

**AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS POR ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DE MODELOS**

**LAÍS VIERA TREVISAN**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS)

**DANIEL ARRUDA CORONEL**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA (UFSM)

# AValiação DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS POR ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DE MODELOS

## 1 INTRODUÇÃO

Ao se analisar o contexto brasileiro, nota-se a importância de aprimorar a gestão das organizações públicas, as quais possuem uma responsabilidade direta com a sociedade e devem prezar pela eficiência e eficácia. Para Giansesi e Corrêa (2014, p. 196), a qualidade em serviços pode ser entendida como “o grau em que as expectativas do cliente são atendidas/excedidas por sua percepção do serviço prestado”.

Na gestão pública, a preocupação com a qualidade está relacionada com uma questão de cidadania, já que a função da administração pública é prover a sociedade dos bens e serviços dos quais necessita. Portanto, os cidadãos, que mantêm a máquina do governo por meio do pagamento de impostos, taxas e contribuições, esperam, em contrapartida, receber serviços públicos com qualidade equivalente à contribuição feita (CARVALHO; TONET, 1994).

Conforme Kanaane, Fiel Filho e Ferreira (2010), na prestação de serviços públicos, a figura do cliente se confunde com a do cidadão e, para satisfazê-lo, não basta apenas ouvir seus desejos e necessidades; é necessário, por meio da análise, compreensão e alteração de estruturas das melhores práticas de mercado, transformá-las em práticas adequadas ao setor público, visando ao aperfeiçoamento dos processos e à qualidade total na prestação de serviços. Os autores ainda destacam que modernizar a administração pública visa compreender o cidadão sob a mesma perspectiva com que é compreendida a opinião dos clientes nas organizações privadas.

Dentro desse contexto, insere-se a avaliação, a qual, para Ramos e Schabbach (2012), é um instrumento importante para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão, do controle social sobre a efetividade da ação do Estado. Além de aprimorar o processo de tomada de decisão e auxiliar na alocação apropriada de recursos, a avaliação permite aos formuladores e gestores de políticas públicas desenharem políticas mais consistentes, com melhores resultados e melhor utilização dos recursos. Desse modo, como Kayano e Caldas (2002, p. 4) afirmam, “avaliar a gestão é importante para corrigir rumos indesejados que podem estar sendo tomados despercebidamente”.

A avaliação, do ponto de vista do usuário/cliente, pode ser um importante instrumento de informações para os gestores, tendo em vista que viabiliza a elaboração de um diagnóstico das práticas que estão sendo realizadas pela organização, a compreensão das expectativas dos clientes e, a partir disso, a identificação das ações que devem ser mantidas e aquelas que necessitam de melhorias.

Nesse sentido, este estudo tem como objetivo analisar os modelos de avaliação da qualidade em serviços no contexto das organizações públicas. Para tanto, são expostos os modelos *Perceived Service Quality* (PSQ), *Service Quality* (SERVQUAL), Modelo Percepção-Expectativa, Modelo de avaliação de serviço e valor, *Service Performance* (SERVPERF) e *Evaluated Performance* (EP).

Salienta-se a necessidade de compreender os modelos de avaliação da qualidade existentes na literatura e, a partir deles, realizar as devidas adaptações e/ou combinações para a perspectiva da administração pública.

Assim, o trabalho está dividido da seguinte forma, além desta introdução: a segunda seção aborda a qualidade no setor público; a terceira seção expõe sobre a avaliação da qualidade no setor público; a quarta apresenta os modelos de avaliação da qualidade em serviços e a última seção realiza as considerações finais.

## 2 QUALIDADE NO SETOR PÚBLICO

Quando a qualidade é percebida internamente à organização, pode auxiliar na sua eficiência, minimizar o desperdício e aumentar a produtividade; e quando vista externamente, possibilita manter os clientes satisfeitos (NOVAES; LASSO; MAINARDES, 2015).

No que tange às organizações públicas, Carvalho e Tonet (1994) afirmam que a expectativa da sociedade com relação aos serviços recebidos do setor público tem se modificado, pois a população pede mais e melhores serviços públicos e cobra melhor gestão dos recursos e do patrimônio público. Dessa forma, o sentimento de cidadania tem feito com que a sociedade abandone a posição passiva em relação às ações do governo e se organize para exigir maior eficiência/eficácia da administração pública.

Nesse sentido, desde 1990, o governo federal estimula o desenvolvimento de programas para a melhoria da qualidade na gestão dos órgãos públicos. Um marco importante no sentido da busca da qualidade para a gestão pública foi a implementação do Programa de Qualidade na Administração Pública, no período em que Luiz Carlos Bresser Pereira esteve à frente do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995-1998). Nessa época, foi concebido o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, com incentivo à

participação, reconhecimento do potencial do servidor e de sua importância no processo produtivo, igualdade de oportunidades e a opção pela cidadania; estando associado aos processos educacionais que conduzem a uma renovada visão do mundo (BRASIL, 1997, p. 12).

O principal instrumento do plano foi o Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública, que se propôs a introduzir no setor público as mudanças de valores e comportamentos preconizados pela administração pública gerencial e, ainda, viabilizar a revisão dos processos internos da administração pública com vistas à sua maior eficiência e eficácia. Os objetivos gerais do programa eram: a) contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos, por meio da institucionalização dos seus princípios, com ênfase na participação dos servidores; e b) apoiar o processo de mudança de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial, fortalecendo a delegação, o atendimento ao cidadão, a racionalidade no modo de fazer, a definição clara de objetivos, a motivação dos servidores e o controle de resultados (BRASIL, 1997).

Em 1999, o governo federal alterou o nome do programa para Programa de Qualidade do Setor Público, que passou a dar maior ênfase nas necessidades dos cidadãos como referencial de desempenho da administração pública, com foco em resultado. Em 2005, substituindo o Programa da Qualidade no Serviço Público (PQSP), o governo federal instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), mantendo-se fiel à finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do país mediante a melhoria contínua da gestão.

Ainda, o grande objetivo do GESPÚBLICA seria sair do serviço à burocracia e colocar a gestão pública a serviço do resultado dirigido ao cidadão, entendendo-se por resultado para o setor público o atendimento total ou parcial das demandas da sociedade traduzidas pelos governos em políticas públicas, buscando melhores resultados para o cidadão e impactando na melhoria da qualidade de vida e na geração do bem comum (BRASIL, 2009).

Entretanto, ressalta-se que houve a revogação do Programa GESPÚBLICA a partir da publicação do Decreto n. 9.094, de 17 de julho de 2017, que dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratificando a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no país e institui a Carta de Serviços ao Usuário, a qual deve ser elaborada e divulgada pelos órgãos e entidades do

executivo federal e deve apresentar e informar as formas de acesso aos serviços e os compromissos e padrões de qualidade do atendimento ao público.

A revogação foi realizada a fim de sanar a sobreposição de programas e acompanhar os diversos esforços de melhoria da gestão pública que estão sendo realizados por meio da Plataforma de Cidadania Digital, instituída pelo Decreto n. 8.936, de 19 de dezembro de 2016, e com a criação do Conselho Nacional para a Desburocratização (BRASIL, 2017).

Nesse contexto, faz-se necessário abordar o papel da avaliação desses programas, das políticas e dos próprios serviços prestados pelo Estado. Assim, na sequência, são apresentados conceitos referentes à avaliação da qualidade no setor público.

### **3 AVALIAÇÃO DA QUALIDADE NO SETOR PÚBLICO**

Dado o atual contexto político-econômico brasileiro, um dos principais desafios e objetivos que se colocam para os dirigentes das organizações públicas é o aumento da eficácia de sua organização, na qual a melhoria da gestão tem papel imprescindível. Para que isso seja possível, a Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap) do governo do estado de São Paulo (2006, p. 3) ressalta que

[...] é fundamental dispor de capacidade e instrumentos que permitam ao ator social identificar as mais relevantes demandas da sociedade (objetivos ou problemas a serem equacionados); a explicação das razões de sua existência (suas causas); a formulação de uma proposta de ação (plano de governo) e sua implementação. Como decorrência, temos que é essencial a produção de informações que alimentem e orientem o processo de tomada de decisão em todas as suas instâncias bem como possibilitem o acompanhamento sistemático das ações desenvolvidas e o resultado produzido pelas mesmas.

De acordo com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2012, p. 16), um desses instrumentos de auxílio à gestão pública são os indicadores, os quais “contribuem para identificar e medir aspectos relacionados a um determinado fenômeno decorrente da ação ou da omissão do Estado”. Assim, tornam mensurável algum aspecto de uma dada realidade, de forma a possibilitar sua observação e avaliação. Segundo o Ministério:

Pode-se afirmar que o principal objetivo dos indicadores, no contexto aqui analisado, é o de assistir os gestores públicos. Se possuem informações confiáveis, precisas e tempestivas, eles podem abdicar de decisões fundamentadas exclusivamente na intuição, tradição, ‘tino administrativo’ ou opiniões pessoais. Neste contexto, os indicadores permitem integrar subjetividade e objetividade a partir de evidências empíricas, viabilizam comparações e avaliações consistentes, e, principalmente, criam condições para esclarecer e fornecer suporte às decisões.

Ainda, segundo o Ministério, as informações resultantes dos indicadores são de grande valia para os gestores públicos, tendo em vista sua importância para a construção de diagnósticos consistentes com a realidade observada, favorecendo, assim, a formulação e desenvolvimento de políticas públicas. Existe, no Brasil, uma diversidade de fontes que produzem e disseminam estatísticas, taxas, proporções, índices e outros tipos de indicadores. O Quadro 1 destaca algumas instituições de maior relevância e seus principais produtos.

**Quadro 1** – Principais instituições de pesquisa e seus principais produtos

(continua)

<b>Tema</b>	<b>Fonte</b>	<b>Produtos</b>
Educação	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)	Dados educacionais, equipamentos, docentes, desempenho escolar.
Ciência e tecnologia	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)	Produção científica, recursos aplicados, patentes.
Desenvolvimento econômico	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC)	Estatísticas do comércio exterior, comércio serviços, produção.
Desenvolvimento social	Ministério do Desenvolvimento Social e Ministério das Cidades	Indicadores de pobreza, indigência, transferência de renda, habitação, saneamento, condições urbanas.
Direitos humanos	Secretaria Especial de Direitos Humanos	Promoção de direitos humanos, pessoa com deficiência, pessoa idosa, criança e adolescente.
Economia	Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Banco Central do Brasil, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) e Fundação Getúlio Vargas (FGV)	Estatísticas econômicas em geral.
Meio ambiente	Ministério do Meio Ambiente e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)	Indicadores de desenvolvimento sustentável.
Organismos internacionais	Banco Mundial, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), Nações Unidas, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud)	Estatísticas gerais em nível mundial.
Saúde	Ministério da Saúde	Estatísticas da saúde, mortalidade, morbidade; atendimentos, vacinações.
Trabalho	Ministério do Trabalho e Emprego	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), Relação Anual

(conclusão)

		de Informações Sociais (Rais), cadastro de empresas, estatísticas do trabalho.
Transporte	Ministério dos Transportes	Plano Nacional de Logística e Transportes – Base de Dados Georreferenciada.

Fonte: Adaptado de Brasil (2012, p. 47-50)

Sucedendo de um macrocontexto brasileiro para a realidade mais específica das organizações públicas, no que tange aos indicadores de desempenho, o guia metodológico *Carta de serviços ao cidadão* (BRASIL, 2014) dispõe acerca de padrões mínimos de desempenho institucional a serem seguidos para uma boa realização da atividade ou prestação de serviço: a) tempo de espera para atendimento; b) tempo de atendimento – prazo máximo para a prestação do serviço/atividade; c) prioridades de atendimento, tempo de espera para atendimento, prazos para a realização dos serviços; d) tratamento a ser dispensado aos usuários quando do atendimento; e) condições mínimas a serem observadas pelas unidades de atendimento – em especial, no que se refere a acessibilidade, limpeza e conforto; f) requisitos básicos para o sistema de sinalização visual das unidades de atendimento; g) informações sobre os meios de comunicação com os usuários, procedimentos para receber, atender, gerir e responder às sugestões e reclamações; h) atividades (inclusive estimativas de prazos), mecanismos de consulta, por parte dos usuários, acerca das etapas, cumpridas e pendentes, para a realização do serviço/atividade solicitado.

Da mesma forma que os indicadores são importantes para a avaliação e monitoramento de uma dada realidade num contexto social ou empresarial, existem instrumentos de avaliação da gestão pública que concorrem para a avaliação nos processos de melhoria da gestão pública. Entre aqueles existentes, destaca-se, na literatura e em âmbito empresarial, a utilização do Modelo de Excelência em Gestão (MEG), promovido pela Fundação Nacional da Qualidade (FNQ).

A FNQ foi instituída no início da década de 1990, por um grupo formado por representantes de 39 organizações privadas e públicas, a partir da observação da necessidade de se adotar padrões internacionais para avaliar, reconhecer e melhorar as práticas de gestão, bem como aumentar a competitividade das organizações brasileiras. No princípio, a FNQ denominava-se “Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade” (FPNQ).

A entidade sem fins lucrativos foi criada para administrar o Prêmio Nacional da Qualidade (PNQ) e as atividades decorrentes do processo de premiação, em todo o território nacional. Em 2005, a fundação passa por uma ampla reestruturação e retira o termo “prêmio” do nome, passando a se chamar Fundação Nacional da Qualidade (FNQ). Além disso, redefine sua missão, visão e objetivos e incorpora aos Critérios de Excelência novas práticas de gestão, entre elas a sustentabilidade, a responsabilidade corporativa e a valorização das pessoas, da qualidade de vida e da diversidade. Junto com o Sebrae Nacional, passa a disseminar o MEG entre as micro e pequenas empresas (FNQ, 2019).

De acordo com o GESPÚBLICA (BRASIL, 2016), o MEG surgiu a partir da compreensão de que o maior desafio do setor público brasileiro é de natureza gerencial, fazendo com que, na década de 1990, fosse buscado um novo modelo de gestão pública focado em resultados e orientado para o cidadão. O uso do modelo permite que as organizações públicas possam conhecer suas práticas e resultados, alinhar-se aos requisitos do MEG e implementar ciclos contínuos de avaliação de seus sistemas de gestão.

O MEG é baseado em oito critérios de excelência: liderança, estratégias e planos, clientes, sociedade, informações e conhecimento, pessoas, processos e resultados. Os critérios sugerem uma visão sistêmica da gestão organizacional e são representados conforme a Figura 1 (FNQ, 2013).

**Figura 1** – Critérios de excelência do Modelo de Excelência em Gestão



Fonte: Fundação Nacional da Qualidade (2013, p. 13)

Segundo o GESPÚBLICA (BRASIL, 2016), os critérios estabelecem o que se espera de uma gestão pública com qualidade em gestão. Esses princípios constituem o cerne do processo de avaliação e devem ser evidenciados pelas práticas de gestão da organização e pelos resultados decorrentes dessas práticas. Nesse sentido, avaliar a gestão de uma organização pública significa verificar o grau de aderência das suas práticas de gestão em relação aos critérios apresentados.

A fim de facilitar o processo de avaliação continuada, o Programa da Qualidade no Serviço Público desdobrou o MEG em três instrumentos de avaliação: instrumento de 250 pontos (para organizações que estão iniciando a implementação da autoavaliação continuada), de 500 pontos (para organizações que atingiram pontuação igual ou superior a 200 pontos) e de 1.000 pontos (para organizações que atingiram pontuação igual ou superior a 350 pontos).

Com base nesse instrumento e considerando os oito critérios de excelência, a organização pública realiza o processo de autoavaliação; após, passa por um processo de validação externa, elabora o plano de melhoria da gestão e procede à implementação e monitoramento.

Na sequência, a próxima seção expõe acerca dos modelos de avaliação da qualidade em serviços abordados na literatura e que podem contribuir para a avaliação dos serviços prestados pelas organizações públicas.

## 4 MODELOS DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE EM SERVIÇOS

Ao longo das últimas décadas, diversos pesquisadores têm empreendido esforços para compreender a qualidade dos serviços prestados por meio da identificação de fatores determinantes à qualidade e do desenvolvimento de técnicas de medição.

Miguel e Salomi (2004) fizeram uma revisão de literatura sobre os principais modelos e conceitos referentes à mensuração da qualidade de serviços. Conforme os autores, um dos primeiros estudos para mensuração da qualidade em serviços foi desenvolvido por Grönroos (1984). Em seguida, em 1985, Parasuraman, Zeithaml e Berry propuseram um modelo baseado em Oliver (1980), o qual também foi utilizado por Brown e Swartz (1989).

Na sequência, Parasuraman, Zeithaml e Berry (1988) complementaram seu modelo com o instrumento denominado SERVQUAL. Com base nesse estudo, outros autores apresentaram modelos que buscaram aperfeiçoá-lo, a exemplo de Bolton e Drew (1991), Cronin e Taylor (1992) e Teas (1993).

O modelo *Perceived Service Quality* (PSQ), proposto por Grönroos (1984), foi aplicado com executivos suecos dos setores bancário, hoteleiro, de restaurantes, companhias aéreas, manutenção e limpeza, agências de locação de veículos e turismo. O autor concluiu que a qualidade percebida é o resultado da diferença entre a expectativa do cliente e o seu julgamento sobre o desempenho do serviço. Além disso, a interação entre o vendedor e o comprador é de grande importância para o setor de serviços, até mais do que as atividades tradicionais de marketing.

O modelo SERVQUAL, proposto por Parasuraman, Zeithaml e Berry (1985), baseou-se no modelo de satisfação de Oliver (1980) e preconizou que a satisfação do cliente é uma função da diferença entre expectativa e desempenho. Portanto, a avaliação de um serviço em relação a uma dimensão é feita pela diferença entre a sua expectativa e o seu julgamento sobre o serviço. Para testar o modelo, foi realizada uma pesquisa por meio do método de entrevistas com grupos focais. Esses grupos foram formados por executivos de quatro empresas de serviços nacionalmente reconhecidas nos Estados Unidos, dos seguintes setores: banco varejista, cartão de crédito, corretagem de ações, reparo e manutenção.

O estudo identificou cinco *gaps* (lacunas ou discrepâncias) na prestação de serviços que podem afetar a qualidade percebida pelos clientes. Os cinco *gaps* mostram a discrepância entre a expectativa do cliente e a percepção gerencial; a percepção gerencial sobre as expectativas do cliente e as especificações da qualidade dos serviços; os padrões e especificações da empresa e o que realmente é fornecido ao cliente; a promessa realizada pelos meios de comunicação e o que realmente é fornecido; e o serviço esperado e o serviço recebido.

A pesquisa ainda gerou dez categorias, inicialmente denominadas de determinantes da qualidade e, posteriormente, de dimensões da qualidade: confiabilidade, presteza, competência, acessibilidade, cortesia, comunicação, credibilidade, segurança, compreensão e conhecimento do cliente, aspectos tangíveis. Com base nessas dez dimensões da qualidade, Parasuraman, Zeithaml e Berry (1988) desenvolveram um instrumento de medida de qualidade em serviço, a escala de múltiplos itens, chamada SERVQUAL. Inicialmente, foram identificados 97 itens, distribuídos pelas dez dimensões. Após um primeiro refinamento da escala, chegou-se a 54 itens nas mesmas determinantes. Na sequência, obteve-se um instrumento com 22 itens, distribuídos em cinco dimensões, as quais são descritas a seguir:

1. confiabilidade: exprime a capacidade de realizar um serviço no tempo prometido e de forma confiável e precisa;
2. presteza: disposição de ajudar os clientes e prover-lhes o serviço prontamente;
3. segurança: habilidade dos funcionários em transmitir confiança e segurança, com cortesia e conhecimento;
4. empatia: capacidade de fornecer cuidados e atenção individualizada aos clientes; e

5. aspectos tangíveis: relacionados à aparência das instalações, equipamentos, pessoal e material de comunicação.

Cada item do instrumento foi dividido em duas questões, sendo uma para medir as expectativas e outra para mensurar a percepção dos clientes. O questionário utilizou a escala psicométrica *Likert* de 7 pontos, variando de 1 (discordo fortemente) a 7 (concordo fortemente). Assim, a qualidade dos serviços seria medida por meio da pontuação obtida com a relação feita entre o serviço esperado e o serviço recebido pelo cliente.

Vale salientar que a definição dos itens e das dimensões de qualidade de serviço da escala SERVQUAL ocorreu após a realização de análises estatísticas de confiabilidade e validação. Nesse sentido, no questionário, as variáveis de 1 a 4 referem-se à dimensão Tangibilidade; de 5 a 9 são relativas à Confiabilidade; de 10 a 13 correspondem à Presteza; de 14 a 17 relacionam-se à Segurança; e, por fim, os itens entre 18 e 22 são referentes à dimensão Empatia. O Quadro 2 apresenta a proposta inicial do instrumento SERVQUAL com os 22 itens.

**Quadro 2 – Instrumento SERVQUAL**

(continua)

<b>Dimensão</b>	<b>Item</b>	<b>Questões referentes às expectativas dos clientes</b>	<b>Questões referentes às percepções dos clientes</b>
Tangibilidade	1	Elas deveriam ter equipamentos atualizados.	XYZ tem equipamentos atualizados.
	2	As suas instalações físicas deveriam ser visualmente atrativas.	As instalações físicas de XYZ são visualmente atrativas.
	3	Os seus empregados deveriam estar bem vestidos e asseados.	Os empregados de XYZ são bem vestidos e asseados.
	4	A aparência das instalações da empresa deveria estar de acordo com o tipo de serviço oferecido.	A aparência das instalações físicas de XYZ está de acordo com o tipo de serviço oferecido.
Confiabilidade	5	Quando estas empresas prometem fazer algo em certo tempo, deveriam fazê-lo.	Quando XYZ promete fazer algo em certo tempo, realmente faz.
	6	Quando os clientes têm algum problema, estas empresas deveriam ser solidárias e deixá-los seguros.	Quando você tem algum problema, a empresa XYZ é solidária e o deixa seguro.
	7	Estas empresas deveriam ser confiáveis.	XYZ é confiável.
	8	Elas deveriam fornecer o serviço no tempo prometido.	XYZ fornece o serviço no tempo prometido.
	9	Elas deveriam manter seus registros de forma correta.	XYZ mantém seus registros de forma correta.
Presteza	10	Não seria de se esperar que elas informassem aos clientes exatamente quando os serviços foram executados.	XYZ não informa exatamente quando os serviços serão executados.
	11	Não é razoável esperar pela disponibilidade imediata dos empregados desta empresa.	Você não recebe serviços imediatos dos empregados da XYZ.

(conclusão)

	12	Os empregados das empresas não tem que estar sempre disponíveis em ajudar os clientes.	Os empregados da XYZ não estão sempre dispostos a ajudar os clientes.
	13	É normal que eles estejam muito ocupados para responder prontamente aos pedidos.	Os empregados da XYZ estão sempre ocupados para responder aos pedidos dos clientes.
Segurança	14	Os clientes deveriam ser capazes de confiar nos empregados desta empresa.	Você pode confiar nos empregados da XYZ.
	15	Os clientes deveriam ser capazes de sentirem-se seguros nas transações com os empregados desta empresa.	Você se sente seguro em negociar com os empregados da XYZ.
	16	Seus empregados deveriam ser educados.	Os empregados da XYZ são educados.
	17	Seus empregados deveriam ter suporte adequado da empresa para fazerem bem seu trabalho.	Os empregados da XYZ obtêm suporte adequado da empresa para fazerem bem seu trabalho.
Empatia	18	Não seria de se esperar que a empresa desse atenção individualizada aos clientes.	XYZ não dá atenção individual a você.
	19	Não se pode esperar que os empregados deem atenção personalizada aos clientes.	Os empregados da XYZ não dão atenção personalizada a você.
	20	É irrealismo esperar que os empregados saibam quais são as necessidades dos seus clientes.	Os empregados da XYZ não sabem quais são as suas necessidades.
	21	É irrealismo esperar que esta empresa tenha como objetivo os maiores interesses de seus clientes.	XYZ não tem seus interesses como objetivo.
	22	Não se deveria esperar que o horário de funcionamento fosse conveniente para todos os seus clientes.	XYZ não tem horários de atendimento convenientes a todos os seus clientes.

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em Parasuraman, Zeithaml e Berry (1988).<sup>i</sup>

Em estudos posteriores, os autores do SERVQUAL refinaram novamente o instrumento, a fim de aperfeiçoá-lo. Assim, Parasuraman, Zeithaml e Berry (1991) buscaram substituir algumas terminologias utilizadas no questionário, como as expressões “deveriam”, que poderiam contribuir negativamente para um aumento das expectativas do entrevistado, bem como as expressões negativas por expressões afirmativas e outros dois itens, que foram trocados para que refletissem mais fielmente as dimensões da qualidade propostas.

O modelo SERVQUAL recebeu algumas críticas quanto à sua metodologia, a exemplo de Carman (1990), que afirmou que essa escala não pode ser generalizada, devendo ser adaptada a serviços específicos; Babakus e Boller (1992) também relataram que as dimensões consideradas dependeriam do tipo de serviço avaliado; Cronin e Taylor (1992) questionaram a validade do instrumento SERVQUAL, criado a partir da não confirmação da expectativa como a medida primária da qualidade perceptível de serviço; Teas (1993) criticou conceitualmente o

instrumento, pois Parasuraman, Zeithaml e Berry (1991) afirmaram que a percepção de qualidade pode ser interpretada como uma atitude.

Desse modo, Parasuraman, Zeithaml e Berry (1994) propuseram uma versão alternativa do modelo SERVQUAL. Diferentemente da proposta original, em que o cliente avaliava os 22 itens apenas em duas colunas (percepção sobre o serviço recebido e expectativa sobre o serviço), a nova estrutura passou a apresentar três colunas (percepção sobre o serviço recebido, serviço desejado ou expectativa sobre o serviço e serviço adequado). Ademais, a nova escala utilizada foi de nove opções, e não mais de sete. Após a validação do modelo, observou-se que, estatisticamente, o novo instrumento era mais relevante que o anterior, entretanto, apresentou algumas desvantagens, como, por exemplo, uma maior demora a ser respondido, dificultando sua aplicação.

Brown e Swartz (1989) também apresentaram um modelo de qualidade em serviços (Modelo Percepção-Expectativa) baseado no modelo de satisfação de Oliver (1980). Essa pesquisa foi aplicada à área médica, abrangendo 13 profissionais com consultórios. O estudo considerava a qualidade como a diferença entre a expectativa e a percepção de desempenho. Apesar de não diferir substancialmente se comparado ao trabalho de Parasuraman, Zeithaml e Berry (1985), traz uma simplificação na análise do serviço no âmbito gerencial.

Em relação aos *gaps* ou discrepâncias encontradas nessa pesquisa, a primeira hipótese não rejeitada foi que, quanto maior a discrepância entre a expectativa do cliente e o desempenho perceptível do serviço, menor o nível de satisfação. A segunda hipótese, também não rejeitada, foi que o nível de satisfação do cliente será maior quanto melhor for o nível de percepção do serviço pelo próprio profissional que o realiza. A terceira hipótese testada e rejeitada foi que seria maior o nível de satisfação quanto menor a discrepância entre a expectativa do cliente e a percepção dessa expectativa pelo profissional.

Bolton e Drew (1991) propuseram um método de avaliação (Modelo de avaliação de serviço e valor) envolvendo o valor a ser pago pelo serviço como parte do comportamento do cliente. A pesquisa envolveu 1.408 respondentes, que avaliaram características previamente identificadas do instrumento SERVQUAL, considerando as cinco dimensões apontadas anteriormente. Os autores sugeriram um modelo mais elaborado, segundo o qual as expectativas, o desempenho percebido e a não confirmação das expectativas são antecedentes da satisfação do cliente, sendo essa satisfação um dos aspectos que afetam a percepção da qualidade do serviço.

Cronin e Taylor (1992) desenvolveram um modelo baseado somente na percepção de desempenho de serviços. Os autores ressaltam que a qualidade não deve ser medida com base no modelo de satisfação de Oliver (1980), ou seja, através das diferenças entre expectativa e desempenho, mas somente pelo desempenho. Portanto, utilizam os mesmos 22 itens de avaliação da escala SERVQUAL, porém apenas a parte referente à percepção do cliente sobre o serviço prestado, excluindo os itens relativos às expectativas. Essa escala foi denominada SERVPERF, como uma alternativa ao instrumento SERVQUAL. A pesquisa foi aplicada a empresas representantes dos seguintes setores: bancos, controle de pragas, lavanderia e lanchonete.

A pesquisa de Teas (1993), intitulada *Evaluated Performance* (EP), apesar de usar um limitado conjunto dos itens da escala SERVQUAL e não abranger todos os setores de serviços, aponta para o modelo do desempenho ideal (DI) como o mais representativo da satisfação do cliente, intenção de recompra e preferências de compra.

Nesse contexto, os modelos aqui apresentados são os mais referenciados na literatura e fornecem subsídios para as pesquisas de avaliação da qualidade dos serviços prestados por organizações públicas. Assim, apresenta-se no Quadro 3 uma síntese dos estudos descritos anteriormente.

**Quadro 3 – Modelos de avaliação da qualidade**

<b>Modelo</b>	<b>Autor</b>	<b>Ano</b>	<b>Características principais</b>
<i>Perceived Service Quality</i> (PSQ)	Grönroos	1984	Qualidade = f (expectativa, desempenho e imagem).
<i>Service Quality</i> (SERVQUAL)	Parasuraman, Zeithaml e Berry	1985,1988	22 itens distribuídos em cinco dimensões da qualidade.
Modelo Percepção-Expectativa	Brown e Swartz	1989	Utiliza as dez dimensões desenvolvidas por Parasuraman, Zeithaml e Berry (1985).
Modelo de avaliação de serviço e valor	Bolton e Drew	1991	Utiliza quatro dimensões desenvolvidas por Parasuraman, Zeithaml e Berry (1988) e introduz o conceito do valor na avaliação da qualidade do cliente.
<i>Service Performance</i> (SERVPERF)	Cronin e Taylor	1992	Utiliza as cinco dimensões gerais desenvolvidas por Parasuraman, Zeithaml e Berry (1988).
<i>Evaluated Performance</i> (EP)	Teas	1993	Utiliza as cinco dimensões gerais desenvolvidas por Parasuraman, Zeithaml e Berry (1988).

Fonte: Elaborado pelos autores (2021)

Existem diversos outros modelos e autores que tratam dos modelos de qualidade em serviços, no entanto, conforme pesquisas bibliométricas realizadas em bases de dados internacionais por Castro Junior et al. (2013) e Pereira, Carvalho e Rotondaro (2013), identificou-se que os estudos que mais se destacam na literatura em termos de utilização e citação são os de Parasuraman, Zeithaml e Berry (1988), com a ferramenta SERVQUAL; de Cronin e Taylor (1992), com o SERVPERF; e o modelo de *Perceived Service Quality*, de Grönroos (1984).

Salienta-se que a simples transposição dos modelos de mercado para a perspectiva pública não é adequada, por isso muitos autores têm se empenhado na adaptação e/ou combinação de modelos para medir a qualidade dos serviços públicos percebida pelos usuários. Algumas pesquisas recentes que podem ser citadas nesse sentido são as de Cavallari e Machado (2016), Costa et al. (2020), Miguel e da Silveira (2018), Veloso e Sanches Junior (2018), Hennayake (2017), Akdere, Topb e Tekingündüzc (2018), Al-Ibrahim (2014), Fleischman, Johnson e Walker (2017), Kant e Jaiswal (2017).

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As organizações públicas possuem uma responsabilidade direta com os seus usuários e com a sociedade, de modo geral. Ademais, devem prezar pela eficiência e eficácia, buscando aperfeiçoar seus processos em busca da qualidade total na prestação de serviços.

Nessa lógica, faz-se necessário diagnosticar e avaliar as práticas realizadas pela administração pública com o intuito de compreender as necessidades e expectativas da população. Para tanto, este estudo teve como objetivo analisar os modelos de avaliação da qualidade em serviços no contexto das organizações públicas.

Foram expostos os modelos *Perceived Service Quality* (PSQ), *Service Quality* (SERVQUAL), Modelo Percepção-Expectativa, Modelo de avaliação de serviço e valor,

*Service Performance* (SERVPERF) e *Evaluated Performance* (EP). E observou-se que os estudos que mais se destacam na literatura em termos de utilização e citação são o SERVQUAL, o SERVPERF e o PSQ.

Destaca-se como limitação deste trabalho a análise de alguns modelos utilizados na literatura. Portanto, sugere-se que estudos futuros observem outros modelos e realizem a aplicação em organizações públicas a fim de que estas possam avaliar e aprimorar suas práticas. Da mesma forma, é necessário que a literatura continue verificando os benefícios e as limitações dos modelos de acordo com os avanços dos contextos práticos e teóricos da temática.

## REFERÊNCIAS

AKDERE, M.; TOP, M.; TEKINGÜNDÜZ, S. Examining patient perceptions of service quality in Turkish hospitals: The SERVPERF model. **Total Quality Management**, p. 342-352, 2018.

AL-IBRAHIM, A. Quality Management and Its Role in Improving Service Quality in Public Sector. **Journal of Business and Management Sciences**, v. 2, n. 6, p. 123-147, 2014.

BABAKUS, E.; BOLLER, G. W. An empirical assessment of the Servqual Scale. **Journal of Business Research**, v. 24, p. 253-268, 1992.

BOLTON, R. D.; DREW, J. H. A multistage model of customers' assessment of service quality and value. **Journal of Consumer Research**, v. 17, n. 4, p. 375-384, 1991.

BRASIL. Decreto n. 8.936, de 19 de dezembro de 2016. Institui a Plataforma de Cidadania Digital e dispõe sobre a oferta dos serviços públicos digitais, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 dez. 2016.

BRASIL. Decreto n. 9.094, de 17 de julho de 2017. Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jul. 2017.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Programa da qualidade e participação na administração pública**. Brasília: Mare, 1997.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA. **Documento de Referência**; Fórum Nacional 2008/2009. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Programa GESPÚBLICA - Instrumento para Avaliação da Gestão Pública-250 Pontos**. Brasília, 2015. Versão 1/2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Indicadores: Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública**. Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Programa GESPÚBLICA – Carta de Serviços ao Cidadão: guia metodológico**. Brasília, 2014.

BROWN, S. W.; SWARTZ, T. A. A gap analysis of professional service quality. **Journal of Marketing**, v. 53, n. 2, p. 92-98, 1989.

CARMAN, J. M. Consumer perceptions of service quality: an assessment of the Servqual dimensions. **Journal of Retailing**, v. 66, n. 1, p. 33-55, 1990.

CARVALHO, M. S. M. V.; TONET, H. C. Qualidade na administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 28, n. 2, p. 137-152, abr./jun. 1994.

CASTRO JR., D. F. L. et al. Qualidade de serviço: um estudo bibliométrico nas bases de dados internacionais. **Revista de Ciências da Administração**, v. 15, n. 36, p. 49-68, 2013.

CAVALLARI, V. C.; MACHADO, M. C. Melhoria no serviço prestado por uma organização pública. **Exacta**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 303-317, 2016.

COSTA, L. S. M. *et al.* Análise da qualidade do serviço prestado em uma unidade de AVC de um hospital público da cidade de Fortaleza - CE: aplicação da escala SERVQUAL. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 7, n. 1, p. 8356-8375, 2021.

CRONIN, J.; TAYLOR, S. Measuring service quality: A reexamination and extension. **Journal of Marketing**, v. 56, n. 3, p. 55-68, 1992.

FLEISCHMAN, G. M.; JOHNSON, E. N.; WALKER, K. B. An Exploratory Investigation of Management Accounting Service Quality Dimensions Using Servqual and Servperf. **Advances in Management Accounting**, v. 29, p. 91-125, 2017.

FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO – FUNDAP. **Programa de Desenvolvimento Gerencial – Educação Continuada**. São Paulo, 2006. Disponível em: <[http://unesav.com.br/ckfinder/userfiles/files/INDICADORES\\_PARA\\_MONITORAMENTO\\_DE\\_PROGRAMAS\\_E\\_PROJETOS.pdf](http://unesav.com.br/ckfinder/userfiles/files/INDICADORES_PARA_MONITORAMENTO_DE_PROGRAMAS_E_PROJETOS.pdf)>. Acesso em: 22 fev. 2019.

FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE – FNQ. **Critérios de Excelência: avaliação e diagnóstico da gestão organizacional**. São Paulo, 2013.

FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE – FNQ. **Portal da Fundação Nacional da Qualidade**. 2019. Disponível em: <<http://fnq.org.br/>>. Acesso em: 22 fev. 2019.

GIANESI, I. G. N.; CORRÊA, H. L. **Administração estratégica de serviços: operações para a satisfação do cliente**. São Paulo: Atlas, 2014.

GRÖNROOS, C. A service quality model and its marketing implications. **European Journal of Marketing**, v. 18, n. 4, p. 36-44, 1984.

HENNAYAKE, H. M. G. Y. J. Impact of Service Quality on Customer Satisfaction of Public Sector Commercial Banks: A Study on Rural Economic Context, International. **Journal of Scientific and Research Publications**, v. 7, n. 2, p. 156-161, 2017.

KANAANE, R.; FIEL FILHO, A.; FERREIRA, M. G. (Org.). **Gestão pública: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas**. São Paulo: Atlas, 2010.

KANT, R.; JAISWAL, D. The impact of perceived service quality dimensions on customer satisfaction: An empirical study on public sector banks in India. **International Journal of Bank Marketing**, v. 35, n. 3, p. 411-430, 2017.

KAYANO, J.; CALDAS, E. L. **Indicadores para o diálogo**. São Paulo: Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania; Easp/FGV, 2002.

MIGUEL, M. C.; DA SILVEIRA, R. Z. Qualidade, organização museológica e extensão universitária: avaliação pluralizada pelo aporte teórico metodológico Servqual. **Brazilian Journal of Information Studies: Research Trends**, v. 12, n. 4, p. 11-21, 2018.

MIGUEL, P. A. C.; SALOMI, G. E. Uma revisão dos modelos para medição da qualidade em serviços. **Revista Produção**, v. 14, n. 1, p. 12-30, 2004.

NOVAES, C.; LASSO, S.; MAINARDES, E. W. Percepções de qualidade do serviço público. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, v. 9, n. 1, p. 107-123, jan./mar. 2015.

OLIVER, R. L. A cognitive model of the antecedents and consequences of satisfaction decisions. **Journal of Marketing Research**, v. 17, p. 460-469, 1980.

PARASURAMAN, A.; ZEITHAML V. A.; BERRY, L. L. A conceptual model of services quality and its implication for future research. **Journal of Marketing**, v. 49, n. 4, p. 41-50, 1985.

PARASURAMAN, A.; ZEITHAML V. A.; BERRY, L. L. Alternative scales for measuring service quality: a comparative assessment based on psychometric and diagnostic criteria. **Journal of Retailing**, New York University, v. 70, n. 3, p. 201-230, 1994.

PARASURAMAN, A.; ZEITHAML V. A.; BERRY, L. L. Refinement and reassessment of the Servqual Scale. **Journal of Retailing**, v. 67, n. 4, p. 420-450, 1991.

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.

PEREIRA, V. R.; CARVALHO, M. M.; ROTONDARO, R. G. Um estudo bibliométrico sobre a evolução da pesquisa da qualidade em serviço. **Revista Produção**, v. 23, n. 2, p. 312-328, 2013.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1.271-1.294, set./out. 2012.

TEAS, R. K. Expectations, performance evaluation and consumer's perceptions of quality. **Journal of Marketing**, v. 57, n. 4, p. 18-34, 1993.

VELOSO, W. G. R; SANCHES JUNIOR, P. F. Qualidade do serviço prestado aos clientes da MGS: um estudo de caso com aplicação do SERVPERF. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v. 9, n. 2, p. 13-25, 2018.

---

<sup>1</sup> Tradução realizada pelos autores (2021).