uma escala de 0 a 10). Um funcionário entrevistado individualmente disse que os processos demoram muito tempo para serem analisados e por isso, este item está muito prejudicado na SMAM. Enquanto o outro disse que a secretaria não está tão mal no atributo agilidade.

Já o grupo de requerentes não quis atribuir nota, mas disseram que a prestação de informação por parte dos funcionários é muito deficitária na SMAM. Um dos requerentes entrevistados individualmente disse que para o quesito competência daria nota 5, para agilidade nota 3 e para a padronização de procedimentos nota 4. A outra requerente disse que a agilidade na secretaria está bem ruim, não atribuindo nota.



## **5 ANÁLISE E DISCUSSÃO**

Esta seção contém a análise e discussão dos resultados obtidos com a pesquisa. O capítulo está dividido nas seguintes partes: (i) análise das entrevistas; (ii) detalhamento dos atributos da qualidade do serviço de licenciamento ambiental obtidos; (iii) análise da importância dos atributos para os entrevistados; (iv) comparação dos resultados com os atributos sugeridos na literatura; (v) proposta de um modelo conceitual; e (vi) análise das sugestões de melhoria.

### **5.1 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS**

A análise dos relatos das entrevistas foi realizada observando-se as respostas às perguntas, os exemplos citados, os problemas apontados e as sugestões de melhorias. Todos estes conteúdos foram mencionados pelos participantes da pesquisa durante as entrevistas.

As respostas dos entrevistados para a primeira questão, que perguntava qual o tipo de solicitação de licenciamento ambiental os participantes mais se envolviam, demonstraram que todos tinham pelo menos algum contato com o processo em pauta. Alguns entrevistados já trabalhavam há muitos anos com o órgão ambiental (mais de dez anos), enquanto que a experiência dos outros era mais recente (um ou dois anos).

A segunda questão foi elaborada para encaminhar as discussões para o foco da pesquisa, perguntando quais as etapas do serviço de licenciamento ambiental pelas quais os requerentes precisavam passar. Durante as entrevistas, foi uma das questões que levantou maior discussão entre os participantes, instigando-os a indicarem atributos da qualidade. Os funcionários foram mais minuciosos no detalhamento do processo do que os requerentes, mas todos indicaram os problemas envolvidos em cada etapa.

Analisando os dados coletados, verificou-se que as diferenças no perfil dos participantes, como idade ou sexo, não causaram efeitos observáveis nos

resultados. Essencialmente os mesmos atributos foram citados em todas as entrevistas, contribuindo para validar a pesquisa qualitativa realizada. As diferenças de estratificação entre os funcionários participantes quanto aos níveis de escolaridade também não influenciou nas respostas a ponto de poderem ser observadas diferenças.

Já a estratificação feita com os funcionários quanto a um maior ou menor contato com os requerentes, foi possível verificar alguma diferença. Os funcionários do *front office*, que têm um maior contato com os requerentes, relataram mais experiências de problemas de contato interpessoal do que os funcionários que têm um contato um pouco menor.

Através da análise do relato das entrevistas foi possível verificar os problemas e assuntos que estão envolvidos em prestar um serviço de licenciamento ambiental com qualidade. Foram notados padrões consistentes nas respostas tanto dos requerentes quanto dos funcionários, gerando pontos comuns de pensamento.

Na seqüência, os atributos da qualidade do serviço de licenciamento ambiental são apresentados em detalhe e os resultados são analisados e discutidos.

## **5.2 ATRIBUTOS DA QUALIDADE DO SERVIÇO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

Através da análise das respostas fornecidas pelos participantes das entrevistas, considerando principalmente as questões de número 2, 3, 4, 6 e 7, foi possível identificar interesse nos seguintes atributos: padronização dos procedimentos, comunicação, orientação dos processos ao cliente, agilidade, atendimento, fiscalização, interação entre Secretarias, competência e coerência das legislações. A ordem em que esses itens foram apresentados representa a frequência de citações, somando-se as contribuições de funcionários e requerentes. O número de vezes que cada atributo apareceu nas entrevistas foi identificado através de contagem, onde o mesmo era assinalado sempre que era abordado

através de observações, exemplos, idéias, críticas, problemas ou sugestões de melhoria. Essa contagem contribui para estabelecer uma idéia inicial de importância relativa entre eles.

A Figura 11 apresenta um gráfico com as contagens obtidas, sendo que cada atributo mencionado será discutido nos próximos itens.

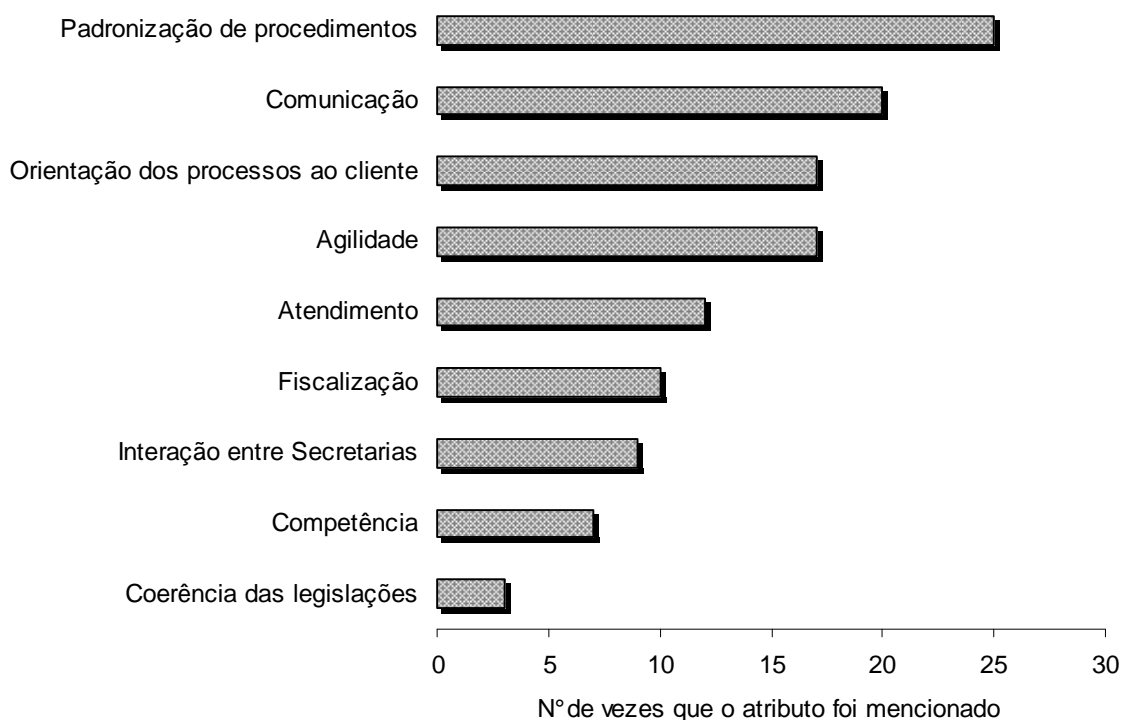


Figura 11: Gráfico com os atributos levantados na pesquisa

### 5.2.1 Padronização dos Procedimentos

O atributo mais citados por todos os entrevistados foi a padronização de procedimentos. Este item está relacionado tanto com a padronização de procedimentos internos quanto com a padronização de procedimentos de tramitação e de análise de processos. Além disso, os entrevistados também se referiram à padronização das atribuições de cada equipe, padronização das solicitações feitas

aos requerentes e dos condicionantes incluídos nas licenças ambientais. Acrescenta-se que, associado a este último tópico, foi ressaltada a necessidade de padronização por tipo de atividade licenciada.

Um exemplo de padronização dos procedimentos envolve a cobrança dos mesmos condicionantes nas licenças ambientais de empresas do mesmo tipo e porte.

### **5.2.2 Comunicação**

Outro item considerado como determinante da qualidade do serviço de licenciamento ambiental foi a comunicação. Para os entrevistados, este é um atributo relevante e que está relacionado principalmente com: informações corretas, disponíveis e facilmente acessíveis, informações em linguagem simples, clara e precisa, entendimento entre as pessoas, funcionários dispostos a ouvir os requerentes, compartilhamento de informações entre equipes da secretaria. Além disso, ficou evidente a importância da divulgação de procedimentos e de documentações necessárias aos processos.

Como exemplo de comunicação, tem-se a prestação de informações corretas ao telefone por qualquer funcionário que receba indagações de um requerente.

### **5.2.3 Orientação dos processos ao cliente**

A preocupação com os interesses dos requerentes foi um atributo muito discutido nas entrevistas. Neste item, inclui-se a necessidade dos processos serem desenhados de forma que facilitem o envolvimento dos requerentes, ou seja, que os procedimentos sejam concisos e eficientes, sem burocracias. Também está incluída a questão de não haver mudanças e determinações somente por cunho político.

Um exemplo de processo focado nos requerentes seria a definição de um local único para o requerente prestar esclarecimentos e entregar documentações.

#### **5.2.4 Agilidade**

Outro atributo da qualidade que foi muito citado é a questão da agilidade. Foi levantada a necessidade de procedimentos ágeis e desembaraçados, que haja rapidez na análise e nas respostas aos requerimentos de licença ambiental. Além disso, foi observada a necessidade de rapidez no tempo total de trâmite dos processos. Este atributo se mostrou influenciado por outros determinantes da qualidade, como a padronização de processos e a comunicação.

Vários exemplos definem este item, sendo o mais expressivo a pronta resposta a alguma solicitação do requerente.

#### **5.2.5 Atendimento**

Neste item está incluída a boa vontade e educação tanto por parte dos funcionários quanto dos requerentes. Também está incluída neste determinante a acessibilidade dos funcionários, bem como a sua cordialidade e presteza. Esta última foi mencionada como a prontidão em querer ajudar.

Como exemplo, pode-se citar o bom atendimento ao telefone por parte dos funcionários quando um requerente tem dúvidas sobre o seu processo.

#### **5.2.6 Fiscalização**

Por fiscalização entende-se a cobrança rígida no cumprimento de legislações, de itens da licença ambiental e de procedimentos necessários. Os entrevistados explicaram que, quanto mais for exigido pelo órgão ambiental que

procedimentos sejam seguidos, mais qualificado fica o processo de licenciamento ambiental.

Um exemplo é a interdição de empresas que não estejam regularizadas junto à SMAM, mesmo sabendo que isto é necessário.

### **5.2.7 Interação entre Secretarias**

Outro atributo levantado pelos entrevistados foi a questão da interação entre as Secretarias da Prefeitura. Foi dito que não pode haver solicitações sobrepostas e que os procedimentos comuns devem ser coordenados e coerentes. Também foi levantado que a relação entre elas deve ser de confiança, e que a comunicação deve funcionar muito bem.

Um exemplo onde não há a necessária interação entre secretarias é a exigência feita pela SMAM de que a empresa que esteja solicitando licença ambiental já esteja em funcionamento para a realização da vistoria de liberação. O problema é que a SMIC libera o alvará de localização somente após a licença ambiental ser emitida e, oficialmente, uma empresa só pode funcionar após este alvará.

### **5.2.8 Competência**

Este atributo diz respeito ao conhecimento, capacitação e treinamento dos funcionários e a sua determinação em seguir procedimentos estabelecidos. Além disso, é importante o discernimento para decidir questões relevantes e ter coerência nas solicitações. Também estão incluídos neste item o número de funcionários e a gestão eficiente dos recursos humanos.

Como exemplo negativo de competência tem-se o transtorno causado a um requerente quando este telefona, precisando de uma informação e o funcionário que

atende não tem treinamento suficiente para saber responder a questão ou qual setor seria o responsável pela resposta.

### **5.2.9 Coerência das legislações**

A coerência entre as legislações existentes foi uma necessidade levantada pelos entrevistados e que faz parte dos atributos da qualidade dos serviços. Como todas as legislações devem ser atendidas, quanto maior a coerência entre elas, mais tranquilamente os requerentes poderão cumpri-las.

Um exemplo sobre este atributo é a legislação que exige de uma empresa um seguro para instalação de *outdoor* no momento que esta empresa está solicitando a viabilidade de instalação deste equipamento, sendo que existe a possibilidade da instalação ser negada e não ser necessário tal seguro.

### **5.2.10 Conjunto de atributos identificados**

A Figura 12 apresenta um quadro resumo com o conjunto de atributos levantados na pesquisa identificados pelos entrevistados como sendo os atributos essenciais de qualidade dos serviços públicos no âmbito do licenciamento ambiental de Porto Alegre. Tendo em vista a convergência das respostas, essa lista retrata os atributos essenciais que preocupam aos respondentes da pesquisa.

Atributo	Descrição
Padronização dos procedimentos	Padronização dos procedimentos internos e dos procedimentos de análise dos processos, das atribuições de cada equipe, das solicitações e condicionantes por tipo de atividade.
Comunicação	Informações disponíveis sobre procedimentos, sobre documentações, informações acessíveis, claras e precisas, divulgação em linguagem simples e acessível, entendimento entre as pessoas, funcionários dispostos a ouvir os requerentes, compartilhamento de informações entre equipes.
Orientação dos processos ao cliente	Preocupação com os interesses dos requerentes, não haver mudanças somente por cunho político, processos que facilitassem para os requerentes, procedimentos concisos e eficientes, processos sem burocracias.
Agilidade	Procedimentos ágeis e desembaraçados, rapidez na análise e nas respostas aos processos, rapidez no trâmite dos processos.
Atendimento	Boa vontade, acessibilidade, cordialidade, presteza.
Fiscalização	Cobrança rígida no cumprimento de legislações, da licença ambiental e de procedimentos.
Interação entre Secretarias	Não haver solicitações sobrepostas, procedimentos comuns coordenados e coerentes, confiança e comunicação.
Competência	Coerência nas solicitações, capacitação e treinamento dos funcionários, seguir procedimentos, discernimento para questões relevantes e número de funcionários.
Coerência das legislações	Coesão entre legislações.

Figura 12: Atributos da qualidade do serviço de licenciamento ambiental

### 5.3 A IMPORTÂNCIA DOS ATRIBUTOS PARA OS ENTREVISTADOS

#### 5.3.1 Importância Relativa

A contagem da quantidade de vezes que cada atributo foi mencionado também foi realizada para cada um dos tipos de entrevistados, ou seja, para requerentes e para funcionários em separado. A Figura 12 apresenta a ordem



relativa para os dois grupos, quanto à quantidade de vezes que os atributos foram mencionados por cada um deles.

Funcionários	Clientes
1° Padronização dos procedimentos	1° Padronização dos procedimentos
2° Comunicação	2° Orientação dos processos ao cliente
3° Agilidade	3° Comunicação
4° Orientação dos processos ao cliente	4° Agilidade
5° Atendimento	5° Atendimento
6° Fiscalização	6° Interação entre Secretarias
7° Interação entre Secretarias	7° Fiscalização
8° Competência	8° Competência
9° Coerência das legislações	9° Coerência das legislações

Figura 13: Ordem de importância relativa dos atributos

Esta ordem de importância relativa não está relacionada com a importância explícita pelos respondentes para a questão 4. O critério utilizado foi o mesmo explicado anteriormente, ou seja, todas as observações, exemplos, idéias, críticas, problemas ou sugestões de melhoria foram analisados e computados como sendo relativos a algum atributo.

O atributo que pode ser verificado como o mais citado em todas as entrevistas, tanto de requerente quanto de funcionários foi a questão da padronização de procedimentos. Este foi um tema recorrente e amplamente discutido por todos.

As respostas dos funcionários sugerem que o segundo item em termos de preocupação para eles é a comunicação. Isto foi enfatizado através de exemplos de problemas ocorridos, sugestões e observações dos entrevistados. Já para os requerentes, este item ficou em terceiro lugar.

Para os requerentes, o segundo item mais mencionado foi a questão da orientação dos processos ao cliente. Isto seria esperado, bem como ter ficado este

item somente em quarto lugar para os funcionários, o que demonstra que estes últimos não têm os requerentes como preocupação eminente.

As entrevistas revelaram que os requerentes estão um pouco menos preocupados com a agilidade do que os funcionários, pois para eles este atributo ficou em quarto lugar enquanto que para os funcionários ficou em terceiro.

Uma semelhança entre os dois grupos de entrevistados foi que o atributo comunicação foi mais citado do que o atributo agilidade para ambos, mostrando que as informações corretas são mais importantes do que uma rapidez em analisar um processo. Foram muitos os exemplos e relatos de problemas sobre o fator comunicação.

Os próprios funcionários se mostraram mais preocupados com a questão da comunicação do que os requerentes, talvez porque problemas nesta área dificultem o seu trabalho. Mas, por outro lado, também foram os funcionários que mais citaram o atributo agilidade, demonstrando que para os requerentes outros itens são até mais importantes do que um processo ser analisado com rapidez. Esta última idéia foi explícita por um requerente.

A pesquisa mostrou que os atributos padronização dos procedimentos, comunicação, orientação dos processos ao cliente, agilidade e atendimento englobam quase 80% das citações, podendo ser considerados os mais importantes e merecerem atenção especial. Além disso, os atributos competência e coerência das legislações foram menos mencionados por requerentes e funcionários e corresponderiam a um segundo bloco em termos de importância.

### **5.3.2 Importância Explícita**

Quando perguntado diretamente aos entrevistados, através da questão de número 4, quais atributos eram os mais importantes para os requerentes na prestação do serviço de licenciamento ambiental, os funcionários, em sua grande maioria, disseram que era a agilidade. Enquanto isso, os requerentes variaram um

pouco mais suas respostas, mas a maioria disse que era a informação correta (comunicação).

Houve alguns poucos funcionários que disseram ser a comunicação o atributo mais importante e alguns requerentes que disseram ser a agilidade. O único outro atributo que foi levantado como sendo o mais importante foi a competência, sendo mencionada por apenas um requerente.

Então os dois atributos que foram definidos explicitamente pelos entrevistados como os mais importantes foram comunicação e agilidade. As respostas permitiram observar uma lacuna na percepção dos funcionários. Enquanto os requerentes consideram a comunicação, ou seja, a informação correta o atributo essencial para um serviço de qualidade, os funcionários acreditam que a agilidade seja o fator fundamental na avaliação da qualidade. Este foi um ponto importante levantado pela pesquisa, pois demonstra que os funcionários entrevistados têm uma imagem equivocada da expectativa dos requerentes, quando consideram a agilidade o atributo mais importante.

Outra constatação foi o fato de que nem requerentes nem funcionários expressaram a padronização dos procedimentos como sendo um atributo da qualidade do serviço de licenciamento ambiental, mas na hora de fornecer exemplos, casos ocorridos, problemas ou sugestões, este foi o fator que mais foi mencionado. Este fato pode ser atribuído a falta de conhecimento dos participantes com rotinas de controle da qualidade como a padronização de procedimentos. Isto pode ter contribuído para que eles não respondessem explicitamente este atributo e sim com fatores de seu cotidiano. Pode-se inferir, também, que a padronização dos procedimentos ajudaria tanto na comunicação (informações corretas) como na agilidade.

Já a percepção dos entrevistados quanto a situação atual dos atributos que julgaram ser os mais importantes foi avaliada na questão número 5. Esta pergunta não foi bem aceita, pois muitos entrevistados não quiseram dar a nota que era solicitada. A maioria preferiu manifestar opinião em termos de não estar satisfeito, através de adjetivos como "ruim", "bem ruim" ou "muito ruim". O atributo agilidade foi classificado como estando em pior situação e a comunicação como sendo deficitária.

Este último resultado era esperado, pois, quando perguntado o que causa os problemas de qualidade, os funcionários sistematicamente mencionaram estes dois atributos. Os outros atributos não foram questionados aos entrevistados por não serem considerados, no momento das entrevistas, os mais importantes para os participantes.

Assim como aconteceu com os funcionários, as respostas dos requerentes também foram consistentes entre si. A maioria classificou a comunicação como estando ruim e a agilidade como muito ruim. Houve alguns exemplos e problemas mais específicos em alguns casos, atribuídos às especificidades de algumas experiências pessoais. Em essência pode-se dizer que as opiniões dos requerentes e dos funcionários foram semelhantes, estando resumidas na Figura 13.

	Funcionários	Requerentes
Atributo mais importante	1º Agilidade 2º Comunicação	1º Comunicação 2º Agilidade
Avaliação	Agilidade = Muito ruim Comunicação = Ruim	Agilidade = Muito ruim Comunicação = Ruim

Figura 14: Atributos mais importantes explicitados e sua avaliação

#### 5.4 COMPARAÇÃO COM OS ATRIBUTOS SUGERIDOS NA LITERATURA

Conforme visto no segundo capítulo, diversos estudos já foram realizados a respeito dos atributos da qualidade pertinentes aos serviços públicos. Tendo por base principalmente autores como Anderson e Zwelling (1996), Brysland e Curry (2001), Curry e Herbert (1998), Donnelly (1999), Schedler e Felix (2000), Sullivan e Estes (2007) e Wisniewski (1999) pode-se compilar os atributos sugeridos pela literatura para serem utilizados na avaliação da qualidade de serviços públicos na seguinte lista: confiabilidade, presteza, competência, acessibilidade, cortesia, comunicação, credibilidade, segurança, entendimento do cliente, atributos tangíveis, valor do dinheiro, coordenação entre os vários órgãos públicos, tratamento igualitário

e imparcial, orientação dos processos para os clientes e padronização de procedimentos.

É possível fazer uma comparação entre estes atributos sugeridos pela literatura e os atributos obtidos pela pesquisa. Dentre estes, os que foram obtidos neste trabalho e encontrados da mesma forma na literatura foram a competência, a comunicação e a padronização de processos. Além destes, na pesquisa encontrou-se o atributo orientação dos processos ao cliente, que foi mencionado de forma semelhante por Brysland e Curry (2001) como orientação dos processos para os clientes. Os atributos agilidade e atendimento, obtidos nas entrevistas, podem ser relacionados com os atributos presteza e cortesia, encontrados na literatura.

O atributo interação entre secretarias, indicado pelas entrevistas realizadas, também foi verificado no conjunto de atributos da literatura, sendo mencionado por Schedler e Felix (2000) como coordenação entre os vários órgãos públicos. Estes autores foram os únicos, no referencial pesquisado, que citaram este tema, enfatizando a necessidade de uma boa coordenação e cooperação entre os órgãos públicos, mas sempre com o objetivo de melhorar os processos focando no consumidor externo.

Nenhum entrevistado citou atributos tangíveis como sendo um determinante da qualidade dos serviços prestados. Isto talvez tenha ocorrido em função das instalações da SMAM serem relativamente novas. O atual prédio onde se encontra a sede da Secretaria tem somente cinco anos e conta com uma estrutura projetada para o fim a que se destina. As salas de reunião são confortáveis e equipadas com uma estrutura mínima para realização de reuniões. Existe uma sala para atendimento ao público com guichês separados e que podem ser utilizados pelos funcionários para encontros rápidos. Talvez este mesmo motivo tenha contribuído para o atributo acessibilidade, encontrado na literatura, não ter sido mencionado pelos respondentes da pesquisa.

Não foram encontrados na literatura consultada os atributos fiscalização e coerência das legislações obtidos nesta pesquisa. O fato talvez possa ser atribuído a estes atributos serem relativamente específicos ao processo de licenciamento

ambiental, envolvido na pesquisa realizada e não verificado em nenhuma das referencias avaliadas.

Schedler e Felix (2000) acrescentaram às dimensões do modelo SERVQUAL o atributo referente ao valor do dinheiro, sendo que este atributo não foi mencionado pelos entrevistados. Este item referente a questão financeira talvez não tenha sido citado porque, de um lado, os funcionários não se envolvem com este tópico, não tem poder decisório sobre valores de taxas e cobranças. Enquanto isso, para os requerentes, os valores das taxas aplicadas atualmente pela SMAM estão com grande defasagem de correção monetária, ou seja, são bem menores do que as praticadas por outros órgãos.

Outros atributos que foram encontrados na literatura e não tiveram manifestação semelhante na pesquisa foram a credibilidade, a segurança, o entendimento do cliente e o tratamento igualitário e imparcial. O atributo confiabilidade, mencionado por vários autores da literatura, não foi obtido dessa forma neste trabalho, mas o conceito atribuído a ele, que envolve a consistência de desempenho do serviço conforme requerido e a questão de honrar compromissos, pode ser relacionado com o determinante relativo a padronização dos procedimentos, encontrado nesta pesquisa.

Para consolidar a discussão anterior, a Figura 14 resume a comparação entre os atributos pesquisados na literatura e os obtidos neste trabalho para a avaliação da qualidade do serviço de licenciamento ambiental da SMAM. As colunas relacionam os atributos, sendo que as células em branco não possuem atributo correspondente.

Assim como foi obtido nesta pesquisa, diversos autores, como Curry (1999), por exemplo, também observaram convergência significativa entre os atributos indicados por consumidores e funcionários entrevistados. Além disso, outras questões foram passíveis de comparação entre a pesquisa realizada e a literatura.

- SMAM -	- Literatura -
Agilidade	Presteza
Competência	Competência
Atendimento	Cortesia
Comunicação	Comunicação
Interação entre Secretarias	Coordenação entre os vários órgãos públicos
Orientação dos processos ao cliente	Orientação dos processos para os consumidores
Padronização dos procedimentos	Padronização de procedimentos
Padronização dos procedimentos	Confiabilidade
Fiscalização	
Coerência das legislações	
	Tangíveis
	Valor do dinheiro
	Acessibilidade
	Credibilidade
	Segurança
	Entendimento do cliente
	Tratamento igualitário e imparcial

Figura 15: Comparação entre atributos obtidos neste trabalho e na literatura

Quanto ao fato observado por Schedler e Felix (2000) sobre a importância atribuída pelos participantes ao atributo foco no consumidor, este foi corroborado nesta pesquisa, visto que o atributo orientação dos processos ao cliente foi o terceiro mais mencionado nas entrevistas. Os autores verificaram que a maioria dos entrevistados não se preocupa com o órgão público como um todo e nem com o desempenho do governo, mas essas observações não foram explicitadas pelos entrevistados deste trabalho.

Os principais resultados obtidos pelos trabalhos de Curry e Herbert (1998), Anderson e Zwelling (1996), Brysland e Curry (2001) e Curry (1999) indicaram que a maioria dos respondentes considerou o atributo confiabilidade como sendo o mais importante na avaliação da qualidade dos serviços. Isto foi corroborado pela pesquisa realizada, se for considerado o atributo mais mencionado, ou seja, padronização de procedimentos, pois este quesito pode estar incluído no conceito de confiabilidade no que diz respeito a fazer certo na primeira vez e conduzir corretamente a prestação do serviço.

Não foi verificado nenhum trabalho na literatura indicando os atributos agilidade e comunicação como tendo importância ressaltada pelos clientes de serviços públicos, não corroborando o achado desta pesquisa quanto aos atributos manifestados pelos respondentes como sendo os mais importantes na sua avaliação da qualidade dos serviços prestados. Isto talvez seja explicado pelo fato da maioria dos trabalhos pesquisado da literatura envolver serviços públicos de saúde, onde a confiabilidade torna-se o atributo mais importante.

Relacionando a ordem de importância atribuída aos atributos, Curry e Herbert (1998) e Anderson e Zwelling (1996) observaram que os participantes de suas pesquisas deixaram o critério referente a atributos tangíveis em último lugar entre as cinco opções que foram fornecidas em suas pesquisas. Enquanto isso, nesta pesquisa, este atributo não foi nem mesmo citado durante as entrevistas, podendo o fato também ser atribuído a baixa importância conferida a este item, o que precisaria ser avaliado em outra pesquisa.

Os resultados desta pesquisa também corroboram as afirmações de Donnelly *et al.* (1995), que indicaram que na maioria das vezes quem está prestando o serviço não tem a exata noção de quais são os atributos prioritários para os clientes. Isto pode ser inferido a partir da diferença entre os atributos que foram explicitados por funcionários e clientes dos serviços. Enquanto os funcionários mencionaram que o atributo agilidade seria o mais importante para os requerentes, estes disseram ser o atributo comunicação o prioritário.

A Figura 15 apresenta um resumo indicando os atributos mais importantes para os respondentes e para a literatura.



Entrevistados	Literatura
Agilidade (explicitado) Comunicação (explicitado) Padronização dos procedimentos (maior frequência de citações)	Confiabilidade

Figura 16: Atributos mais importantes

## 5.5 PROPOSTA DE MODELO CONCEITUAL

Durante as entrevistas, as observações, exemplos, idéias, críticas, problemas e sugestões de melhoria que os respondentes propuseram, mostraram vários inter-relacionamentos entre os atributos. Estes pontos comuns de opinião de requerentes e funcionários identificam as relações de causa e efeito entre os determinantes da qualidade do serviço de licenciamento ambiental e sugerem um modelo geral conceitual.

Foi desenvolvida, então, uma proposta de modelo contendo os elementos e relacionamentos obtidos na pesquisa. O relato dos entrevistados e as análises apresentadas nas seções anteriores constituíram a base para a construção do modelo conceitual que resume as principais relações entre os determinantes da qualidade do serviço de licenciamento ambiental. Os fundamentos deste modelo partem das proposições apresentadas a seguir, que foram extraídas da pesquisa realizada e sugerem quais atributos afetam diretamente o item qualidade do serviço e quais têm influência entre si:

- os atributos levantados que influenciam diretamente a percepção da qualidade do serviço de licenciamento ambiental que o requerente está recebendo são: comunicação eficiente, agilidade, bom atendimento, fiscalização efetiva;

- a padronização de procedimentos produz agilidade no andamento dos processos em função da melhor organização do trâmite dos processos e da realização das atividades dos funcionários de maneira mais eficiente;
- a padronização de procedimentos também torna a comunicação mais eficiente visto que são estabelecidas rotinas de prestação de informações e de solicitação de documentações, por exemplo;
- a competência, principalmente na forma de treinamentos eficazes e funcionários capacitados, afeta positivamente o atributo atendimento aos clientes do serviço;
- a competência dos funcionários também torna mais eficiente a comunicação, principalmente em função de treinamentos e capacitações realizadas;
- o bom atendimento também é conseguido em função de padronização dos procedimentos, pois os funcionários têm bem estabelecido o que fazer em cada situação e que procedimentos tomar;
- a competência dos técnicos melhora o trâmite do processo, tornando-o mais ágil, uma vez que as informações são passadas corretamente, os requerentes já sabem antecipadamente as documentações que precisam anexar nos processos e assim por diante;
- a coerência nas legislações torna a fiscalização mais efetiva, pois fornece o apoio necessário para que as equipes técnicas façam as ações que precisam ser realizadas para seu bom cumprimento;
- a comunicação também se torna mais eficiente quando embasada por legislações coerentes, ou seja, com consistência para que as informações não sejam desconstruídas;
- a orientação dos processos ao cliente influencia positivamente a padronização dos procedimentos uma vez que esta intenção faz com que a qualidade que será percebida seja colocada em prática;

- a questão dos processos serem focados nos requerentes também contribui para que as legislações sejam coerentes, pois a preocupação final estará em atingir a qualidade percebida na prestação dos serviços;
- a competência dos técnicos é influenciada pelo fato dos processos serem focados nos requerentes, pois esta intenção norteia o planejamento de treinamentos e distribuição de pessoal, por exemplo;
- a interação coordenada entre as diversas secretarias da prefeitura faz com que se tenha coerência das legislações a serem aplicadas;
- a interação entre as secretarias também faz com se tenha padronização dos procedimentos que atenda aos atributos básicos de qualidade dos requerentes;

Além destas proposições, é possível inferir outras a partir dos atributos obtidos somente do referencial teórico:

- o tratamento igualitário e imparcial, influencia o bom atendimento no sentido dos clientes sentirem que todos têm as mesmas exigências;
- a fiscalização efetiva também tem influência pelo tratamento igualitário e imparcial, pois colaboraria na cobrança pelo cumprimento de legislações e da licença ambiental por todos da mesma forma;
- o entendimento do cliente é um atributo necessário para focar os processos nos requerentes;
- os atributos tangíveis, entram como base estrutural apoiando o desenvolvimento de competências e padronização dos procedimentos;
- os atributos valor do dinheiro, acessibilidade, credibilidade e segurança não seriam aplicáveis em um primeiro momento, precisando de uma avaliação mais minuciosa para verificar a pertinência de sua utilização no modelo.

A partir dessas idéias, verificou-se a distribuição das relações entre os atributos em quatro níveis, a qualidade percebida pelo cliente do serviço e mais três

níveis de relacionamento. No segundo nível de qualidade estão os determinantes que expressam os atributos diretos de avaliação da qualidade pelos clientes, ou seja, afetam diretamente a qualidade percebida por eles. O terceiro nível diz respeito aos processos e à aplicação de técnicas e procedimentos para atender as necessidades dos clientes, sendo um nível intermediário. No quarto nível estão os atributos estruturais, que envolvem a parte gerencial, com a ação política e a intenção em relação à qualidade final para o consumidor. Com isso, pode-se construir o modelo proposto por esta pesquisa, apresentado na Figura 16. Os atributos contornados com borda tracejada representam os adicionados ao modelo a partir da listagem obtida da literatura.

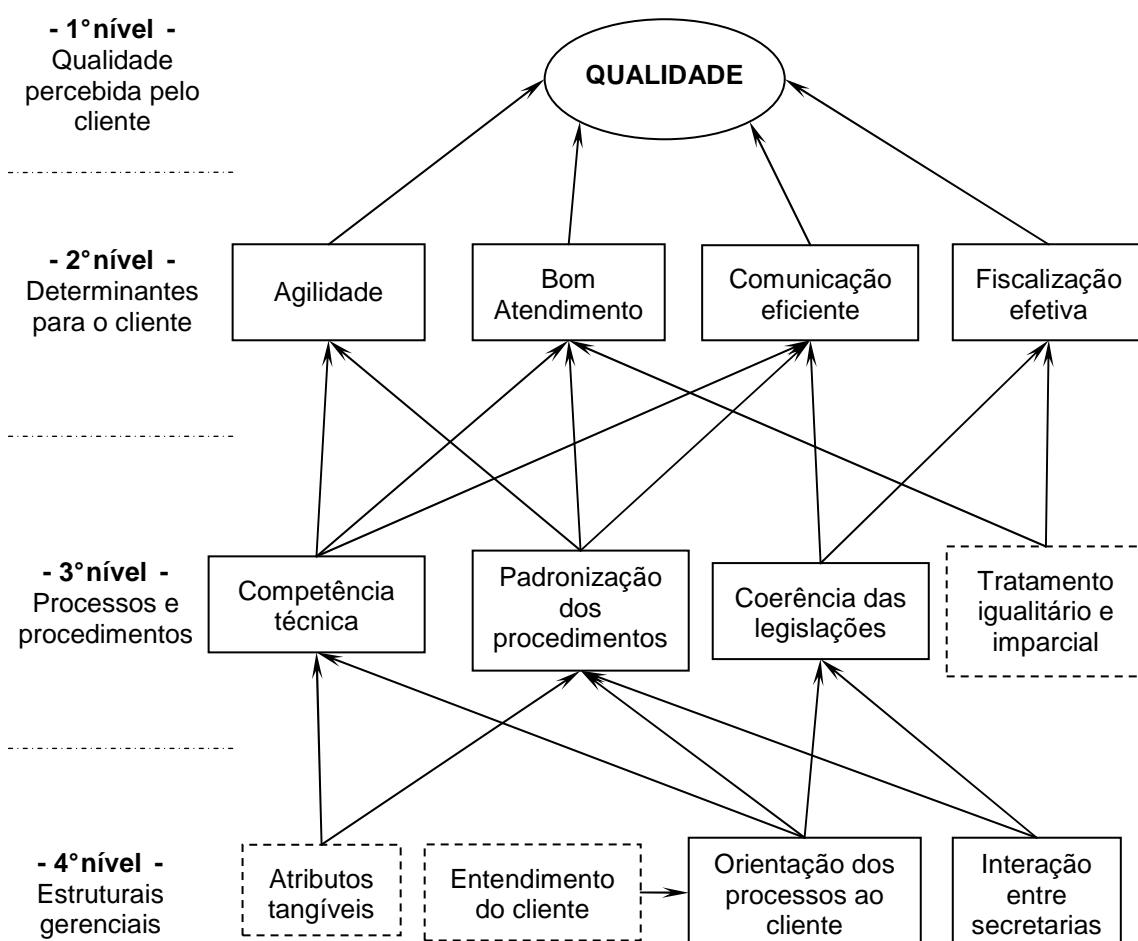


Figura 17: Modelo conceitual da qualidade do serviço de licenciamento ambiental

O modelo proposto confirma as constatações de Ovretveit (1991) *apud* (CURRY; HERBERT, 1998), que afirma existirem três níveis de qualidade para os serviços públicos, que são: a qualidade do cliente, a qualidade profissional e a qualidade gerencial. Estes níveis estariam relacionados aos três níveis inferiores propostos no modelo, além da qualidade percebida pelos clientes do serviço que corresponde ao resultado final. Para o autor, a qualidade do cliente diz respeito ao que o consumidor quer do serviço como indivíduo e como integrante de uma comunidade, podendo ser relacionada ao segundo nível proposto neste trabalho, referente aos determinantes da qualidade para os requerentes. A qualidade profissional, relativa à correta implantação de técnicas e procedimentos apropriados para atender as necessidades dos consumidores, pode ser relacionada com o terceiro nível no modelo proposto. Já a qualidade gerencial, que envolve o uso eficiente e produtivo dos recursos para atender as necessidades dos consumidores, seria relacionada com o quarto nível, onde estão os atributos estruturais gerenciais.

## **5.6 ANÁLISE DAS SUGESTÕES DE MELHORIA**

Através da pesquisa também foi possível identificar a existência de pontos que podem ser adequados pela SMAM, no sentido de melhorar a qualidade do serviço de licenciamento ambiental. Estes pontos foram levantados durante as entrevistas, onde vários participantes fizeram sugestões de melhorias. As sugestões foram analisadas e aquelas que se mostraram aplicáveis ao processo foram listadas. Estas se encontram descritas na Figura 17, com a indicação do atributo da qualidade ao qual estão relacionadas e a referência do responsável por sua sugestão, e são analisadas a seguir.

As sugestões foram priorizadas de acordo com a ordem de importância relativa levantada no item 5.3.1, ou seja, primeiro estão as idéias relativas ao atributo mais citado e assim por diante. Esta ordem de priorização pode ser utilizada pelos gestores do processo como fonte decisória para a implantação das sugestões.

Atributo relacionado	Descrição da sugestão de melhoria	Responsável pela sugestão
Padronização dos procedimentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definição melhorada das atribuições específicas de cada equipe</li> </ul>	- Funcionário
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implantação de procedimentos padronizados para as rotinas de licenciamento de cada equipe</li> </ul>	- Requerente
Comunicação	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implantação de um setor de informações na SMAM</li> </ul>	- Funcionário
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaboração de cartilha com linguagem simples com informações para os requerentes sobre o licenciamento ambiental</li> </ul>	- Funcionário
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implantação de treinamento para contadores e outros prestadores de serviços intermediários que possuem contato freqüente com o processo de licenciamento ambiental</li> </ul>	- Funcionário
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implantação de um setor de ouvidoria na SMAM</li> </ul>	- Requerente
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Disponibilização de informações sobre procedimentos do licenciamento ambiental no site da SMAM</li> </ul>	- Requerente
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Disponibilização de informação sobre a situação detalhada dos processos em andamento no site da SMAM</li> </ul>	- Requerente
Orientação dos processos ao cliente	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaboração de formulário de cadastro simplificado para micro e pequenas empresas</li> </ul>	- Funcionário
Agilidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realização de vistorias em conjunto entre equipes que tenham assuntos semelhantes a serem verificados</li> </ul>	- Funcionário
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realização de vistorias através de check-list das equipes em empreendimentos que não tenham atividades complexas</li> </ul>	- Funcionário
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Criação de equipes multidisciplinares para analisar processos de licenciamento ambiental</li> </ul>	- Funcionário
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definição de procedimento para o protocolo receber processos somente com documentação completa, verificada através de check-list elaborado pelas equipes técnicas</li> </ul>	- Requerente
Atendimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implantação de um protocolo na sede na SMAM</li> </ul>	- Requerente
Fiscalização	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implantação de equipe de fiscalização exclusiva para o setor de licenciamento ambiental</li> </ul>	- Funcionário

Figura 18: Resumo das sugestões de melhorias a serem avaliadas

O atributo comunicação foi o que apresentou maior número de sugestões de melhoria, corroborando o pensamento anterior de que este determinante da qualidade é um dos mais importantes no processo de licenciamento ambiental. A

realização de melhorias neste item trará benefícios, impulsionando a qualidade do serviço de licenciamento ambiental como um todo.

O segundo atributo que obteve maior número de sugestões foi a agilidade. Isso também era esperado, pois este foi o determinante também considerado muito importante pelos entrevistados. As sugestões vieram no sentido de otimizar procedimentos e partiram mais de funcionários do que de requerentes.

A padronização de procedimentos, mesmo sendo o atributo mais mencionado durante as entrevistas, não teve muitas sugestões de melhorias. Isto pode ser atribuído ao fato de que tanto requerentes quanto funcionários não estão acostumados com esta rotina típica de sistemas da qualidade. Então, eles sentem somente a consequência negativa da falta deste atributo e não têm muitas idéias do que poderia ser realizado para melhorar.

A análise completa dos resultados permite corroborar os achados de diversos autores, entre os quais Edwards e Thomas (2005), Lord e Reinke (2004), Sullivan e Estes (2007), Tinoco (2006) e Wisniewski (1999), que afirmam que as peculiaridades de cada tipo de atividade influem na avaliação da qualidade dos serviços prestados e, por isso, cada modalidade de prestação de serviço, em princípio, possui um modelo específico com um conjunto de atributos relacionados.

## **6 COMENTÁRIOS FINAIS**

São apresentadas neste capítulo as principais conclusões da pesquisa e as sugestões para trabalhos futuros.

### **6.1 CONCLUSÕES**

Este trabalho abordou a qualidade da prestação de serviços públicos, discutida no âmbito do serviço público de licenciamento ambiental do município de Porto Alegre. Neste contexto, teve como objetivo principal estudar a qualidade na prestação deste serviço através da análise das percepções e expectativas de funcionários do órgão público e clientes do serviço. Também foram estabelecidos como objetivos secundários: (i) identificar os atributos específicos envolvidos na qualidade da prestação do serviço; (ii) determinar as relações existentes entre os atributos identificados, (iii) desenvolver um modelo conceitual contendo os elementos e relacionamentos entre os atributos identificados e outros indicados na literatura, e (iv) identificar proposições de melhoria do serviço prestado.

Como base para realização da pesquisa, foi feita uma revisão da literatura contemplando a qualidade em serviços, com seus conceitos, determinantes e formas de avaliação e, mais especificamente, a qualidade em serviços públicos, enfocando o setor público e sua relação com a qualidade, a sua diferenciação dos serviços privados e os atributos característicos deste tipo particular de serviço. Pode ser observado que estes assuntos têm sido amplamente estudados, mas ainda existem muitos pontos sem definições conclusivas, como, por exemplo, quais determinantes utilizar para cada tipo de serviço público. No entanto, foi possível verificar junto à literatura o consenso quanto a necessidade de estudos específicos para cada tipo de serviço.

Para atingir os objetivos propostos, foi realizada uma pesquisa exploratória através de entrevistas e grupos focados envolvendo funcionários da Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Porto Alegre (SMAM) e clientes do serviço de licenciamento ambiental desta secretaria. Para realização desta pesquisa, foram



seguidas as seguintes etapas: (i) elaboração do instrumento de coleta de dados; (ii) coleta dos dados; (iii) tratamento dos dados e identificação dos atributos; (iv) identificação da importância e da situação dos atributos; (v) construção do modelo conceitual; e (vi) análise das sugestões de melhoria.

A elaboração do instrumento de coleta de dados foi realizada com base no caráter exploratório desta pesquisa, optando-se pelas entrevistas individuais e coletivas, do tipo grupos focados, com auxílio de um roteiro de questões. Estas questões foram elaboradas para serem aplicadas de forma aberta, a fim de facilitar a discussão dos assuntos de interesse. A coleta dos dados, através da realização das entrevistas com funcionários e clientes, foi realizada na sede da SMAM.

Os dados obtidos com as entrevistas foram transcritos e tratados e analisados de forma a estabelecer os atributos específicos envolvidos na qualidade da prestação do serviço de licenciamento ambiental. Após a análise, chegou-se a seguinte lista de itens: padronização dos procedimentos, comunicação, orientação dos processos ao cliente, agilidade, atendimento, fiscalização, interação entre Secretarias, competência e coerência das legislações.

A importância relativa entre os itens foi verificada através da contagem do número de vezes que cada um foi mencionado durante as entrevistas. O atributo padronização dos procedimentos obteve o maior número de citações entre funcionários e clientes do serviço. Enquanto isso, também foi analisada a importância explícita atribuída pelos participantes, através de resposta a pergunta direta sobre qual atributo consideravam o mais importante. Neste caso, os itens agilidade e comunicação foram indicados como mais importantes, sendo que para os funcionários o atributo mais importante foi a agilidade, enquanto que para os clientes a comunicação ficou em primeiro lugar. Esta observação demonstrou que os funcionários entrevistados têm uma imagem equivocada da expectativa dos requerentes, ao considerarem a agilidade como o atributo mais importante.

Através da identificação da importância e da situação atual dos diversos atributos, conforme avaliação dos entrevistados, também foi possível determinar as relações existentes entre estes.

Os atributos identificados e suas relações de importância foram comparados com as sugestões apresentadas na literatura. A comparação permitiu verificar que muitos atributos que apareceram em outros trabalhos sobre serviços públicos não foram mencionados nesta pesquisa. Enquanto isso, os atributos fiscalização e coerência das legislações não foram encontrados na literatura consultada, sendo o fato atribuído à especificidade do serviço em estudo. Na literatura, o atributo verificado pela maioria dos trabalhos como sendo o mais importante para os consumidores de serviços públicos foi a confiabilidade.

Foi possível desenvolver um modelo conceitual contendo os elementos e relacionamentos entre os atributos identificados anteriormente e alguns atributos adicionados a partir da literatura. A distribuição das relações entre os atributos foi observada em quatro níveis, respectivamente a qualidade percebida diretamente pelo cliente e mais três níveis subordinados entre si, que são aqueles relativos aos determinantes dos clientes, aos processos e procedimentos e às estruturas gerenciais. A intenção não foi a de criar um modelo operacional, mas sim um modelo que ajudasse a entender os elementos essenciais para assegurar a qualidade dos serviços percebida pelos clientes e seus relacionamentos.

Considerando o modelo identificado, no segundo nível (determinantes dos clientes) foram definidos como atributos: agilidade, bom atendimento, comunicação eficiente e fiscalização efetiva. O terceiro nível (processos e procedimentos) incorpora os atributos: competência técnica, padronização dos procedimentos, coerência das legislações e tratamento igualitário e imparcial. Por fim, o quarto nível (estruturas gerenciais) é formado pelos atributos: tangíveis, entendimento do cliente, processos focados nos clientes e interação entre secretarias.

Além disso, as idéias mencionadas pelos entrevistados foram analisadas quanto a sua aplicabilidade. Foi possível listar uma série de sugestões viáveis para a melhoria do serviço de licenciamento ambiental mencionadas pelos participantes das entrevistas. Tanto funcionários quanto clientes do serviço contribuíram, sendo que os atributos comunicação e agilidade foram os que concentraram o maior número de sugestões. Entre as principais sugestões estão: (i) disponibilização de informações sobre procedimentos do licenciamento ambiental no site da SMAM na Internet; (ii)

implantação de padronização dos procedimentos para as rotinas de licenciamento de cada equipe e (iii) realização de vistorias através de check-list das equipes técnicas em empreendimentos que não tenham atividades complexas.

Como conclusão final deste trabalho teve-se a confirmação de que o estudo da qualidade na prestação de serviços públicos, como o de licenciamento ambiental, permite relacionar os elementos essenciais e identificar oportunidades de melhoria tão necessárias nos tempos atuais. Este trabalho também auxilia a confirmar que cada tipo de serviço exige o desenvolvimento de seu próprio modelo conceitual, em função das especificidades existentes.

## **6.2 SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS**

A partir do trabalho realizado podem ser recomendadas algumas sugestões para próximos estudos, tanto como continuidade deste como na amplitude de sua aplicação. Algumas idéias que se destacam encontram-se nos parágrafos seguintes.

Através de uma pesquisa quantitativa, este estudo poderia ser estendido através de uma amostragem probabilística, para confirmar os atributos envolvidos e os graus de importância destes atributos da qualidade. Isto poderia melhorar a confiabilidade dos resultados e talvez possibilitar algumas generalizações e melhores inferências.

Uma oportunidade para pesquisa, que traria ganhos à SMAM, seria o desenvolvimento de um instrumento para medição sistemática da percepção dos clientes quanto à qualidade do serviço de licenciamento ambiental. Desenvolver itens a serem medidos regularmente, que avaliem os atributos considerados importantes.

Uma continuidade interessante para este trabalho seria a realização da extensão da pesquisa avaliando outros processos existentes na SMAM, como os de denúncia, por exemplo, verificando se existe diferença entre os atributos envolvidos na avaliação da qualidade. A pesquisa também poderia ser estendida a outras secretarias, a fim de corroborar os resultados.

Também poderia ser estudada a diferença entre serviços públicos que são pagos e os que não são, pois conforme Agus e Barker (2007) afirmam, pode haver diferenças significativas na forma dos clientes avaliarem a qualidade destes dois tipos de serviços.

## REFERÊNCIAS

AGUS, A.; BARKER, S.; KANDAMPULLY, J. An exploratory study of service quality in the Malaysian public service sector. *International Journal of Quality & Reliability Management*, v. 24, n. 2, 2007.

ANCARANI, A.; CAPALDO, G. Management of standardised public services: a comprehensive approach to quality assessment. *Managing Service Quality*, v. 11, n. 5, 2001.

ANDERSON, E. A., ZWELLING, L. A. Measuring service quality at the University of Texas MD Anderson Cancer Center. *International Journal of Health Care Quality Assurance*, v. 9, n. 7, p. 9-22, 1996.

BABAKUS, E.; BOLLER, G. W. An Empirical Assessment of the SERVQUAL Scale. *Journal of Business Research*, v. 24, n. 3, p. 253-268, 1992.

BERRY, L.L., ZEITHAML, V.A.; PARASURAMAN, A. Quality Counts in Services, Too. *Business Horizons*, p. 44-52, May-June, 1985.

BERRY, L. L.; PARASURAMAN, A. Listening to the Customer - The Concept of a Service-Quality Information System. *Sloan Management Review*, v. 38, n. 3; p. 65, 1997.

BRYSLAND, A.; CURRY, A. Service improvements in public services using SERVQUAL. *Managing Service Quality*, v. 11, n. 6, p. 389-401, 2001.

CARMAN, J. M. Consumer perceptions of service quality: an assessment of the SERVQUAL dimensions. *Journal of Retailing*, v. 66, n. 1, p. 33-56, 1990.

CHATTERJEE, S.; CHATTERJEE, A. Prioritization of Service Quality Parameters Based on Ordinal Responses. *Total Quality Management*, v. 16, n. 4, p. 477-489, 2005.

CHEN, C.; YU, C.; YANG, S.; CHANG, H. A customer-oriented service-enhancement system for the public sector. *Managing Service Quality*, v. 14, n. 5, p. 414-425, 2004.

CHOPPIN, J. Total Quality in Public Service. *Management Development Review*, v. 7, n. 3, 1994.

CHOWDHARY, N.; PRAKASH, M. Service Quality: Revisiting the Two Factors Theory. *Journal of Services Research*, v. 5, n. 1, 2005.

CRONIN, J. J. Jr.; TAYLOR, S. A. Measuring Service Quality: A Reexamination and Extension. *Journal of Marketing*, v. 56, n.3, p. 55-68, jul. 1992.

CRONIN, J. J. Jr. Looking back to see forward in services marketing: some ideas to consider. *Managing Service Quality*, v. 13, n. 5, p. 332-337, 2003.

CURRY, A.; HERBERT, D. Continuous improvement in public services - a way forward. *Managing Service Quality*, v. 8, n. 5, p. 339-349, 1998.

CURRY, A. Innovation in public service management. *Managing Service Quality*, v. 9, n. 3, p. 180-190, 1999.

DABHOLKAR, P. A.; OVERBY, J. W. Linking process and outcome to service quality and customer satisfaction evaluations: An investigation of real estate agent service. *International Journal of Service Industry Management*, v.16, n.1, 2005.

DEICHMANN, U.; LALL, S. V. Citizen Feedback and Delivery of Urban Services. *World Development*, v. 35, n. 4, p. 649-662, 2007.

DETR. *Guide to Quality Schemes and Best Value*. Department of the Environment, Transport and the Regions: London. London, 2000.

DEWHIRST, F.; MARTINEZ-LOVENTE, A. R.; DALE, B. G. TQM in public organisations: an examination of the issues. *Managing Service Quality*, v. 9, n. 4, p. 265-73, 1999.

DONNELLY, M., WISNIEWSKI, M., DALRYMPLE, J.F., CURRY, A.C. Measuring service quality in local government: the SERVQUAL approach. *International Journal of Public Sector Management*, v. 8, n. 7, p. 15-20, 1995.

DONNELLY, M. Making the difference: quality strategy in the public sector. *Managing Service Quality*, v. 9, n. 1, p. 47-52, 1999.

DONNELLY, M.; SHIU, E. Assessing service quality and its link with value for money in a UK local authority's housing repairs service using the SERVQUAL approach. *Total Quality Management*, v. 10, n. 4, p. S498-S506, 1999.

DREJER, I. Identifying innovation in surveys of services: a Schumpeterian perspective. *Research Policy*, v. 33, p. 551-562, 2004.

DURVASULA, S.; LOBO, A. C.; LYSONSKI, S.; MEHTA, S. C. Finding the sweet spot: A two industry study using the zone of tolerance to identify determinant service quality attributes. *Journal of Financial Services Marketing*, v.10, n.3, p.244-259, 2006.

EDWARDS, D.; THOMAS, J. C. Developing a Municipal Performance-Measurement System: Reflections on the Atlanta Dashboard. *Public Administration Review*, v. 65, n. 3, p. 369-376, 2005.

ERRIDGE, A.; FEE, R.; MCILROY, J. Public sector quality: political project or legitimate goal? *International Journal of Public Sector Management*, v. 11, n. 5, p. 341-353, 1998.

FRANCESCHINI, F.; CIGNETTI, M.; CALDARA, M. Comparing tools for service quality evaluation. *International Journal of Quality Science*, v. 3, n. 4, p. 356 - 367, 1998.

GHOBIAN, A.; SPELLER, S.; JONES, M. Service Quality – concepts and models. *International Journal of Quality & Reliability Management*, v. 11, n. 9, p. 43-66, 1994.

GRÖNROOS, C. Marketing services: a case of a missing product. *Journal of Business & Industrial Marketing*, v. 13, n. 3-4, p. 322-38, 1998.

GRÖNROOS, C. *The perceived service quality concept – a mistake?* *Managing Service Quality*, v. 11, n. 3, p. 150-2, 2001.

HARWICK, B. T. Quality Criteria for Public Service: A Working Model. *International Journal of Service Industry Management*, v. 4, n. 2, p. 29-40, 1993.

IBGE. *Pesquisa anual de serviços - 2004*. Brasília, 2006a.

IBGE. *Comunicação Social*. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)> Acesso em: 20 set. 2006b.

JOHNSTON, R. The determinants of service quality: satisfiers and dissatisfiers. *International Journal of Service Industry Management*, v. 6, n. 5, p. 53-71, 1995.

KEARSEY, A.; VAREY, R. J. Managerialist Thinking on Marketing for Public Services. *Public Money and Management*, v. 18, n. 2, p. 51-60, 1998.

LEHTINEN, U.; LEHTINEN, J.R. Two approaches to service quality dimensions. *Service Industries Journal*, v. 11, n. 3, p. 287-305, 1991.

LORD, R.; REINKE, D. *Measuring Customer Satisfaction in Oregon State Government - Final report of the Customer Satisfaction Workgroup*. Oregon, 2004.

MAGD, H.; CURRY, A. Benchmarking: achieving best value in public-sector organisations. *Benchmarking: An International Journal*, v. 10, n. 3, p. 261-286, 2003.

MATHEWS, J. e SHULMAN, A.D. Competitive advantage in public-sector organizations: explaining the public good/sustainable competitive advantage paradox. *Journal of Business Research*, v. 58, n. 2, p. 232-240, 2005.

MEIRELLES, D. S. *Serviços e desenvolvimento econômico: características e condicionantes*. In: Encontro Nacional de Economia Política, 11º., 2006, Vitória. São Paulo: Sociedade Brasileira de Economia Política, 2006. Disponível em: <[www.sep.org.br](http://www.sep.org.br)>. Acesso em: 24 ago.2006.



MELKERS, J.; WILLOUGHBY, K. Models of Performance-Measurement Use in Local Governments: Understanding Budgeting, Communication, and Lasting Effects. *Public Administration Review*, v. 65, n. 2, p. 180-190, 2005.

MIGUEL, P. A. C.; SALOMI, G. E. Uma Revisão dos Modelos para Medição da Qualidade em Serviços. *Produção*, v. 14, n. 1, p. 12-30, 2004.

MOHR, L.A.; BITNER, M.J. The role of employee effort in satisfaction with service transactions. *Journal of Business Research*, v. 32, n. 3, p. 239-252, 1995.

MUKHERJEE, A.; NATH, P. An empirical assessment of comparative approaches to service quality measurement. *Journal of Services Marketing*, v. 19, n. 3, p. 174-184, 2005.

NAJJAR, L.; BISHU, R. R. Service Quality: A Case Study of a Bank. *The Quality Management Journal*, v. 13, n. 3, p. 35-44, 2006.

OLORUNNIWO; F.; HSU, M. K.; UDO, G. J. Service quality, customer satisfaction, and behavioral intentions in the service factory. *Journal of Services Marketing*, v. 20, n. 1, p. 59-72, 2006.

PARASURAMAN, A.; ZEITHAML, V. A.; BERRY, L. L. A Conceptual Model of Service Quality and Its Implications for Future Research. *Journal of Marketing*, v. 49, n. 4, p. 41-50, 1985.

PARASURAMAN, A.; ZEITHAML, V. A.; BERRY, L. L. SERVQUAL: A Multiple-Item Scale for Measuring Consumer Perceptions of Service Quality. *Journal of Retailing*, v. 64, n. 1, p. 12-40, 1988.

PARASURAMAN, A.; ZEITHAML, VALARIE A.; BERRY, L. L. Alternative Scales for Measuring Service Quality: A Comparative Assessment Based on Psychometric and Diagnostic Criteria. *Journal of Retailing*, v. 70, n. 3, p. 201-230, 1994.

PARASURAMAN, A. Assessing and improving service performance for maximum impact: insights from a two-decade-long research journey. *Performance Measurement and Metrics: The International Journal for Library and Information Services*, v. 5, n. 2, p. 45-52, 2004.

PARIKH, D. Measuring Retail Service Quality: An Empirical Assessment of the Instrument. *Vikalpa: The Journal for Decision Makers*, v. 31, n. 2, p. 45-55, 2006.

PHILIP, G.; HAZLETT, S. A. The measurement of service quality: a new P-C-P attributes model. *International Journal of Quality & Reliability Management*, v. 14, n. 3, p. 260-286, 1997.

PORTO ALEGRE. Secretaria do Meio Ambiente. *Manual do Licenciamento Ambiental de Porto Alegre*. Coordenação Magda Creidy Satt Arioli e Cláudia Barros da Silva Lima. Série Cadernos Técnicos, nº1. Porto Alegre, 125p, 2004.

RIBEIRO, J. L. D. *Grupos Focados: Teoria e Aplicações*. Editor José Luis Duarte Ribeiro. Porto Alegre, RS: FEENG/UFRGS, PPGEF/UFRGS, 93p, 2003.

SACHDEV, S. B.; VERMA, H. V. Relative Importance of Service Quality Dimensions: A Multisectoral Study. *Journal of Services Research*, v. 4, n. 1, 2004.

SCHEDLER, K.; FELIX, J. Quality in public management: the customer perspective. *International Public Management Journal*, v. 3, n. 1, p. 125-143, 2000.

SCOTT, D.; SHIEFF, D. Service Quality Components and Group Criteria in Local Government. *International Journal of Service Industry Management*, v. 4, n. 4, p. 42-54, 1993.

SETH, N., DESHMUKH, S.G.; VRAT, P. Service quality models: a review. *International Journal of Quality & Reliability Management*, v. 22, n. 9, p. 913-49, 2005.

SETH, N.; DESHMUKH, S.G.; VRAT, P. A framework for measurement of quality of service. *Supply Chain Management: An International Journal*, v. 11, n. 1, p. 82-94, 2006.

SIGALA, M.; CHRISTOU, E. Global trends and challenges in services. *Managing Service Quality*, v. 16, n. 4, p. 345-348, 2006.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. *Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação*. 4. ed. rev. atual. Florianópolis: UFSC, 138p, 2005.

SKELCHER, C. Improving the Quality of Local Public Services. *The Service Industries Journal*, v. 12, n. 4, p. 463-477, 1992.

SMAM. *Licenciamento Ambiental – Apresentação*. Disponível em <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/smam>>. Acesso em: 10/01/2008.

SVENSSON, G. New aspects of research into service encounters and service quality. *International Journal of Service Industry Management*, v. 17, n. 3, p. 245-257, 2006.

SULLIVAN, B.; ESTES, C. Measuring customer service quality in local government: Fulton County Human Services shares its experience with surveys and recommends ways to use them to improve customer satisfaction. *The Public Manager*, v.36, n.1, p.37, 2007.

TINOCO, M. A. *Proposta de modelos de satisfação dos consumidores de serviços*. Porto Alegre: UFRGS, 2006. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção), Escola de Engenharia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006.

WISNIEWSKI, M. *Can't get no satisfaction? Using a gap approach to measure service quality*. Accounts Commission for Scotland. Edinburgh, 1999.

WISNIEWSKI, M. Using SERVQUAL to assess customer satisfaction with public sector services. *Managing Service Quality*, v. 11, n. 6, p. 380-388, 2001.