

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS DO TRABALHO E DA EMPRESA
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

**O IMPACTO DO BALCÃO ÚNICO NA IMAGEM DO
ESTADO NO RELACIONAMENTO COM O CIDADÃO**

Paulo Jorge dos Santos Emerenciano

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em Administração e Políticas Públicas

Orientador:

Dr. João Salis Gomes

JULHO DE 2008

RESUMO DA DISSERTAÇÃO

Décadas de reformas na Administração Pública tentaram aproximar-se das necessidades do cidadão, e tentaram melhorar a sua imagem institucional, através de novas tecnologias e novas formas de prestação de serviço, num quadro de uma nova filosofia de relacionamento com o cidadão, baseada nos pressupostos de mercado, considerando-o um cliente.

Apesar desta evolução ter tido efeitos positivos, em Portugal, permanece a ideia generalizada de que a imagem da Administração Pública mantém-se negativa.

A presente dissertação procura responder a esta e outras questões, através da análise do impacto da implementação da lógica de balcão único, conhecida por «Loja do Cidadão», considerada uma das reformas em Portugal mais importantes para melhorar a prestação de serviço ao cidadão.

A dissertação compõe-se de três partes. Na primeira, concatenámos um quadro teórico das principais linhas de reforma da Administração Pública, das perspectivas sobre imagem dos serviços públicos, no âmbito da comunicação e marketing e o papel do cidadão, enquanto cliente. Na segunda parte, expomos alguns dos estudos realizados sobre a imagem dos serviços públicos e precisamos a importância que a Loja do Cidadão no contexto da imagem que o cidadão tem da Administração e traçámos um modelo analítico, com três hipóteses, que se relacionam entre si por causalidade: a primeira sobre a importância do atendimento ao público na formação de imagem; a segunda sobre o impacto da Loja do Cidadão na imagem, em comparação com dois serviços sectoriais (Finanças e Segurança Social) e a terceira sobre percepção e o impacto das reformas na Administração Pública na imagem que os cidadãos têm dela. Na última parte, apresentamos a validação do modelo de análise e as conclusões deste estudo.

DISSERTATION ABSTRACT

Decades of reforms in public administration have tried to meet the citizen's needs, and tried to improve its institutional image, through new technologies and new ways of public service physical delivery, framing a new relationship philosophy with the citizen, based on market grounds, considering him a client.

Although this evolution have had positive effects, in Portugal there's the general impression that negative image of the Public Service has prevailed.

This investigation addresses this and other questions, through the study of the impact of the single window physical delivery service, known as «Loja do Cidadão», considered to be one of the most important reforms in Portugal to improve the service delivery to citizen's.

This dissertation is composed of three parts. In the first, we gathered the theoretical work on the main lines of Public Administration Reform, considering the perspectives on the image of public services, in particular the communication and marketing strategies, and the citizen's role, as a client, in these reforms. At the second part we expose some of the studies about the issue of public administration image, also we have defined the importance of the Loja do Cidadão in this context, and designed a analitical model with three hypothesis: the first one is about the importance of public physical delivery in the public service image; the second addresses the impact of Loja do Cidadão in the public service image, comparing with two other public services – Taxes and Social Security Services; and the third is about the impact of reform perception in the image of the public sector that citisen's have. In the last part we present the main conclusions drawn out from our analitical model.

Dedicatória

À minha família

AGRADECIMENTOS

São muitas as pessoas a quem queria agradecer, dado um trabalho como este depender do apoio de muitas pessoas, quer directa quer indirectamente. No entanto, queria nomear algumas pessoas mais directamente, por terem sido os grandes intervenientes e terem tido um papel incentivador nas diferentes etapas. Assim, queria agradecer em particular às pessoas que nomeio de seguida.

Ao Dr. João Salis Gomes pelo apoio como orientador e pela disponibilidade que sempre manifestou, bem como pelas opiniões avisadas

Ao Prof. Juan Mozzicafreddo, director do mestrado, pelo convite à elaboração da tese, uma vez lido o projecto e pela sua revisão, antes da apresentação final.

Ao Prof. Paulo Almeida Pereira pelo apoio na validação do modelo analítico.

Ao Dr. João Pedro de Góis Ribeiro de Carvalho, caríssimo amigo, que foi quem me sugeriu a realização deste mestrado e incentivou a concretização da presente dissertação.

Ao Dr. Fernando de Araújo Pereira, caríssimo amigo, pelo inestimável e informado apoio no tratamento de dados, através do programa SPSS e ajuda no relatório de investigação, bem como na fase teste do questionário.

Ao meu caro amigo, Pedro Miguel Garcia de Jesus, pela ajuda no desenvolvimento da aplicação do questionário nalguns dos locais de investigação.

Às Dras. Lucinda Duarte e Vanda Nunes, amigas e colegas do mestrado sempre disponíveis para nos ajudar e muito incentivadoras do projecto.

A todas as pessoas que nos ajudaram a desenvolver o processo de aplicação do inquérito na Segurança Social Loja do Cidadão e na Loja do Cidadão.

A todos os inquiridos que quiserem prestar o seu testemunho, quer num clima de colaboração, quer numa atitude de mau humor.

A conclusão deste projecto é um momento de grande emoção e que me leva a encerrar com um profundo agradecimento a todos estas pessoas nomeadas e o mais sincero afecto e consideração.

A todos muito obrigado.

INDICE DE FIGURAS, QUADROS E GRÁFICOS

Figuras

Figura 1: A opinião Pública, <i>in</i> Chias (1995: 114).	26
Figura 2: Modelo de intercâmbios entre organismos públicos e os cidadãos, <i>in</i> Crompton e Lamb (1986: 18).	30
Figura3: Modelo explicativo das diferenças entre Marketing público, Político e eleitoral, <i>in</i> (Chias, 1995: 65).	32
Figura 4: Características mais valorizadas no balcão único pelos cidadãos, <i>in</i> Kubicek & Hagen (1999: 3).	53
Figura 5: Rede de imagens, <i>in</i> Vilar (2006: 22).	60
Figura 6: Modelo de análise.	67

Gráficos

Gráfico 1: Imagem dos serviços públicos.	73
Gráfico 2: Soluções defendidas em relação ao Estado.	74
Gráfico 3: Soluções defendidas em função da imagem.	75
Gráfico 4: Soluções defendidas em função do serviço inquirido.	76
Gráfico 5: Veículos de comunicação que mais contribuem para a formação da imagem da Administração Pública.	78
Gráfico 6: Veículos de comunicação que mais contribuem para a formação da imagem da Administração Pública, em função dos serviços inquiridos.	78
Gráfico 7: Melhor sítio público na Internet.	80
Gráfico 8: Melhor sítio público na Internet em função da imagem.	81
Gráfico 9: Melhor sítio público na Internet, entre os inquiridos que escolheram a Internet como principal veículo de comunicação da Administração Pública.	81
Gráfico 10: Reformas da Administração Pública mais assinaladas.	83
Gráfico 11: Reformas da Administração Pública mais assinaladas, segundo o serviço inquirido.	84
Gráfico 12: Reformas da Administração Pública mais assinaladas, segundo as habilitações literárias.	85
Gráfico 13: Reformas da Administração Pública mais assinaladas, segundo as habilitações literárias, segundo a imagem.	88
Gráfico 14: Comparação de serviços inquiridos em termos de valorização do modelo de atendimento balcão único/Loja do Cidadão.	91
Gráfico 15: Imagem média dos serviços públicos, segundo os serviços inquiridos.	94
Gráfico 16: Comparação de serviços Loja do Cidadão com os serviços sectoriais, em termos de valorização do modelo de atendimento balcão único/Loja do Cidadão.	95
Gráfico 17: Comparação de serviços Loja do Cidadão com as Finanças, em termos de valorização do modelo de atendimento balcão único/Loja do Cidadão.	96
Gráfico 18: Imagem da Administração Pública face ao número de reformas assinaladas.	98

Quadros

Quadro 1: Distribuição de inquéritos.	69
Quadro 2: Amostra obtida.	71
Quadro 3: Teste ANOVA sobre a homogeneidade das variâncias às variáveis.	90
Quadro 4: Teste t de <i>Student</i> sobre a igualdade das variâncias das médias.	93
Quadro 5: Teste Mann-Whitney à igualdade das medianas em ambos os grupos.	93
Quadro 6: Comparação Loja do Cidadão com os serviços da Segurança Social e com as Finanças, por intervalos de confiança.	94
Quadro 7: Teste ANOVA sobre a homogeneidade das variâncias nas reformas assinaladas.	97
Quadro 8: Teste Kruskall-Wallis sobre a igualdade das medianas das reformas assinaladas.	97
Quadro 9: Impacto das reformas na imagem e comparação com a situação dos serviços há 20 anos.	99

INDICE

INTRODUÇÃO	1
PARTE I. A IMAGEM DO ESTADO NO CONTEXTO DAS REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	
1.1. Em busca de um paradigma de reforma da Administração Pública	8
1.1.1. Linhas de Acção	12
1.1.2. Resultados das reformas	18
1.2. O papel do marketing e da comunicação pública	22
1.2.1. O contributo do marketing	27
1.2.2. Problemas de comunicação do Estado com os cidadãos	33
1.3. O cidadão ou o cliente do Estado	36
PARTE II. A INFLUÊNCIA DO «BALCÃO ÚNICO» NA IMAGEM DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CENTRAL	
2.1. Estudos e dimensões analisadas de imagem da Administração Pública	42
2.2. Operacionalização de conceitos: Caracterização do conceito de «balcão único»	52
2.3. O conceito de «imagem» associado à «satisfação»	55
2.3.1. Imagem das organizações	56
2.4. Problemática de investigação	60
2.5. Variáveis, dimensões e indicadores	62
2.6. Hipóteses e Modelo Analítico	66
2.7. Metodologia de investigação e circunscrição do campo de análise	67
PARTE III. ANÁLISE DOS DADOS DA INVESTIGAÇÃO	
3.1. Análise de frequências	
3.1.1. Caracterização dos inquiridos	71
3.1.2. Imagem da prestação de Serviços Públicos	72
3.1.3. As soluções defendidas quando a imagem é «Má» ou «Muito má»	74
3.1.4. Veículos de comunicação que mais contribuem para a formação da imagem da Administração Pública	77
3.1.5. Conhecimento das Reformas na Administração Pública	82
3.2. Validação do modelo de análise	
3.2.1. A imagem do cidadão da Administração Pública central é muito determinada a partir do relacionamento interpessoal realizada durante o atendimento público (HIP. 1)	88
3.2.2. Comparativamente com os atendimentos sectoriais da Administração Central, a Loja do Cidadão contribui para melhorar a imagem que o cidadão tem da Administração Pública	92
3.2.3. Mesmo com as mudanças que ocorreram nos atendimentos sectoriais, a imagem dos cidadãos da Administração Pública central não melhorou e os cidadãos permanecem insatisfeitos e alheios às alterações ocorridas	97

NOTAS FINAIS	97
BIBLIOGRAFIA	103
DOCUMENTAÇÃO	106
SÍTIOS NA <i>INTERNET</i>	107

«But minister, we shouldn't give the people what they want, but what they ought to have»
Série de televisão britânica «Yes Minister»

«Public servants do not deliver customer service; they deliver democracy.»
Janet e Robert Denhardt

Introdução

A primeira ideia que surge quando se pensa na imagem que o cidadão tem da Administração Pública é que esta não é propriamente a mais positiva. É já uma ideia cultural que podemos encontrar na literatura, em autores como Franz Kafka. No seu romance «O Processo», o escritor checo deu origem a uma metáfora que representa um indivíduo perdido diante da imensidão de um labirinto burocrático do qual não consegue sair e que o conduz à loucura. Sempre que estamos diante de estruturas administrativas excessivamente difíceis de entender e que nos parecem perseguir com mais problemas em vez de nos solucionarem os que lhes apresentamos, surge facilmente o termo clássico, «kafkiano», para adjectivar um aparelho impenetrável, bizarro, absurdo, arbitrário face ao indivíduo e do qual mais vale escapar, do que nos deixarmos cair na sua teia. Associada a esta ideia de «maldade» da burocracia, este mito, contrapõe a «inocência» do indivíduo, envolvido num processo que desconhecia e em relação ao qual se sente inteiramente ilibado. O inocente cidadão contra um omnipresente Estado tornou-se um lugar comum, mediatizado e massificado, a partir do momento em que um dos mais conhecidos realizadores de cinema norte-americano, Orson Welles, o consagrou no filme «The Trial», em 1962, com também uma das maiores vedetas da época, a nível mundial, Anthony Perkins, a representar o papel de cidadão.

Mas ideia está enraizada no Ocidente há bem mais tempo. Os iluministas, no século XVIII, promoviam a inocência dos homens diante do pesado e injusto poder absolutista. Como resultado histórico, deu-se o oposto: a ditadura do cidadão, com a criação de uma convenção republicana que deu origem a um dos períodos mais negros da História – o do Terror populista jacobino –, num curto espaço de tempo é certo, mas que começou a

romper o modelo do indivíduo inocente face ao onipotente Estado, com esse extraordinário instrumento de participação do cidadão na vida pública, que era a guilhotina.

Contudo, não a rompeu totalmente e esta imagem é susceptível de permanecer, com uma multiplicidade de factores, sobretudo culturais na sua origem. Há linhas de raciocínio assentes num relacionamento crescente entre o Estado e o meio social que implica uma maior interactividade, devido a uma intervenção persistente e vasta num amplo conjunto de campos sociais, própria de um Estado-providência, para precisamente prover às crescentes necessidades de apoio que os cidadãos exigem do aparelho administrativo, algumas até já consideradas obrigatórias, na qualidade de direitos adquiridos, dos quais os cidadãos não abrem mão, sob pena de difíceis tensões sociais e políticas.

Mas se, por um lado, este mito está latente no relacionamento diário do Estado com o cidadão, este último tem vindo a ganhar uma maior influência sobre a administração e a determinar novos caminhos de abertura da burocracia a vários níveis, tendente a uma flexibilização da acção pública e culminante num melhor relacionamento da administração com os seus destinatários e conseqüentemente numa melhor imagem que os cidadãos venham a ter do Estado. Há muitas explicações para esta evolução e mais à frente entramos nesse detalhe, que não se pode encerrar sob um ponto de vista exclusivo da evolução dos padrões escolares e civilizacionais se terem elevado e os cidadãos se terem tornado mais exigentes.

Há cerca de trinta anos que estão a ser implementadas reformas na Administração Pública com o intuito de orientar os serviços, com base nas perspectivas do cidadão, considerado sob um ponto de vista de «cliente» dos serviços e produtos que esta tem para lhe oferecer e há perto de duas décadas que isso sucede em Portugal (Rocha, 2001: 9). Sob diferentes ópticas de pensamento, em geral, é possível afirmar que ocorreram grandes mudanças em várias dimensões na Administração Pública nos principais países ocidentais: uso e expansão das novas tecnologias, racionalização de serviços, diminuição de estruturas orgânicas e de custos, novos estatutos e regras para as classes profissionais de servidores do Estado, simplificação legislativa, autonomia e gestão por objectivos, tentativas de adopção de técnicas inspiradas no sector privado ou transferência de funções produtivas muitas técnicas e aspectos que têm levado a um trabalho de transformação da Administração Pública, num sentido de maior racionalização e eficiência, valores caros a uma linguagem dirigida ao seu público-alvo final: o cidadão.

Mas se esta transformação é uma tendência verificada em vários países, constata-se porém, que se prolonga a ideia corrente de que, apesar das mudanças, os cidadãos conti-

nuam insatisfeitos ou indiferentes com o desempenho da administração e que o espírito reformista tem tendência a perdurar na esfera público-administrativa.

O primeiro e grande sintoma disso é o facto de o discurso político exhibir referências frequentes à reforma administrativa desde há décadas, o que nos conduz a questionar que, muito provavelmente, a Administração Pública, em virtude desta lógica, estará irremediavelmente condenada a uma perpétua reforma até que o cidadão se sinta finalmente satisfeito, se é que alguma vez isso venha a acontecer.

Aparte estas considerações iniciais, muito breves e modestas, sobre as lógicas de modernização da Administração Pública, emerge como um exemplo concreto deste fenómeno, a adopção do «balcão único» no relacionamento público com o cidadão, fenómeno que, em Portugal, é mais conhecido pela Loja do Cidadão. O projecto surgiu como um novo modelo dentro da reforma administrativa, na vertente de uma maior aproximação do Estado ao cidadão, no sentido de lhe prestar o serviço de atendimento num padrão mais próximo da realidade do mercado privado e conhecido do dia-a-dia do cidadão, em que, num mesmo interface local, se congregam vários serviços de diferentes ministérios para atender o cidadão, funcionando como um «balcão único», na acepção de um local identificado, onde o cidadão se pode dirigir e aceder a diversos tipos de serviços públicos (Rocha, 2001: 117).

Recorde-se que, na sequência da linha de reforma administrativa dedicada ao relacionamento com o cidadão, foi criada em 1997 a equipa de missão para por em funcionamento a Loja do Cidadão (a qual só abriu portas em 1998). Já antes haviam surgido os livros de reclamações e tinha sido criado o Fórum Cidadãos/Administração, iniciativas tendentes a criar um clima de aproximação ao cidadão e numa lógica inerente ao seu tratamento como «cliente» da Administração Pública.

Uma das discussões que envolve a criação de balcões únicos é a influência das novas tecnologias de informação e seus impactos no redesenho de organizações públicas. Se a Loja do Cidadão poderá ter surgido na sequência de razões dessa ordem, não é necessariamente sob esse prisma que deve ser entendido o seu aparecimento. Em todo o caso, as novas tecnologias estão presentes e têm influência no desenvolvimento do projecto nomeadamente na criação de portais informativos e transaccionais que complementavam o atendimento físico: o «Infocid» (Instituto de Gestão da Loja do Cidadão, 2003), o qual já não existe e que, em seu lugar, estão os sítios «Loja do Cidadão» e «Portal do Cidadão». O Infocid foi o primeiro projecto «janela única ao cidadão» (do inglês «*sin-*

gle window») em Portugal (Corte-Real, 1995: 42), enquadrando-se nos novos modelos de atendimento ao cidadão que já estavam a verificar-se, no âmbito das reformas empreendidas sob os auspícios do Secretariado para a Modernização Administrativa e que incluíram também, nesta lógica, a criação do balcão único de informação aos empresários (Corte-Real, 1995: 33).

O objecto do nosso trabalho, não é descrever e estudar o fenómeno da Loja do Cidadão em si e menos ainda conhecer em grande pormenor as características de um balcão único. Lançamos, isso sim, a ideia de que a lógica de balcão único tem um impacto que deve ser analisado, na perspectiva de imagem dos serviços públicos, no âmbito do desenvolvimento de formas de relacionamento com o cidadão que possam produzir uma ideia diferente deste em relação à Administração Pública.

Desse ponto de vista, não se trata de medir os impactos organizacionais das novas tecnologias, nem enveredar pela discussão das mudanças nos organismos envolvidos na integração deste projecto comum, mas sim o nosso propósito é verificar se, em termos de imagem da Administração Pública, o projecto da Loja do Cidadão e seus complementos na *Internet* trouxeram melhorias na apreciação dos cidadãos sobre o sector público.

Esta perspectiva baseia-se em considerar a hipótese de que o atendimento e o contacto com o público são um dos meios privilegiados da percepção que os cidadãos extraem da Administração Pública. Independentemente de outros veículos de comunicação, nomeadamente o tratamento na comunicação social de assuntos relacionados com o sector público, de campanhas de publicidade de novos serviços públicos, disponibilização de serviços públicos *online* ou o marketing político, colocamos em aberto se o atendimento ao público é um dos mais importantes canais de comunicação que contribuem para a formação da imagem dos cidadãos face à administração, tendo em conta que nesse meio ocorre uma experiência pessoal de contacto, a qual é dos aspectos mais valorizados em estudos anteriores (Kubicek & Hagen, 1999: 2).

Outro problema que colocamos para análise é que, ao mesmo tempo que a Loja do Cidadão modificou os padrões de atendimento e de relacionamento com os cidadãos dos serviços públicos portugueses, introduzindo novos horários, incluindo atendimento ao fim-de-semana e período de almoço ou prestação de serviços mais rápida, esses mesmos padrões expandiram-se, em parte ou no todo, a postos de atendimento sectoriais. Foi o que sucedeu com os serviços da Segurança Social e de Finanças.

A Segurança Social introduziu modificações de modo a dar um aspecto mais amigável para o cidadão aos seus postos de atendimento, adoptou novos horários de atendimento e criou formas mais fáceis de relacionamento mediante a disponibilização no seu site de novos serviços, como «A Segurança Social Directa», pagamentos por Multibanco, entre outras vias mais adequadas aos hábitos de vida do cidadão e a que as entidades privadas lançam largo uso.

Os serviços de finanças também modificaram os seus horários e, de paralelo, desenvolveram novos serviços *online*, como o site das Declarações Electrónicas, o qual tem registado um cada vez maior número de aderentes e um impacto também considerável na prestação de um serviço que vem abrir novos canais de acesso aos contribuintes, de modo a facilitar a prestação das suas obrigações fiscais. Em 2007, o Ministério das Finanças deu mais um passo nesse sentido, permitindo o pagamento dos selos dos automóveis pela *Internet* e posterior envio por correio do mesmo para o domicílio do contribuinte. O que demonstra um avanço considerável no aprofundamento para níveis transaccionais da prestação dos serviços de Finanças, no âmbito do desenvolvimento de uma linha de políticas de serviço público que se assemelha às políticas de serviço ao cliente (*customer care*) de entidades privadas.

Estas evoluções que se registam sectorialmente, na qualidade da prestação de serviço, em sectores fundamentais, atendendo a que possuem uma rede de postos de atendimento muito considerável, a nível nacional, concorrem, nestas componentes com a Loja do Cidadão.

Para termos estas bases de investigação, foi necessário passar em revista alguns dos percursos teóricos que enquadram o presente trabalho. A dissertação divide-se em três partes. Na primeira, preocupámo-nos em traçar um quadro muito genérico das principais linhas de reforma da Administração Pública, explanando que paradigmas as nortearam e os seus principais resultados, para depois expormos e contextualizarmos a influência das perspectivas teóricas sobre imagem dos serviços públicos nestas reformas, nos diferentes quadrantes em que se verificaram: comunicação e marketing público e o papel da principal figura destinatária destas variantes, o cidadão, enquanto cliente, e a problematização das questões resultantes desta abordagem, no âmbito da sua satisfação e formação dos mecanismos de imagem, num debate onde veremos as principais tendências em confronto.

Na segunda parte, começaremos por uma breve análise dos estudos e metodologias que têm sido feitos e implementados no plano do estudo da imagem dos serviços públicos, no sentido de criar um enquadramento teórico-prático sobre as possíveis abordagens a este campo de estudo. Precisaremos, antes da apresentação do nosso estudo, em concreto, a importância que a Loja do Cidadão tem desempenhado no contexto da imagem que o cidadão tem da Administração e o impacto possível de um balcão único.

Para o efeito traçámos um modelo analítico, com três hipóteses, que se relacionam entre si por causalidade, a verificadas mediante a aplicação da técnica de investigação de um inquérito por questionário na Loja do Cidadão e em dois serviços sectoriais, tendo presente o objectivo central deste trabalho e a pergunta que lançamos à partida para a nossa investigação, que é saber se a Loja do Cidadão contribui para que os cidadãos tenham melhor imagem da Administração Pública central, baseando-nos na convicção de que o atendimento é um veículo poderoso de formação de imagem, entre diferentes formas de formação de imagem, desde a comunicação social, aos sítios na internet, bem como, a comunicação pública, e o marketing público, político e do Governo.

A primeira hipótese centra-se na importância do atendimento enquanto canal fundamental de comunicação com o cidadão; a segunda hipótese destina-se a verificar se o modelo balcão único/Loja do Cidadão é valorizado pelos cidadãos comparativamente aos atendimentos sectoriais que seleccionámos para o estudo e a terceira hipótese pretende confirmar, se esta e outras reformas estão presentes e tiveram impacto positivo na imagem do cidadão da Administração Pública.

A concluir, na terceira e última parte, relataremos os resultados da nossa investigação e o trabalho de campo realizado, baseado no inquérito por questionário que foi aplicado na Loja do Cidadão de Lisboa e num posto de atendimento da Segurança Social do Porto e as respectivas conclusões. A nossa perspectiva teve como objectivo avaliar a imagem dos serviços públicos, tendo por base, a lógica de balcão único e tentar perceber qual a influência desta iniciativa de reforma da Administração Pública.

Note-se que o trabalho de terreno foi bem sucedido na Loja do Cidadão, correu menos bem na Segurança Social e não chegou a aplicar-se nas Finanças, por razões de carácter institucional, às quais somos alheios. Apesar destas limitações, não deixámos de incluir no questionário aplicado na Loja do Cidadão, perguntas de comparação em relação aos serviços de Finanças que nos serviram de base ao tratamento de dados e obtermos a comparação, para este caso, que será sempre parcial, porque não obtivemos a opinião de

inquiridos dentro dos próprios serviços de Finanças, importante para consolidar os dados. É certo que, o estudo comparativo, não fica completo, pelo menos, não tanto quanto o que foi feito com a Segurança Social, no entanto, algumas conclusões foram possíveis estudar, a partir dos dados obtidos na Loja do Cidadão, como já referimos.

PARTE I.

A imagem do Estado no contexto das reformas da Administração Pública

1.1. Em busca de um paradigma de reforma da Administração Pública

Seja qual for o ponto de vista que se adopte sobre a temática do sector público, um tema é praticamente incontornável: a reforma da Administração Pública. Este é um ponto prévio neste trabalho, através do qual traçaremos uma perspectiva genérica dos conceitos, das ideias e perspectivas que balizam este tema e que lançam as bases do entendimento do nosso tema mais específico que é imagem dos serviços públicos.

Com efeito, independentemente das diferentes linhas e dimensões que o fenómeno tem assumido, as reformas na Administração Pública europeia derivam, numa óptica muito geral, do surgimento e confronto de grandes movimentos (Mozzicafreddo, 2001: 3): por um lado, pressões dos cidadãos sobre a eficácia dos serviços prestados pelo Estado são um dos aspectos largamente identificados como impulsionadores da tendência para efectuar reformas pelos sectores públicos dos diferentes países europeus e ocidentais; por outro lado, o peso das dificuldades financeiras que os Governos têm para assumir toda a complexidade das funções públicas, num quadro de crescente exigência dos cidadãos, dado o avanço da lógica da sociedade de consumismo. E, por último, o crescente domínio das tendências para a Nova Gestão Pública, no sentido de estabelecer maior flexibilidade na governação.

Nesta linha, num contexto mundial e, de modo mais particular, no plano europeu, explicar o fenómeno das reformas administrativas não é tarefa clara, por diversas razões, pelo que não se chega com rigor facilmente a uma definição de reforma da Administração Pública. Desde logo porque, no caso europeu, nunca se assistiu a uma convergência das reformas das administrações públicas, pois, para além dos referidos movimentos, as diferenças manifestam-se a vários níveis consoante as condições sócio-políticas e culturais dos países, bem como variam conforme ritmos, métodos e princípios seguidos por cada Governo (Rouban e Ziller: 1995).

No entanto, a evolução mais recente do modelo de Estado-providência vai num sentido claro: o esbatimento dos antigos territórios públicos e privados (Mozzicafreddo, 2001: 1),

sem prejuízo de, para as reformas acontecerem, admitir-se uma condição prévia: «A modernização define-se à partida por aquilo que ela exclui: a rejeição do Estado». Portanto, se se fazem reformas é porque o Estado continua a ter utilidade e não pode ser posto de lado (Rouban e Ziller, 1995:345).

Na base deste esbatimento está uma tensão entre o Estado e os mercados. Ou seja, a ideia de «melhorar o Estado» é frequentemente entendida como adoptar mais práticas existentes no mercado para a acção do sector público.

Admitida portanto, para alguns, esta «utilidade» do Estado, no plano metodológico, Rouban e Ziller (1995: 345) consideravam ser necessário reformar, antes de mais, a própria discussão sobre este assunto. Portanto, o debate em si sobre modernização, carece ele próprio de se reformular, após anos de discussões e de tomadas de posição, quer mais a favor do Estado ou quer do mercado, e ganhar novas dimensões de análise.

Independentemente da linha de orientação, a maioria dos países europeus e do perímetro anglo-saxónico (Denhardt, 2003: 15) empreenderam reformas ou apropriaram-se politicamente desse discurso, ancoradas em novas necessidades de legitimação.

Por via de diferentes condicionalismos políticos e alternâncias democráticas dos governos, razões sociais, culturais e económicas de ordem diversa, os ritmos de reforma também se revelaram desiguais. Nestas movimentações, há a assinalar alguns marcos históricos importantes que impulsionaram as reformas administrativas nos países europeus:

- ◆ Um de carácter político repentino como a reunificação da Alemanha, que teve um impacto profundo na Europa, com a integração na República Federal da Alemanha e na Comunidade Europeia, dos cinco novos *länder* da ex-República Democrática da Alemanha, que tiveram de adoptar técnicas de gestão ocidentais; Ou, o caso espanhol, em que as mudanças foram despoletadas pela nova constituição democrática, a qual introduziu um princípio de autonomia da administração em relação à política, a submissão da administração ao Governo e a introdução do profissionalismo na administração, os princípios de interesse geral, de eficácia e de imparcialidade, de hierarquia, de desconcentração e descentralização com a criação de 17 novas autoridades autónomas (Alba, 1995);
- ◆ A crise económica dos anos 1970, do século XX, provocada pelos choques petrolíferos que conduziu à crise do Estado-providência, em vários países europeus;
- ◆ A união económica e monetária na Europa conduziu a movimentos de consolidação das finanças públicas dos países e, por essa via, obrigou os Estados a fazer reformas;

Eis-nos chegados a uma grande dificuldade: encontrar o significado preciso do que se pode considerar ser uma «reforma da Administração Pública» (Rouban e Ziller, 1995: 346). Como se pode depreender não é possível encontrar um paradigma que configure uma explicação única (Mozzicafreddo, 2001: 19).

Há bons exemplos de que não há um fio condutor para as reformas no sector público. Parece, isso sim, haver linhas de percurso múltiplas que resultam em tendências mais ou menos constantes: tanto para as razões que desencadearam reformas, como para as próprias variantes e linhas de acção, como também pelos diferentes resultados obtidos.

Antes de se iniciar um processo de reforma, há condições prévias, necessárias, como existir um Estado democratizado. Como refere Spanou (1995), a propósito do caso Grego, sem estarem garantidas, à partida, condições culturais e políticas de base, não existe uma plataforma favorável à prossecução de reformas.

Para além da democratização da Grécia, reformar um Estado, sob um ponto de vista gestor, pressupunha a pré-existência de um modelo burocrático de tipo weberiano, racional, hierárquico, previsível, imparcial, sendo que o caminho de reforma deste tipo visa estabelecer um novo equilíbrio entre a burocracia tradicional e o eventual contributo do chamado *New Public Management*¹. É que – salienta Spanou (1995) –, em vez de um Estado burocrático, a Grécia tinha, nos anos subsequentes ao regime ditatorial, uma burocracia recente e um contexto político-clientelista muito denso, o que provocava na administração a base do seu défice de legitimidade e de imensa desconfiança da parte dos cidadãos face ao Estado. O aparelho estatal helénico resultava de uma vida política atormentada por autoritarismos, guerra civil, exclusão de importantes sectores da sociedade à Administração Pública. A sociedade grega e, por arrasto, o Estado eram dominados pelo partido que estivesse no poder.

O resultado dessa situação era uma aparência de legalidade e de um Estado weberiano que escondia um fraco grau de institucionalização e formalismo do sector público. Mesmo a modernização «quase imposta, pela União Europeia, apenas alterou ligeiramente os dados à superfície, porque a essência permaneceu a mesma e há vários relatórios de peritos, da OCDE, que demonstram este problema» (Spanou: 1995).

O movimento paradigmático, de Nova Gestão Pública iniciou-se nos países anglosaxónicos, a partir do Reino Unido, em 1979, e depois disseminou-se nos Estados Unidos

¹ A expressão «Nova Gestão Pública», traduzida do Inglês *New Public Management*, caracteriza a aplicação de uma filosofia de gestão inspirada nos métodos empresariais (Peters, 2001), como mais à frente teremos oportunidade de explicar.

nos anos 1990, tendo-se depois expandido para os países do Norte da Europa, França, Alemanha e Holanda, inseridos no contexto da Comunidade Europeia, e, em fase posterior e com aplicações assimétricas nos restantes países meridionais da Europa, também em parte por efeito da integração.

Resumidamente, já que está amplamente documentado, este movimento colocava em causa os fundamentos da anterior Administração Pública racional, centrada nos procedimentos burocráticos e com uma acção baseada na hierarquia, onde o cidadão tinha pouco envolvimento. Em alternativa, propunha-se (Denhardt, 2003) uma reorientação da administração no sentido de um *empowerment* do cidadão, baseado em mecanismos inspirados no mercado, marcados pelas ideias de competitividade de serviços, gestão por resultados, eficiência financeira ou Governo rentável; Governo proactivo e descentralizado, entre outras características (Denhardt², 2003:18), (Gaebler e Osborne, 1993).

Espanha (Alba: 1995), Grécia (Spanou, 1995) e Portugal (Rouban, 1995) (Rocha, 2001³) (Gomes, 2001: 85) inscrevem-se num caso de criação das condições básicas de reforma: a democratização⁴ dos respectivos países e, posteriormente, tiveram uma segunda fase com a entrada na União Europeia, veículo uniformizador e reformador de novas tendências. O que os colocou num ponto de partida desigual e radicalmente diferente do de uma França ou de uma Alemanha, e mais ainda de um Reino Unido que, apesar do tradicional *common sense*, enveredou pela reforma mais radical de que há na memória, de hostilidade em relação ao Estado (Wright, 1995: 355), bem longe da pacífica democracia consociativa dos holandeses (Kickert, 1995: 402).

No Reino Unido, do ponto de vista ideológico, a Nova Gestão Pública era levada ao seu extremo: o Estado era diabolizado pelos conservadores do Governo Thatcher como «tentacular» e «esmagador» da livre iniciativa privada, subvertendo as leis do mercado e, em caso algum, respondendo de forma eficaz aos cidadãos-utentes.

Esta ideologia anti-Estado era bastante suportada em críticas intelectuais provenientes de sectores e organizações liberais, como o Adam Smith Institute, a escola do *Public*

² Importa ressaltar que os Denhardt são críticos da Nova Gestão Pública, defendendo antes a abordagem pela «Nova Administração Pública» (expressão traduzida por Mozzicafreddo (2001: 20)) (Denhardt, 2003: 24).

³ Se bem que Rocha (2001) faz alusão e descreve o processo de reforma administrativa, empreendido pelo Estado Novo.

⁴ É importante referir que «democratização» não quer necessariamente dizer «democratização do aparelho estatal», uma vez que aqui o sentido é orientado para a submissão da administração ao escrutínio da opinião pública, como sucedeu na reforma operada no Reino Unido, no qual decorreu uma estratégia de democratização da administração pública, mediante a realização de inquéritos à população, de modo a encetar uma política de transparência, quando o sistema estava habituado a forte discricção e secretismo (Wright, 1995).

Choice, e de autores como Anthony Downs (Wright, 1995), o qual considerava que o burocrata nada mais fazia do que procurar aumentar o seu poder em vez de prestar efectivamente o seu serviço, o que levava a uma alta dos custos administrativos.

No Reino Unido operou-se uma autêntica transformação de uma cultura de serviço para uma cultura de alto desempenho. A Nova Gestão Pública nasceu da congregação de duas correntes de pensamento administrativo: o *Public Choice* e uma abordagem gestonária. Esta última implicava a profissionalização da gestão e o estabelecimento de normas e medidas de performance explícitas, gestão por resultados e não por regularidade dos procedimentos, rentabilidade da despesa e orientação para os cidadãos, vistos nesta óptica como «consumidores». O *Public Choice* actuava sobre a desagregação das burocracias, mediante a subcontratação de serviços externos e introdução do princípio da concorrência no serviço público (Wright, 1995). Por outro lado, a Nova Gestão Pública instituiu, na prática, a criação de agências autónomas com carácter operacional, organismos de produção separados dos de concepção, que desempenham as suas missões num quadro jurídico-político superiormente definido, embora de forma autónoma⁵. Estas agências eram dirigidas não por funcionários mas por dirigentes recrutados por um período limitado, em concursos externos à função pública. A Nova Gestão Pública também se manifestava pela adopção de conceitos de marketing e procura da melhoria da qualidade dos serviços, com base na definição de cartas de direitos do cidadão nos serviços e outras práticas que colocassem o cidadão como alvo fundamental da sua acção.

Sem aprofundar detalhes, em todas estas reformas, Portugal passou pela maioria das linhas de acção já expostas: reformas de carácter orgânico; mudanças no âmbito da função pública; desburocratização e simplificação administrativa; introdução de práticas de marketing público e orientação para o cidadão; gestão da qualidade nos serviços públicos.

1.1.1. Linhas de Acção

Passadas em revista, de forma mais abrangente, as principais concepções norteadoras das reformas, interessa agora, debruçarmo-nos mais em pormenor sobre o que aconteceu nalguns casos mais específicos e com práticas modelares.

⁵ Para mais detalhe sobre modelos de reforma, ver Mozzicafreddo (2001: 20), onde se apresenta também um terceiro modelo de reforma, a «Nova Administração Pública» tendente a profissionalizar a gestão pública, no contexto interno do serviço, com a implementação das ideias de flexibilização e novos mecanismos de gestão. Ver ainda Denhardt (2003) que defende claramente este modelo.

Além dos diferentes motores de reforma, alguns pontos comuns são identificados por diversos autores. Desde logo, a pressão financeira provocada pela redução dos défices públicos é mais acentuada nos países do Sul da Europa, embora todos os países tenham sido submetidos a este elemento, dada a necessidade de cumprir os critérios de convergência emanados da construção europeia. Verificaram-se, no caso da Alemanha (Derlien, 1995), em virtude da unificação; na Bélgica, onde as reformas foram impulsionadas por pressões provenientes de cidadãos e políticos, aliadas a constrangimentos de carácter orçamental; na Áustria, em que a lógica de modernização partiu de constrangimentos orçamentais, do crescimento desproporcionado da administração e dos rendimentos, bem como pressões da classe empresarial; na Finlândia, onde as reformas foram impulsionadas pela crise económica dos anos 1990, assim como pelo envelhecimento de uma burocracia demasiado legalista (Rouban, 1995).

Outra linha de tendência foi a adopção de técnicas de carácter privado na gestão pública, na literatura conhecida por «managerialismo» ou «gestionária», como a gestão por objectivos, quer organizacionais quer de desempenho individual, e até a importação de uma certa cultura de gestão de países anglo-saxónicos e aqui também é possível vislumbrar alguns princípios comuns.

Nesta linha, a separação de funções de produção das de concepção é um primeiro princípio. A base produtiva do Estado pôde ser fragmentada, sobretudo quando se dá a possibilidade do sector privado dispor de alternativas e poder assegurar o interesse público. Segundo Rouban e Ziller (1995) esta linha de evolução marcou todos os projectos de reforma nos países europeus. As administrações reduziram as suas funções de produção à preparação, acompanhamento, controlo e avaliação, deixando em mãos privadas ou semi-privadas a intervenção no terreno.

Um segundo princípio é a orientação para a prestação de um melhor serviço, baseado nas expectativas do cidadão e introdução de mecanismos de qualidade. Na Bélgica, por exemplo (Rouban:1995), uma forma de resposta neste campo foi a implementação de ideias como o «balcão único», bem como a simplificação de procedimentos, responsabilização dos funcionários e dirigentes, cartas de serviço (Reino Unido e França). Em Espanha, o programa de reformas em 1992 implicava uma abordagem pela micro-gestão, em vez da tomada de grandes medidas, seguindo um calendário gradual, assente num certo número de linhas: melhoria da informação e da comunicação com os cidadãos, baseada

em abertura de canais telefónicos, publicação de brochuras e horários de abertura mais amigáveis (Alba, 1995).

Uma derivação desta tendência é a adopção de práticas de articulação transversal de acção pública, que conduzem diferentes ministérios ou entidades a estabelecerem linhas de acção comum. A este propósito, refira-se o caso da Holanda, em que, orientadas pela ideia de que os cidadãos sentissem, de algum modo, um retorno dos impostos que pagavam ao Estado, as mudanças decorreram com o objectivo de melhoria clara da eficácia do funcionamento do Estado, através de uma abordagem tripla: reflexão estratégica; gestão integral e qualidade (Kickert, 1995). A primeira concretizou-se em vários ministérios por via da criação de uma política de coordenação e integração centralizada nas secretarias-gerais. Formaram-se comités transversais de decisão com os directores de várias áreas, o que permitia ultrapassar clivagens sectoriais. Havia ampla autonomia sectorial e falta de coordenação central entre todos. Uma segunda abordagem tinha como propósito a gestão integral, um modelo análogo à governança praticada nas empresas, composto de três níveis de poder, cuja articulação era feita com base em contratos de gestão, com objectivos precisos e controlo de resultados.

Paralelamente, surgiram novos modelos de organismos públicos, como as agências com autonomia administrativa, de administração indirecta, que permitiam ter uma gestão mais flexível, com poderes de execução das políticas, de forma independente, apesar da raiz pública. A este título Mozzicafreddo (2001: 5) refere as *agências executivas inglesas*, as *agências independentes* da Suécia, as *autoridades administrativas independentes*, em França, e, já agora, referimos nós, os institutos públicos portugueses.

Um terceiro princípio foi a mudança do estatuto social dos funcionários públicos. Esta componente das reformas tem diferentes contornos e resulta em medidas que produzem diversas resistências, sobretudo das organizações sindicais e de uma cultura corporativa face à gestão por objectivos, a qual provoca uma erosão dos direitos. Na Alemanha (Derlien, 1995), a diminuição dos custos da função pública foi uma das principais linhas de reforma, com medidas sobre as carreiras da função pública e um modelo de contractualização que evitava custos futuros de pensões de reforma. Esta parte foi a mais difícil de concretizar em ambos os dois grandes momentos de reforma levados a cabo no país, com fortes resistências dos organismos sindicais. Para além da redução de efectivos, a formação profissional desenvolveu-se consideravelmente em todos os níveis, a partir dos anos 1970, do século XX.

Estas ideias verificaram-se igualmente em Espanha, em que uma das vertentes de reforma foi a profissionalização dos recursos humanos e a reforma do próprio recrutamento, anteriormente votado ao nepotismo; a diferenciação do estatuto jurídico e a formação especializada. Por outro lado, separaram-se as águas, no sentido de uma maior clareza na distinção entre funcionários e políticos (Alba, 1995).

A reorganização de estruturas foi igualmente uma das componentes muito importante das reformas que se verificou por toda a Europa. Neste campo, podemos encontrar a descentralização de competências e estruturas, em detrimento da centralização; diminuição ou redução orgânica, fruto de privatização de funções públicas.

Assistiu-se em Espanha a uma forte descentralização, implicando uma grande transferência de competências e funcionários e transformação da estrutura tradicional dos ministérios em módulos administrativos. O surgimento de organismos semi-públicos ou semi-privados ocorreu um pouco por toda a parte em Espanha, onde o país tenta atingir um equilíbrio entre instituições públicas e privadas. Um certo número de empresas públicas foi privatizado e surgiram novas organizações com um estatuto híbrido (Alba, 1995).

Na Holanda, as primeiras reformas foram despoletadas pelo 1.º Governo Lubbers, em 1982, o qual lançou um pacote conhecido por «grandes medidas», em que a primeira era a descentralização (Kickert, 1995). Apesar desta medida administrativa estar consagrada na Constituição, desde a Guerra que o Estado não tinha parado de ganhar centralismo, em vez de evoluir no sentido político inverso. A segunda grande reforma era a desregulamentação com o objectivo inicial de fomentar a livre iniciativa do mercado, objectivo que foi gradualmente substituído pela melhoria da qualidade da legislação. A terceira grande reforma era a privatização, vista como uma ferramenta preciosa de redução da despesa pública. A quarta foi a avaliação crítica das políticas públicas, pela primeira vez. A reforma seguinte visava a reorganização da função pública, durante os dois governos do primeiro-ministro Lubbers, cujo número de funcionários diminuiu muito, na sequência das privatizações que ocorreram.

Na Alemanha o Estado retirou-se de um certo número de campos de intervenção. Ou seja, puseram-se em marcha tentativas de privatização e desregulação, nos anos 1980. Nos anos 1970 já tinha começado a diminuição da intervenção pública num certo número de missões. Primeiro a nível local e depois a nível federal. Os *Länder* criaram especialmente comissões para estudar a desburocratização e simplificação da legislação.

Caminhos-de-ferro, correios e telecomunicações foram objecto de privatizações, na senda também de um alinhamento com políticas da União Europeia (Derlien, 1995).

No plano regional e político, foi o Leste da Alemanha que assistiu a uma transformação numa escala sem precedentes. A partir da década de 1990 estas mudanças incidiram essencialmente no corte de benefícios do Estado social e redução dos programas.

Uma das linhas de reforma já referidas, desenvolvida no início da década de 1990, foi a separação das funções de concepção estratégica das de concretização operacional, concedendo-se autonomia de gestão às entidades que tinham este último papel. Na Holanda, por exemplo, esta linha foi objecto de uma campanha com o título «Por uma maior eficácia» (Kickert, 1995), a qual teve efeitos em diversos ministérios em que as agências autónomas foram consideradas cada vez mais como uma importante ferramenta de gestão e execução das políticas. Uma linha muito similar ao programa britânico «Next Steps». Por outro lado, esta ideia visava separar os políticos da execução e aliviar as suas interferências no quotidiano das políticas.

Curiosamente, foi no Reino Unido, onde a organização era totalmente weberiana: com recrutamento por concursos, promoção por mérito, segurança do emprego, salário variável segundo a categoria, havendo também uma forte hierarquia, que expôs a administração às ambições do Governo, através da qual as reformas foram possíveis, utilizando-a para transmitir como ordens as intenções de reforma. Assim, até as decisões mais difíceis e duras foram impostas por via hierárquica, o que não permitia discussão nem encontrar as resistências existentes em outro tipo de administrações mais dominadas por regimes de autonomia (Wright, 1995). A hierarquia era, aliás, o único escudo de resistência, já que a administração britânica não beneficiava de qualquer protecção jurídica ou constitucional, como é o caso das administrações francesa, alemã ou italiana, por exemplo. A administração britânica não tinha qualquer estatuto seu.

Na Finlândia foram empreendidas mudanças organizacionais de reestruturação orgânica e, ao nível das agências autónomas, do mesmo género que no Reino Unido, tendo sido criado um novo modelo de empresa pública (Rouban, 1995). As entidades produtoras públicas, como agências autónomas, tornaram-se empresas ou passaram a ser governadas segundo um modelo empresarial: os correios; os caminhos-de-ferro e as telecomunicações foram submetidos a este tipo de organização.

Para além disso, a estrutura política do Estado foi alterada no sentido de conceder maior autonomização e descentralização, bem como uma simplificação procedimental da

burocracia. Consultores privados deram apoio técnico nas reformas, com a introdução de novas ferramentas de gestão anteriormente apenas utilizadas pelo sector privado. Deu-se assim, na Finlândia, uma verdadeira revolução próxima do modelo «public choice».

Portugal inscreve as suas iniciativas de reforma com a revolução do 25 de Abril e a sua abertura à Europa. Uma reforma inscrita num plano de ajustamentos estruturais, subjacente também e aliado à melhoria das condições económicas. Nas suas principais linhas conta-se a redução da burocracia, promoção da transparência, preocupação com a eficiência e eficácia foram as notas dominantes destas movimentações (Rouban, 1995).

Também reflexo de uma reforma feita a partir de um processo de democratização do país é, aliás, sintomática a assunção da reforma da Administração Pública no âmbito de uma consciencialização política ao mais alto nível, traduzida sob um ponto de vista constitucional, na existência da figura do um Provedor de Justiça – órgão político de controlo da satisfação dos cidadãos face à prestação do aparelho administrativo - e do processo nunca concretizado da regionalização. Em 1986, no plano Governativo, foi criado um organismo próprio para acompanhar as reformas: o Secretariado para a Modernização Administrativa, bem como instituições de formação especializadas em Administração Pública, como foi o caso da criação do Instituto Nacional de Administração, para não falar noutras iniciativas de modernização, menos institucionais⁶.

No entanto, as reformas administrativas já vêm desde o Estado Novo e sofreram diferentes fases (Rocha, 2001: 9). A reforma administrativa no Estado Novo; a Revolução do 25 de Abril e a reforma administrativa até 1985; a Revolução gestionária da Administração Pública (1985-1995); e as reformas empreendidas pelo Governo Socialista (1995-1999). Em todo o caso, estas são apenas reformas identificadas na literatura, embora desde 1999 já ocorreram mais nove anos de reformas⁷.

De todo este leque muito variado retira-se assim um panorama das tendências de reforma, numa globalização desse movimento de transformação do modelo de Estado existente no Ocidente, conduzida sob as premissas do mercado e o abalar das burocracias tradicionais. Como se viu, não é propriamente linear este percurso, embora seja claramente uma orientação assumida pela maioria dos Governos. Em linha com esta variedade, os resultados também se afiguram diversos, por um lado e, por outro, por

⁶ Para um quadro mais aprofundado das reformas administrativas em Portugal ver Rocha (2001), Mozzicafreddo (2001), Corte-Real (1995), para apenas citar três exemplos.

⁷ No XVII Governo Constitucional a medida mais emblemática de reforma administrativa é o Programa Simplex (PCM, 2006), embora as reformas se tenham feito sentir em diversas frentes e que não vamos aqui analisar.

vezes nem sempre o que se anunciava como soluções paradigmáticas teve os resultados esperados. Face a esse fenómeno importa saber que tipo de administração nasce da vaga pós Nova Gestão Pública.

1.1.2. Resultados das reformas

Para analisar os resultados das reformas no território europeu, quer se considere o fenómeno como uma resposta aos diversos constrangimentos suportados pelos Estados, quer se questione se a modernização seria uma construção politicamente motivada, com o intuito de buscar soluções alternativas ao modelo de Estado-providência, Rouban e Ziller (1995) defendem que as reformas tendem sobretudo a esbater-se no domínio político, quer quando são aproveitadas politicamente, quer quando é a esfera política que depende delas.

A intencionalidade política das reformas é uma evidência para alguns autores. Mozicafreddo (2001: 18) considera que não é possível desligar as intenções de promover uma melhor gestão pública das intenções políticas para o fazer. Pois, o intuito de ter uma administração que sirva os objectivos do regime democrático e não o próprio aparelho administrativo é inequívoco e lógico: «A reforma administrativa ou a modernização administrativa pública é uma teoria política da organização do Estado e da sociedade».

Por outro lado, refere Peters (2001: 57) que a alternância democrática produz novas intenções de reforma e que esta tende a renovar-se ou modificar o seu sentido, consoante a ideologia política dos diferentes governos. A questão que se coloca é que, dadas as intenções reformistas de cada novo Governo, tirando casos em que há continuidade, nunca se sabe qual será a verdadeira orientação que as reformas vão tomar.

Em Espanha e Grécia, o balanço é crítico (Alba, 1995) (Spanou, 1995). Sob os auspícios de uma grande conclusão – céptica – a ser retirada nesta altura: nunca houve em Espanha uma tentativa forte de reforma da Administração Pública. Apenas tentativas que esbarram nos especialistas e nas intenções: Por um lado, fez-se propaganda de pequenas mudanças como se fossem grandes alterações da Administração Pública; por outro, apesar dos anunciados princípios de comunicação, os programas decorreram num grande secretismo.

Na Grécia, entre incoerências e resistências às mudanças, o balanço das reformas leva Spanou (1995) a isolar três características: quando começaram, a situação do Estado Grego era bastante precária; a ignorância do tempo que leva qualquer reforma a ter

consequências; em terceiro lugar, a diferença entre os objectivos e as verdadeiras intenções de reforma a longo prazo.

Aliás, o caso grego ilustra um mau exemplo de quando as reformas se sujeitam a vontades políticas. A primeira característica resulta de uma falta de visão estratégica e numa tendência organizada. O carácter populista da democratização do primeiro Governo grego pós-ditadura contradisse-se com a ideia de estabelecer um Estado de tipo weberiano. A própria reforma integrava os seus elementos de contradição. Acções dispersas e contraditórias, orientações pessoais dos ministros. Posteriormente, a cada mudança de Governo, a função pública era imediatamente o primeiro alvo de reformas. Uma série de reformas diversas se sucederam e repetiram, saldando-se toda a operação numa dimensão puramente simbólica. O meio administrativo helénico sujeitou-se a permanentes mudanças sem qualquer objectivo, enfraquecido pela sua submissão à política.

Apenas a adesão à União Europeia é referida por Spanou (1995) como um factor positivo e certas reformas foram introduzidas após os anos 1980, na sequência desse facto. Como é, por exemplo, a reorganização da administração desconcentrada e a tentativa de racionalização de custos públicos. A influência europeia produziu os seus resultados. Apesar das incoerências, Spanou (1995) salienta como factos positivos, pelo menos, o estabelecimento de uma dinâmica geradora de algumas mudanças: exigências de transparência e a descentralização, que trouxe novos actores políticos, tornando o Estado mais independente dos aparelhos partidários centrais.

Apesar de se esperar de um país como a Alemanha um caminho bem diferente do da Espanha e Grécia, o carácter progressivo e disperso das reformas deste gigante europeu deu origem a um processo pouco uniforme. Diferentes ritmos ocorreram, quer no seio da administração federal, quer nos *Länder*, os quais são mais passíveis de sofrer reformas mais complexas do que a administração federal (Derlien, 1995).

Na Holanda, a tendência de autonomização, com o propósito de aumentar a eficácia do Estado, tal como no sector privado, provou ser, em grande parte dos casos, uma ficção. Nem sempre se verificaram os benefícios de eficácia que se pretendiam. A maior parte das reformas foi motivada por défices e por ganhos de eficácia em que imperou a lógica do fazer mais com menos. Porém, Kickert (1995) defende, com o caso holandês, que o exemplo das agências autónomas, prova que as soluções próximas do sector privado não respondem cabalmente às questões do Estado e considera que está ainda por definir uma forma de gestão pública plenamente eficaz.

No país da Nova Gestão Pública nem por isso os resultados foram os mais apreciados. Embora a reviravolta das estruturas estatais tenha assumido proporções de grande amplitude, os resultados nem sempre significaram melhorias do mesmo nível. Wright (1995) refere como principais problemas: a percentagem de custos do Estado manteve-se inalterada, dado que, mesmo quando tenha diminuído o número de funcionários, os salários desiguais não fizeram baixar a despesa pública. Por outro lado, aumentaram os custos com subcontratações. Além disso, o recrutamento de pessoas fora da função pública não trouxe um desempenho excepcional. Os problemas de coordenação agravaram-se devido ao aumento de organismos autónomos, não tendo ficado provado a boa relação da separação entre produção e concepção. Por outro lado, a definição de objectivos nem sempre se revelou eficaz, em virtude da falta de realismo ou de uma visão tecnocrática. Acresce ainda, uma interferência política dos ministros em demasia nas actividades quotidianas.

A prometida redução de custos com as reformas do *new public management* não se verificou. Desde logo – conforme sublinha Wright (1995), só a própria desmoralização da Administração Pública resultou num enorme custo de desmotivação dos funcionários. Em consequência, a responsabilidade também se diluiu, porque aumentaram consideravelmente as parcerias público-privadas, os chamados «quangos» em Inglaterra, com relações pouco claras entre os ministros e os organismos privados.

É portanto de concluir que estas reformas manifestaram diversos paradoxos e que para os resolver permanecem intenções de novas reformas, naquilo a que alguns autores denominam de «consequências perversas» das reformas administrativas, com resultados contrários ao esperado ou com efeitos secundários que tenham anulado os benefícios pretendidos (Peters, 2001: 51).

Já, na Finlândia, as reacções às reformas foram positivas (Rouban, 1995). A gestão conseguiu modificar o equilíbrio quotidiano em benefício da própria administração e os políticos ficaram com um aparelho mais fácil de gerir. Uma administração mais leve, eficaz e económica. No entanto, muitos empregos públicos perderam-se, sendo que as principais reduções ocorreram no poder local. Um dos resultados das reformas foi dar um novo impulso à avaliação das políticas públicas, avaliação essa objecto de relatórios regulares públicos.

Outro país onde as reformas foram percebidas como positivas foi a Bélgica onde foi identificada uma melhoria das relações com o cidadão e com as empresas, bem como se obteve um modelo de administração menos oneroso para o contribuinte (Rouban, 1995).

Resulta em geral que não se pode traçar uma linha única no âmbito das reformas que se verificaram, como também, como referem responsáveis políticos pelas reformas: «é quase sempre mais ambicioso o discurso que o resultado» (Corte-Real, 1991: 34). Além de que há resistência ao livre circuito das reformas, devido à imagem que a administração tem de ser uma estrutura «opaca, sem brilho e dinamismo». Por estas razões, há linhas de acção com ritmos de implementação consoante as circunstâncias dos países. Encontram-se tendências similares, como por exemplo, uma maior atenção às necessidades do cidadão, nomeadamente pelo empreendimento de técnicas de marketing e de comunicação na acção pública, numa clara procura de legitimação política e social do papel e do peso do Estado nas sociedades contemporâneas, conforme analisaremos de seguida.

1.2. O papel do marketing e da comunicação pública

Como vimos, atravessando a Europa, encontramos muitas variantes de um mesmo processo: a conversão do Estado-providência num modelo menos formal e a sua adaptação às circunstâncias emergentes de uma globalização económica.

Há uma imagem que se forma na opinião pública e há um pilar que acompanha todos os processos públicos: comunicar, quer políticas, quer reformas, quer serviços, quer os próprios governantes, quer o modelo do próprio Estado, no sentido de se ganhar a confiança e legitimação junto dos seus públicos-alvo, cuja personificação se situa na figura do «cidadão», ou do «cliente», conforme a perspectiva como o encaremos.

A tese de que o Estado tem vindo a centrar a sua acção no relacionamento com o meio envolvente, nomeadamente com os cidadãos, para além de que a comunicação pública tem vindo a ganhar com os processos de reforma uma importância crescente e indispensável aos mesmos processos encontra diversos adeptos. Chevallier (1983: 15), tendo em conta o argumento do monopólio que o Estado tem dos serviços públicos e da natureza de bem comum da sua missão, defende que a comunicação é uma necessidade inerente a manter-se a garantia da legitimidade do sector Público. Por outro lado, a natureza das relações entre o Estado e o cidadão alterou-se de um ponto de vista mais formal, unívoca, para uma necessidade de receber informações dos utentes dos serviços e imprimir um relacionamento mais biunívoco.

Há uma ideia de correlação com o público que tende a impor-se, dado o seu reconhecido direito a participar, derivado também do facto de o Estado ter estendido a sua acção a todo o campo social e ser actualmente um verdadeiro motor do desenvolvimento económico e social, não se podendo mais refugiar num estatuto independente e burocrático (Moron, 1980: 60). Há, conforme corrobora Wiener (2000: 49), uma «democracia administrativa»⁸, que se impôs por via dos novos equilíbrios de poder que se estabeleceram entre o Estado e o cidadão, em que se deu uma profunda alteração das relações, anteriormente pautadas pela obediência do segundo ao primeiro e agora expressas em novos modos de participação nas decisões públicas por parte dos cidadãos. O Estado deixou de estar sozinho a definir e a organizar o que entendia por «bem comum», segundo imperativos técnicos e jurídicos, e passou a legitimar a sua acção também com base nas necessidades comunicadas pelos cidadãos. Em suma, os novos equi-

⁸ Cf. nota n.º 4, pp. 17.

lábrios desta «democracia administrativa» traduzem-se na passagem progressiva da tradição do segredo para a era da transparência.

É frequente encontrar entre os diferentes programas de reforma uma preocupação com comunicação e a imagem dos serviços, ou com a «imagem» no contexto do Estado (Gomes, 2001: 94), ou mesmo a comunicação do próprio processo reformador, o que poderá implicar igualmente outras acepções, como veremos mais à frente, e, numa discussão do tema, convém, clarificar, para nos situarmos no caminho que estamos a seguir.

Uma das razões primeiras para este fenómeno de valorização da comunicação e da imagem prende-se com a tomada de consciência do impacto económico das decisões administrativas (Rouban e Ziller, 1995: 350). Desta maneira, surgiram muito naturalmente novos modos de legitimação, baseados mais na prestação de um melhor serviço aos cidadãos do que na aplicação formalista de regras jurídicas.

As evidências deste fenómeno estão identificadas pelos diferentes autores e são bem reveladoras: Carta do Cidadão, no Reino Unido, é uma verdadeira carta de direitos do consumidor de serviços públicos, a «Carta de Clientes» da administração fiscal holandesa; a melhoria da informação e da comunicação em Espanha com os cidadãos, baseada em abertura de canais telefónicos, publicação de brochuras e horários de abertura mais amigáveis; na Bélgica, em resposta a pressões dos cidadãos e dos políticos definiu-se uma verdadeira estratégia de transformação, traduzida na simplificação das estruturas federais, na responsabilização dos funcionários e no desenvolvimento de uma política de comunicação e informação, interna e externa, que favorecesse relações mais pessoais com os clientes e cidadãos. No âmbito da comunicação sobre a reforma da Administração Pública, o caso francês centrou-se na reconciliação entre o Estado e o cidadão, prestando-lhe melhor informação e valorizando os esforços para o servir melhor (Bal, 1991).

Há ainda uma outra linha de raciocínio que considera que a comunicação nasce naturalmente da essência pública do Estado mas que é nessa sua natureza que residem igualmente os males que levam ao fosso de imagem entre o que o Estado pretende comunicar e a imagem que o cidadão formula. Conforme considera Moron (1980: 60), a comunicação pública tem uma razão que se sobrepõe ao facto de haver ou não reformas: a própria natureza colectiva do Estado, em que este é um determinante factor de coesão social e política. E por isso destaca que é com base no papel único e decisivo que os organismos públicos têm na sociedade que a comunicação pública encontra a sua razão de existir.

Por outro lado, as causas da legitimação do Estado, passam por este fenómeno, de pressão e exigência do cidadão, o qual – segundo argumenta Zémor (1991) – não deixa de ser um «cliente», uma vez que nessa sua qualidade, exige ser bem informado e exige transparência das entidades públicas. Surge então a questão se, simplesmente, o facto de se adoptarem práticas de marketing para «escutar os cidadãos» não os transforma logo em «clientes» de um serviço. Mas também, enquanto «cliente», ao contrário do que sucede no mercado, o cidadão é também um accionista no sentido em que ele, de algum modo, sentirá responsabilidade pelo serviço que lhe é prestado. Também porque, em razão disso, é um cliente diferente dos do mercado porque quando lida com instituições públicas é um «cliente que é obrigado a sê-lo».

Cliente forçado ou não, o que é facto é que a preocupação com o que o cidadão pensa dos serviços administrativos está cada vez mais na mente das administrações públicas. O caso britânico, preconizado pelo Governo Thatcher, é um bom exemplo, em que o Estado tornou-se no terceiro anunciante do país com campanhas de valorização do serviço público, tendo para isso, investido recursos consideráveis, logo a seguir de empresas de grande dimensão multinacional como a Procter&Gamble e a British Telecom (Bal, 1991).

Nesta discussão assomam, com frequência, conceitos como «comunicação pública», «marketing público», ou ainda outros conceitos semelhantes que surgem pelo meio e que importa distinguir com maior propriedade, uma vez que retratam realidades diferentes. Por outro lado, importa acrescentar o que o epíteto «público» acrescenta aos conceitos em si de «comunicação» e «marketing».

Uma linha de explicação estabelece a diferença entre «comunicação pública» e «comunicação», digamos «privada», sob o ponto de vista da natureza do emissor e do receptor. Esta perspectiva faz com que a comunicação pública esteja longe de uma lógica de mercado e de vendas, com carácter publicitário. No entanto, devido à sua função de transparência, tem, por vezes, dificuldade em se distinguir da «comunicação política», a qual canaliza o discurso governamental (Zémor, 1991).

Há classificações de diversos tipos de «comunicação pública» que importa mencionar, para descontaminar as diferentes tipologias que podemos encontrar, com base no tipo de conteúdo, no tipo de emissor e aqui encontramos os serviços e o poder político ou até a sociedade civil com poder de influência que, por isso mesmo, desenvolve tipologias de comunicação pública:

- ◆ «Comunicação política» que parte do Governo, proveniente do exercício da democracia, do poder em funções. Surge com o propósito de dar a conhecer aos eleitores os eixos fundamentais da acção executiva. É uma comunicação desenvolvida dentro de limites legais previstos e com procedimentos de controlo parlamentar (Bille, 1991: 214); «Comunicação dos executivos», sobretudo a do Governo em funções, para Zémor (1991).
- ◆ «Comunicação de políticas», também no nível governamental, embora num plano mais operacional, com explicação de medidas, lançamento de programas concretos (Bille, 1991: 214);
- ◆ «Campanhas de interesse público» concebidas para sensibilizar as audiências para práticas que contribuem para uma melhor qualidade de vida. Estas acções têm também um elemento de interactividade, uma vez que visam alterar comportamentos considerados nocivos (Bille, 1991: 214). Zémor (1991) atribui-lhe a denominação de «Comunicação cívica», sobre direitos colocados à disposição dos cidadãos, e aqui podemos considerar a intervenção de organismos ou emissores não exclusivamente oriundos da Administração Pública (Chias, 1995: 113);
- ◆ «Comunicação de colectividades locais», baseada em relações de proximidade e que funcionam com base num diálogo permanente entre decisores e governantes, apontada por Bille (1991: 214);
- ◆ «Comunicação de imagem dos organismos públicos», a qual Bille (1991: 214) sub-classifica em dois tipos: a de organismos com carácter concorrencial, como é o caso das empresas públicas, nas quais prepondera na comunicação a competitividade do mercado. A comunicação destes organismos faz-se nas mesmas circunstâncias e pressupostos do sector privado. Aquilo que Zémor (1991) considera tratar-se de «Comunicação institucional», promovida para projectar a identidade da organização, através do seu *slogan*, logótipo, símbolo, valores, visão, para se diferenciar de outros organismos;
- ◆ Para além das tipologias anteriores, Zémor (1991) acrescenta igualmente a «comunicação de serviços oferecidos», feita pelas administrações enquanto prestadores de serviço e que se possa identificar em pleno com a «Comunicação de políticas».

Há autores que, pelo contrário, em vez de considerarem «comunicação política» uma vertente da «comunicação pública», preferem distinguir uma da outra. Além disso, há perspectivas mais abrangentes do conceito de «comunicação política» uma vez que se pode considerar um fenómeno próprio do chamado «espaço público» e que surge entre as elites de poder (sendo que este poder não é só detido pelo Estado) e a chamada «opinião pública» Chias (1995: 113). Neste âmbito insere-se o discurso político das entidades que têm legitimidade para se pronunciarem sobre política em público: os políticos, os jornalistas e a opinião pública.

O conceito de «Comunicação política» poderá estar associado ao conceito de opinião pública, enquanto sintoma da reemergência da sociedade civil que, na utilização do seu poder crítico, enreda o Estado numa governação em rede, bastante dificultada, dada a natureza contraditória do modelo Estado-sociedade civil (Gomes, 2001: 83).

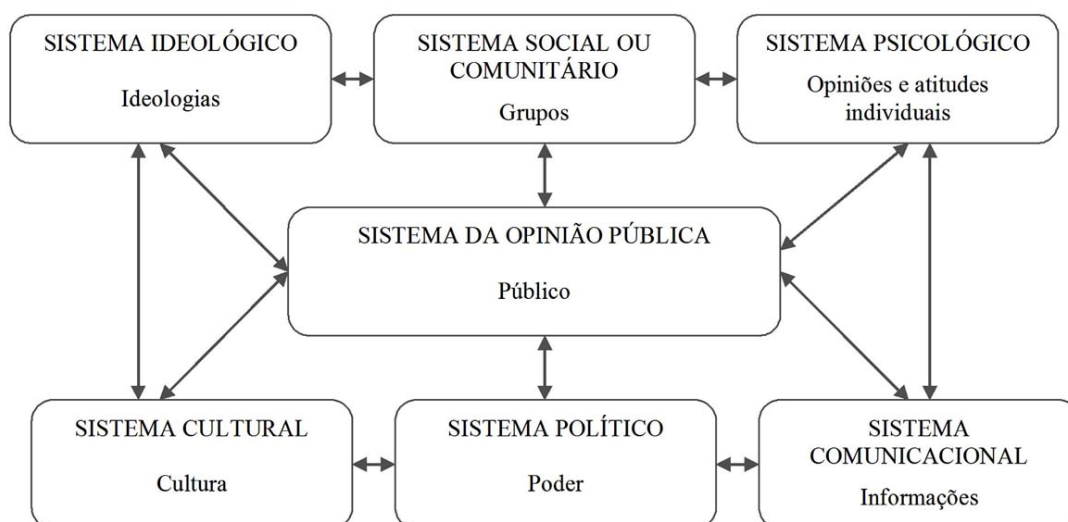


Fig. 1: A opinião Pública, *in* Chias (1995: 114).

Além disso, «comunicação pública» poderá ter uma relação hierárquica com «comunicação política». Para Chias (1995: 114) a comunicação pública surge na sequência da definição de programas públicos específicos, sendo que muitas vezes o seu desenho vem da comunicação política. É a comunicação realizada pelo Governo e Administração sobre tudo o que diz respeito aos intercâmbios públicos: monetários; de serviços e de diálogo público. Não pode reduzir-se à emissão de notícias e deve ter um certo conjunto de características: ser expressiva (ter em conta o público); credível (com conteúdo real e verdadeiro e garantia de execução); ser legítima (proveniente dos serviços).

A comunicação pública surge de um verdadeiro esforço do Estado em servir o interesse público, conforme defende Wiener (2000: 60). Para além das características, a comunicação pública tem objectivos: aumentar o conhecimento do cidadão da problemática em causa; educar para a utilização racional dos serviços; motivar uma participação activa nos serviços; mobilizar os cidadãos para os serviços públicos relacionados com as suas necessidades; tem um carácter sistémico, caracterizado por fases, nomeadamente a definição dos públicos e objectivos da comunicação, o «a quem comunicar», por outro lado, a definição da mensagem, «o quê e quem comunica»; canais e meios de comunicação «onde e como»; um sistema de informação «o que corrigir?».

Chevallier (1983: 51) tem outra perspectiva diferente e salienta que para além de ser inerente às funções do Estado comunicar naturalmente com os seus destinatários, há igualmente um fim promocional, que visa reforçar o consenso em redor da aceitação da acção administrativa.

Na base da hierarquia e com um carácter diferente de «comunicação pública» está a «comunicação de serviço», cujas decisões em nada são diferentes, com a excepção dos utentes dos serviços servirem igualmente de recomendadores do mesmo. Estas decisões passam pelo estabelecimento dos públicos-alvo a atingir e a determinação do conteúdo da mensagem (geral ou especializado de serviço), adequado à estratégia de comunicação pública.

Outra linha de pensamento, diferente da abordagem pelas técnicas de «comunicação» no âmbito das interações com os cidadãos e decorrente da Nova Gestão Pública, inclui a comunicação na adopção de práticas de marketing e procura da melhoria da qualidade dos serviços (Wright, 1995), variante desta discussão que analisaremos de seguida.

1.2.1. O contributo do marketing

A necessidade de apurar a relação com o cidadão, orientando os serviços com base nas suas verdadeiras necessidades (políticas de serviço ao cliente) está na base da utilização das técnicas de marketing no âmbito do sector público. Segundo esta perspectiva, o Estado é um prestador de serviços aos cidadãos, mais do que produtor de objectos ou produtos.

A comunicação também deve ser proactiva no sentido de, como refere Gomes (2001: 93), facilitar a compreensão e fomentar uma maior participação cívica. Não é desejável envolver por canais sem ter em atenção as necessidades dos cidadãos, nem informar com base em linguagem só perceptível por peritos. A administração deve assim disponibilizar

uma «receptividade administrativa» (Chias, 1995: 3), no sentido de corresponder ao direito que os cidadãos têm em entendê-la e que esta seja compreensível para os seus destinatários. O conceito de «receptividade administrativa» vai mais longe do que isso, pois inclui aspectos da participação dos cidadãos nas decisões públicas e o auscultar das suas opiniões.

O marketing entra na vida pública a partir do momento em que surge um cliente da Administração Pública. Para Crompton e Lamb (1986: 6), sempre que se criam programas, produtos e serviços orientados para a satisfação de clientes, naturalmente aplica-se as técnicas inerentes ao marketing, quer estejamos em domínio privado, quer em domínio público.

Até ao momento em que se começaram a desenhar estas práticas administrativas de atenção ao cidadão, o seu estatuto mudou para «cliente» dos serviços, o que supostamente entrou em confronto com a tendência para os funcionários colocarem à cabeça das suas preocupações, como seu «cliente» primordial, não o cidadão mas o seu superior hierárquico. A necessidade de melhoria do relacionamento com o cidadão vem salientada por diversas instituições supranacionais, como a Comissão Europeia e a OCDE (2000). Necessidade que, para estes actores, motiva um dos motores de mudança do Estado.

O contributo do marketing pode assumir diversas formas e em diversos estádios do funcionamento público-administrativo: No âmbito da gestão pública, para além de institucionalizar o cidadão como consumidor, fomentando as cartas de direitos dos cidadãos e contribuintes e melhorando a oferta de serviços públicos. No âmbito da adopção de medidas gestionárias de serviços públicos, o marketing interfere com instrumentos de simplificação de normas e procedimentos; intervém no tratamento de reclamações; participa no desenho de novos serviços; defende uma política de posto de fornecimento do serviço, tal como privado, trata dos pontos de venda. Na gestão interna, o marketing poderá ser responsável pela orientação da política de pessoal no sentido da prestação de serviços e pela melhoria da comunicação de marketing (Chias, 1995: 8).

Este autor também diferencia etapas no desenvolvimento de estudos de marketing no domínio público, defendendo que o marketing teve já uma certa evolução como prática de relacionamento com o cidadão, usada pelos serviços: inicialmente teria surgido um «marketing de primeira geração», em que a problemática se delimitava em torno dos serviços serem pouco conhecidos, pelo que se fazia a divulgação de serviços nos pontos de atendimento; Por outro lado, um «marketing de segunda geração», que surge quando já foram feitos estudos de mercado junto dos cidadãos e se implementaram medidas na sua sequência.

Também nesta abordagem do marketing, aplicado ao sector público, é necessário dispersar as diferentes realidades e delimitar os conceitos envolvidos. Desde logo, mais uma vez, quando quisermos definir «marketing público» aflora à superfície a questão da natureza pública dos serviços e que envolvem um carácter político da administração. Assim, ao contrário do que acontece no sector privado, por vezes é necessário comunicar, não o desenvolvimento de serviços mas o seu encerramento e outras decisões da gestão pública que possam ter um impacto negativo na opinião pública (Crompton de Lamb, 1986: 25) e essa actividade chama-se «desmarketização»⁹.

Mas há várias razões que delimitam o «marketing público» e o tornam específico face ao marketing praticado no sector privado:

- ◆ Disfunções próprias ao Estado: a dimensão nacional e múltipla das tarefas da administração; o fraccionamento das competências; o excesso de formalismo, mesmo em casos onde há mais interacção com o público; a impessoalidade das relações;
- ◆ Orientação da comunicação mais para a propaganda do poder político do que para motivar e informar os cidadãos ou captar novos clientes;
- ◆ Dificuldades na relação com o cidadão. Que, no caso público, está longe de ser um simples consumidor ou cliente, uma vez que, como nota Chias (1995: 8), não compreende como os serviços públicos não funcionam como os privados, desde logo porque a procura tende a ser infinita e a prestação contínua. Por outro lado, defende ainda que a posição do cidadão não é activa mas passiva, em virtude da condição do Estado de ser prestador único. Além disso, o serviço público tem como referência uma lógica colectiva, observando princípios de imparcialidade, o que leva a considerar os cidadãos todos iguais perante si, perante a lei, e os cidadãos prosseguem, por seu lado, sobretudo objectivos individuais. Ainda outro argumento é que a acção pública ocorre no longo prazo, enquanto os cidadãos estão sobretudo focados na satisfação de necessidades de curto prazo.

Por outro lado, em termos científicos, há ainda um conhecimento limitado sobre o «marketing público», por diversas razões: falta de reflexão geral e experiências limitadas, baixo nível de investigação, normalmente dirigida a questões substantivas. Por fim, a difícil tarefa de comparação a nível internacional e obtenção de frequências dadas as especificidades da Administração Pública de cada país.

⁹ «Desmarketização» traduzida do termo «demarketing» (Crompton e Lamb, 1986).

Quando se fala de «marketing público», há várias dimensões presentes no conceito: Basear-se, em primeiro lugar, numa perspectiva de trocas com uma finalidade pública; dirigir-se a um «mercado público», que inclui todas as pessoas físicas ou jurídicas que podem usar os serviços públicos de um território definido administrativamente; prosseguir objectivos de utilidade colectiva; a própria gestão do marketing público ser um processo de planeamento e execução da política governamental destinado a criar mais trocas públicas, que satisfaçam tanto os objectivos sociais como os do Estado.

A ciência dos processos de trocas públicas é um dos aspectos mais importantes do conceito de «marketing público» realçados por autores como Crompton e Lamb (1986) ou Chias (1995), e que vale a pena nos determos um pouco mais detalhadamente.

Crompton e Lamb (1986: 18) propõem um modelo simples de intercâmbio entre os organismos públicos e os cidadãos: enquanto os primeiros entregam serviços e produtos que satisfaçam as necessidades dos cidadãos, estes, por seu lado, devolvem em troca impostos, custos pessoais, oportunidades, tarifas.

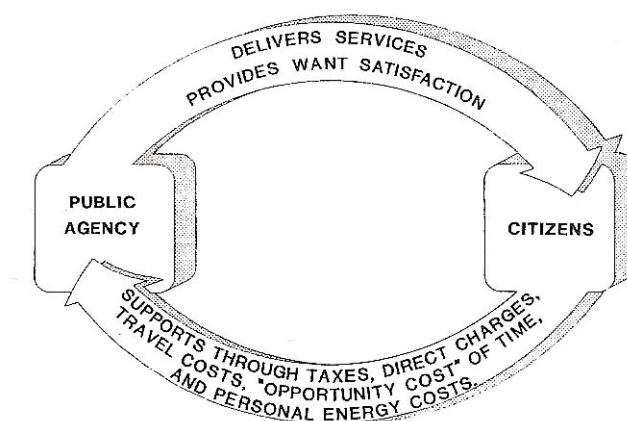


Fig. 2: Modelo de intercâmbios entre organismos públicos e os cidadãos, *in* Crompton e Lamb (1986: 18)

Numa perspectiva mais detalhada do que a anterior, Chias (1995: 50) propõe uma classificação dos intercâmbios públicos em três tipologias: trocas monetárias; intercâmbios de serviços e diálogo público. As trocas monetárias no domínio público são específicas porque a maioria dos serviços ou são gratuitos ou são subsidiados. Algumas destas trocas são obrigatórias, como o pagamento de impostos e da Segurança Social, mas há também intercâmbios parcialmente obrigatórios, como o caso das transferências financeiras para colmatar a dívida pública e que afectam todo o mercado indirectamente.

As trocas de todos os serviços que o Estado presta com utilidade para os seus destinatários são onerados pelos seus destinatários – os cidadãos – que, por seu lado, transferem para o Estado os custos da sua participação, monetários ou não, sendo estes entendidos como a acessibilidade ou a participação no processo de prestação de serviço. Para Chias (1995: 53) é natural a relação entre a primeira tipologia e a segunda, sendo que o elemento que estabelece a medida de tal relação é a política económica e social do Estado.

As novas relações provocadas pelos impactos que as reformas nos aparelhos públicos têm nas trocas que se realizam entre o Estado e o meio social, também são mais uma tipologia de trocas públicas suscitada por Chias (1995). A busca de eficácia modificou a actuação da administração, no sentido de diminuir a intervenção estatal na produção de serviços e num aumento da prestação segundo uma lógica privada, e há que considerar diversos impactos em diferentes domínios. Desde logo, com a criação e desenvolvimento de novos processos de intercâmbio na oferta estatal nos serviços gerais (entre organismos públicos); nos serviços subcontratados e nos serviços prestados directamente ao público final. Nesta linha, é de considerar três novos tipos de intercâmbios: um de eficácia interna que se estabelece entre todos os serviços internos com os respectivos serviços de contratação que passaram a actuar com base nas leis do mercado; o intercâmbio de subcontratação, que se estabelece entre serviços e alternativas públicas de serviços de prestação; o intercâmbio de subcontratação externa, que se estabelece entre o Estado e as empresas ou instituições privadas de prestação de serviços públicos.

Por outro lado, as reformas introduzem novos elementos nos intercâmbios públicos, como consequência da alteração dos processos: nas trocas monetárias há novas tarifas que se aplicam aos consumidores em troca da prestação do serviço; no intercâmbio de serviços, ocorre uma «administração receptiva» (Chias, 1995: 58) que se traduz na simplificação dos processos administrativos e na oferta de mais opções para aumentar a livre escolha do público, em certos serviços; no intercâmbio do diálogo público a comunicação da política pública complementa-se com medidas como inquéritos de satisfação, cartas de direitos, orientação para o cliente. Em contrapartida, é solicitado aos cidadãos uma participação mais activa na definição dos serviços.

O tema do «marketing público» tem outras variáveis que se impõe referir para melhor circunscrever o conceito e que não passam unicamente pela natureza pública e política do Estado. É, por isso, importante assinalar as diferenças que o separam do

denominado «marketing social e não lucrativo» privado, uma vez que há marketing do sector privado que não visa o lucro (Lovelock, 1991: 4).

Presumivelmente, o marketing público prossegue objectivos de interesse geral e deve respeitar princípios de igualdade e equidade. No caso do marketing não lucrativo, há características que o diferenciam do público que é a existência de voluntários no trabalho e fontes de financiamento baseadas em donativos. Isto faz com que, nestes casos, surjam mais dois tipos de intercâmbio: Um relativo a financiamento e outro em função do voluntariado que no sector público não existe.

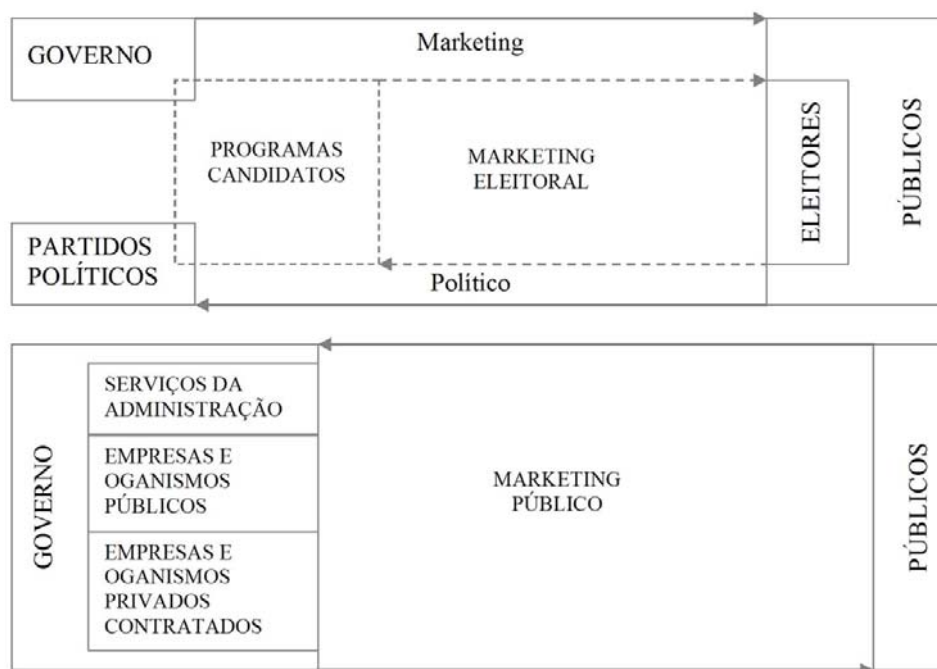


Fig.3: Modelo explicativo das diferenças entre Marketing público, Político e eleitoral, *in* (Chias, 1995: 65).

Tal como na «comunicação pública», também no plano do «marketing público» há diferenças que o separam do «marketing político e eleitoral», visto por alguns autores como um «factor adicional de perturbação», apesar de se admitir que possa ser útil ao serviço das reformas (Gomes, 2001: 83). O marketing político serve o poder político no sentido de influenciar os cidadãos relativamente a políticas, ideias e programas de pessoas no poder ou em situação de oposição a ele. No marketing político encontra-se o «marketing eleitoral», desenvolvido especificamente com o intuito de conquistar o poder e que assume um carácter mais propagandístico. O marketing político procura co-

nhecer as necessidades de uma determinada população e adequar as políticas à satisfação das suas necessidades (Benoun, 1991, *apud* Chias, 1995: 64).

O «marketing público» também não se poderá considerar «marketing social» no estrito sentido do conceito. O marketing social visa promover uma ideia ou uma conduta social, quer seja ela benéfica ou que se trate de travar comportamentos nocivos, como o alcoolismo, o tabagismo, por exemplo. A diferença está no facto de o marketing social prosseguir fins sociais tal como o marketing público mas com o apoio de entidades, nem sempre oriundas do sector público. É uma diferença que se manifesta por via da origem do financiamento.

Todas estas diferenças, no entanto, convergem para uma ideia unívoca, conforme nota Wiener (2000: 65), de que comunicação com o cidadão, seja qual for a técnica, mesmo baseada em métodos utilizados pelo sector privado, é hoje em dia uma parte essencial da acção pública, por estar ao serviço do interesse dos cidadãos.

1.2.2. Problemas de comunicação do Estado com os cidadãos

Como vimos, as interacções do Estado com o cidadão assumem muitas formas, quer a abordagem seja por via da comunicação quer seja por via do marketing. No entanto, nem sempre essa interacção resulta ou cria a adesão que o emissor pretende. Quanto mais aprofundamos estas matérias maior é a percepção de que a relação comunicativa entre o Estado e o cidadão está sujeita a contingências de ordem vária: múltiplas vozes, múltiplos canais; múltiplas técnicas e múltiplas acepções, a tal «informação a múltiplas vozes» de que fala Wiener (2000: 49). Com tal elevado cruzamento de factores em jogo, dificilmente as relações com o cidadão poderão ser claras e a transparência ser objectiva.

Para alguns autores a utilização de grandes meios de comunicação de massa nem sempre é eficaz a atingir o impacto desejado, atendendo à multiplicidade de públicos – alvo possíveis de uma mensagem, negando assim a ideia basilar do Estado de olhar para o cidadão através da imagem de um sujeito único, em vista do princípio da imparcialidade, Champris (1991) defende que a mesma mensagem é submetida a grelhas de leitura dos receptores, tais como códigos de valor sociais e culturais, que se interpõem na interpretação plena e cabal de uma mensagem e – conforme assinalou – «não existe a mensagem única possível dirigida a um vasto conjunto social». Muito menos ainda, quando na época actual há aquilo que considera ser uma atitude diferente do indivíduo face às mensagens que lhe são transmitidas. «Uma época culturalmente diferente está

em curso de formação: ela não responde mais à *ideologia de consumo*, correspondendo antes a uma *ideologia de comunicação*» (Champris, 1991), tendo-se perdido a eficácia das ferramentas de marketing e publicidade de massa das décadas de 1960 e 1970.

É preciso notar que se deu uma evolução cultural dos cidadãos europeus, que sofreram modificações na forma como consomem os conteúdos, mais do que conforme percebem o real. Como é natural – considera Champris (1991) – a relação dos indivíduos com a sua esfera social está submetida à mediação e à filtragem dos meios de comunicação de massa. No entanto, isso não quer dizer que os públicos-alvo se mantenham numa atitude passiva e não tenham uma visão crítica e independência suficiente na interpretação das mensagens, concedendo-lhes significados que podem ser diferentes daqueles que eram pretendidos pelos emissores públicos.

Para outros autores, a ineficácia de passar mensagens dirigidas a grandes públicos não advém unicamente da diversidade de segmentos mas também da própria multiplicidade de meios que é empregue nestas operações. É que o recurso a uma ampla panóplia de canais traduz igualmente uma dispersão de abordagens e mensagens que esses próprios canais têm e que levam a uma atenção selectiva das mensagens.

Ainda em termos de abordagem, Bal (1991: 208) faz referência às descobertas de Bernard Miège. Para este autor, quando se analisa a comunicação pública pelo lado da sua multiplicidade é frequente notar que se age em função das representações sociais, associando-se os cidadãos à modernização da Administração Pública. Ao mesmo tempo, os promotores deste tipo de discurso também procuram fazer passar as suas mensagens através de um contacto mais directo com o cidadão, recorrendo de modo cada vez mais frequente a acções no terreno, consideradas mais favoráveis ao contacto com os cidadãos, num plano mais pessoal.

É assim defendida uma ideia da «inflação comunicativa» dos Governos, com base na multiplicação de fontes de informação estatais que frequentemente fazem chegar mensagens aos segmentos de públicos-alvo dos cidadãos. Esta evolução da comunicação pública é fruto da própria evolução do Estado, em que surgiu a necessidade de estar mais próximo do cidadão, através de esquemas de descentralização e desconcentração do poder.

No início da comunicação pública, nos anos 1960, o recurso à televisão, através de comunicações e discursos do Governo reflectia o estilo *top down*, aplicado a um meio de comunicação de massa, expondo o Estado à sua realidade anterior às reformas de modernização que têm tido lugar nos últimos 30 anos. Este estilo acabou por ser substi-

tuído pela comunicação pública, onde impera um tom mais publicitário e menos do tipo «comunicado». Mas, neste domínio, chegava-se à fronteira do chamado «serviço público» de televisão que oferecia espaço de antena, de acordo com as legislações nacionais e o conceito de interesse público, e começavam os gastos públicos com comunicação (Bille, 1991: 213).

Porém os gastos com publicidade são impopulares sob o escrutínio da opinião pública. A realidade política do Estado leva a que os custos de publicidade sejam sempre alvo de debate político e público, sendo necessário aplicar à «publicidade pública» princípios de profissionalismo e de transparência (Andreasen e Kotler, 2003: 23).

Este é um exemplo de como, apesar da evolução do encontro do Estado com o universo da comunicação, da publicidade e marketing, alguns problemas permanecem em aberto. Desde logo, a questão da transparência e de precisar com maior rigor qual é o tipo de comunicação pública que se está a efectuar. Por outro lado, permanece uma tendência para decisores e comunicadores emitirem mensagens sem se preocuparem em conhecer previamente os públicos-alvo a que se dirigem. É evidente a necessidade de o Estado manter interacções comunicativas permanentes com os cidadãos. O que falta; porém, segundo Bille (1991: 215), parece ser uma reflexão prévia nesse sentido. Paralelamente, ao recurso a grandes meios, cada vez se recorre mais a todo o tipo de suportes de comunicação: marketing directo, promoção, comunicação institucional, sendo valorizado um nível de interacção mais personalizado em detrimento de uma comunicação massificada, tendência que confere uma importância acrescida aos postos de atendimento ao público.

A multiplicidade verifica-se ainda no plano orgânico do Estado. Como nota Zémor (1991) são muitas as vozes, em função do elevado número de organismos, o que provoca um certo «ruído» comunicativo dos aparelhos públicos e, por esse motivo, dispersão e dificuldades na percepção dos cidadãos. Por outro lado, quanto a esta questão da multiplicidade de emissores, é incontornável a todos estes agentes esta realidade, uma vez que são devedores da informação que prestam e da qualidade do seu serviço e portanto do facto de uma parte da sua imagem basear-se na sua legitimidade pública. É pois o referencial comum de «serviço público» que permite gerar as muitas vozes orgânicas e que projecta uma imagem global dos serviços públicos.

Andreasen e Kotler (2003: 24) classificam também, no plano do marketing, as dificuldades que esta técnica tem para se implementar no domínio das instituições sem fins-lucrativos: o marketing é muitas vezes considerado demasiado oneroso para orçamentos

públicos ou reduzidos (no caso do marketing social ou de organismos sem fins lucrativos) e, por isso, susceptível de gerar conflitos políticos e até má imagem junto dos seus destinatários, os cidadãos; internamente, as actividades de marketing são vistas como intrusivas, porque perseguem a melhoria da oferta de serviços. Externamente, o marketing, para desencadear as suas actividades implica estudar a fundo os mercados ou os segmentos de cliente e, no âmbito público, obriga a importunar os cidadãos com questionários; por fim, os autores apontam a perspectiva do marketing ser encarado com desconfiança, porque pode ser manipulador.

Nessa linha, a imagem resultante é encarada por alguns autores como algo de instrumental, enquanto influenciadora de comportamentos como, por exemplo, conduzir à compra ou utilização de produtos e serviços; fomentar comportamentos e atitudes positivas; permitir a diferenciação; auxiliar a interpretação e relacionamento com a informação; favorecer a extensão de marcas (Vilar, 2005: 24).

1.3. O cidadão ou o cliente do Estado

Na origem da adopção destas técnicas de comunicação e de marketing está a forma como o Estado passou a encarar os cidadãos, decorrentes das reformas administrativas, baseadas no movimento gerado pelo *New Public Management*: como consumidores dos serviços; ou seja como «clientes» da Administração Pública. As reformas centradas nas perspectivas do «cliente» foram uma primeira geração de reformas numa lógica administrativa que até então apenas conhecia o cidadão. Entretanto, ao longo dos anos 1990, do século XX, o serviço público aprofundou algumas dimensões: procurou a «personalização» dos serviços, ou seja a conformidade da prestação segundo as necessidades emitidas pelos cidadãos; «permanência», uma vez que as relações contratuais dos cidadãos com o Estado prolongam-se num período de longa duração; «complexidade», devido à interdependência de algumas das necessidades evidenciadas pelos cidadãos, como por exemplo uma alteração de morada conduz à intervenção de muito serviços diferentes; e «enriquecimento» porque a prestação de serviços passou a integrar valor no serviço, através da facilitação por exemplo de modos de pagamento e de abertura de canais mais amigáveis para os cidadãos que o simples balcão físico (David, 2006: 10).

A tradicional relação *top-down* existente entre o Estado e o cidadão sofre profundas alterações, caracterizadas pelo domínio do mercado, uma discriminação do Estado social, a emergência de regimes neoliberais, proliferação da ideologia do mercado e a erosão do serviço público em várias dimensões: no seu alcance, âmbito, capacidade e nível de compromisso, conforme identificam autores como Hague (1999: 310). Esta tendência tem gerado uma maior assimilação entre o Estado e o mercado, enquanto o relacionamento entre o Estado e o cidadão tem vindo a enfraquecer. Por outro lado, muitos países empreenderam reformas no sentido de criar um Governo mais «empresarializado», decorrentes da já referida Nova Gestão Pública, o que mudou a natureza e composição da prestação do serviço público e transformou a relação com os cidadãos. Verificou-se assim uma mudança global na relação que existe entre os serviços públicos e os cidadãos, segundo quatro grandes planos: redefinição de valores éticos que afectam os cidadãos; reestruturação do papel do Estado; reforço da lógica empresarial de gestão; desencorajamento de apoios sociais e perda de direitos.

Outros autores atribuem à expansão dos direitos de cidadania e à tensão entretanto surgida com a diminuição dos recursos financeiros dos Estados para dar cobro a essa expansão, realizada no decurso do desenvolvimento das democracias e do Estado-providência, com o apoio de movimentos civis reivindicativos, a origem de uma maior intervenção dos cidadãos na realidade administrativa e numa modificação da estrutura de poder (Mozzicafreddo: 2002, 184). Outros ainda, verificam o enfraquecimento do Estado, vendo-se este comprometido na impossibilidade de pacificar os interesses de diferentes grupos conflituosos que querem afirmar a sua vontade sobre o Estado no contexto do espaço público (Gomes, 2001: 84).

Hague (1999) relembra a linha teórica que concebeu o conceito de «cliente» da Administração Pública. Situa-se em Osborne e Gaebler a introdução deste conceito, posteriormente reforçado por outros autores, incluindo Al Gore (1994). Esta orientação para o cliente na administração singrou em diversos países, como o Canadá, Reino Unido, Itália, Austrália, Nova Zelândia, Noruega, tendo-lhes seguido o exemplo muitos países dos continentes africano e asiático, América Latina e Europa de Leste.

No Reino Unido, com o fenómeno das Cartas do Cidadão, o próprio conceito de «cidadão» perde força declaradamente em função do conceito de «cliente», assumindo-se oficialmente esta conversão. Este ganha uma amplitude que leva a que se minorize a dimensão da participação do cidadão, enquanto membro de uma comunidade na qual tem vindo a perder

faculdades políticas de intervenção cívica, uma vez que a preocupação em torno do cliente representa uma redução dos interesses do cidadão com o estrito consumo de serviços públicos. Ao mesmo tempo, a perda de faculdade de participação pública do cidadão, ocupado com as suas preocupações de cliente, leva-o, na mesma medida, a desconfiar do poder político e a criar-se uma crise de valores na democracia (Denhardt, 2003: 49).

Para alguns autores, citados por Falconer e Ross (1999: 342), esta percepção vai ainda mais longe, uma vez que se produz uma redefinição do papel de cidadão em que este passa de membro de uma colectividade para um sujeito individual que se relaciona com a comunidade.

Para outros autores, a abordagem «cliente» da Administração Pública é um sintoma e um desvio (David (2006). Nesta linha de raciocínio, o cliente funciona como «fio condutor» da mudança para repensar a relação de serviço entre o Estado e os cidadãos, assumindo um duplo significado. Se, ao mesmo tempo, deriva de uma crise de funcionamento e dos saberes técnicos do sector público, representa também um progresso do serviço e do seu desempenho.

Esta teoria da evolução do cidadão para cliente é comumente aceite, embora com variantes de entendimento, havendo posições que se radicalizam. Muller (2006) salienta a complexidade deste percurso que, em todos os casos, considera ser evolutivo no âmbito do relacionamento entre a administração e os cidadãos. No entanto, conforme adverte, a evolução deu-se mas não significou o fim dos malentendidos, dos simplismos e demagogias. Estamos perante uma evolução inquestionável mas de contornos complexos. E, nessa medida, algumas dúvidas devem ser lançadas quando se levanta o argumento. Se, nomeadamente, o equilíbrio entre o político e o consumo se preservam. Se, com esta perspectiva do relacionamento, haverá melhor satisfação das necessidades ou exclusão de certas categorias de necessidades. Se, estamos diante de novos instrumentos de acção pública ou novos dilemas de gestão. Ainda, se há maior eficiência ou perda de direitos. E, por fim, se se deu uma renovação do serviço público ou terá ele sido posto em causa.

Esta ideia do cliente da Administração não é assim propriamente tão linear como a de um consumidor face a uma empresa. Não estaremos perante o mesmo tipo de consumidor. Muller (2006: 2) conclui ainda que, no caso do cliente do Estado, essa relação é, em todos os casos, assimétrica, já que os aparelhos administrativos regem-se por princípios do direito e, por isso, impõem regras de igualdade e transparência para todos os cidadãos, que balizam direitos e obrigações de cidadãos e entidades. Aliás, como reforça o autor, o

processo em si mesmo de conversão do cidadão em cliente resulta de uma grande actividade normativa e regulamentadora do Estado e provém de uma afirmação política.

A Administração, como já anteriormente dito, destina-se a um colectivo que implica uma multiplicidade de entidades. No entanto, este colectivo é composto de seres humanos e para o designar tem havido diversos termos: «utente», «administrado» e, mais recentemente, «cliente». Este último é um termo que deriva do processo de modernização da Administração Pública. Antes, as expressões usadas eram: «utente», «administrado». Para Wiener (2000: 9) esta mudança significa algo de mais político do que prático, pois, na verdade, a diferenças de vocabulário implicaram, de igual modo, a conversão de estatuto político, pois aos administrados passa a reconhecer-se-lhes os direitos e nessa medida transformam-se em «clientes» e estabelece-se um novo equilíbrio entre Estado e Cidadãos.

Por outro lado, a lógica do *empowerment* nem sempre provou ser eficaz na capacidade do cidadão passar a ter maior poder de decisão sobre a Administração. Independentemente da assimetria da relação cliente-Estado, abriu-se a porta para uma maior sensibilidade administrativa às necessidades do cidadão. Por exemplo, o estudado fenómeno das cartas do cidadão permitiu aumentar o poder dos cidadãos sem pôr em causa os poderes do aparelho (Falconer e Ross, 1999: 343). Como resultado, as cartas do cidadão acabaram por não atribuir aos cidadãos o poder que era esperado. Em todo o caso, isso não significa que os cidadãos não tenham beneficiado da sua existência, no que toca ao seu impacto nos serviços públicos cada vez mais sensibilizados para as noções de serviço ao «cliente».

Então se, para uns, o «cliente» é o produto de uma vontade política e, de certa forma, uma figura portadora da lógica *top-down*, para outros estamos diante do fenómeno oposto, em que o cliente se impõe aos aparelhos administrativos, com as suas vontades e expectativas, subjugando toda a lógica de poder que existia na relação entre administração e administrados, porque, de facto, se se trata de decisões em que se concedeu um novo estatuto a administrados, a verdade é que estes passaram a ter uma palavra a dizer.

Neste último alinhamento inclui-se David (2006) que considera que o «cliente» do Estado nasce da ideia de que o serviço público está atrasado em relação ao sector privado. Um mito que pode traduzir-se num redireccionamento da Administração Pública para um ponto de vista que classifica de «totalitário», em que há um actor único, ao qual se subjugua toda a prestação do serviço. Para bem enquadrar a questão, o autor propõe que se considerem duas dimensões da relação de serviço entre cliente e administrado.

Por um lado, um sentido de evolução da reciprocidade, aumento da co-produção, diminuição de conflitos, aumento das interações; mas também, deve-se introduzir um sentido de hierarquia, na qual reside a base da ideia de que o cliente é um desvio. De acordo com esta dimensão hierárquica, o cidadão está acima do cliente e assim se circunscreve o cliente a um objectivo e a um desvio, dentro da finalidade de toda a acção pública, que é o cidadão.

Para Chias (1995: 33) esta possível discricionariedade do «cliente» sobre a administração traduz um lado obscuro do termo «cliente». Wiener (2000: 10) atribui-lhe um carácter perigoso, uma vez que conduz a subestimar certos aspectos específicos do serviço público. De algum modo, traduz um aumento da discricionariedade do cidadão para exercer os seus direitos.

No entanto, há autores que consideram que a oferta é graduada em função do grau de autonomia do cidadão (Chias 1995: 33). Quando é apenas um administrado, o cidadão encontra-se numa situação de dependência e vinculado ao Estado, sendo este um prestador monopolista de serviços. Se a condição é utente, quando a administração se orienta para o mercado e há uma utilidade recíproca no serviço. Na óptica de cliente, ocorre um intercâmbio livre entre cidadão e Estado, supostamente num panorama competitivo.

Em Portugal, para delimitar esta menorização do cidadão face ao monopólio de serviços do Estado, foi lançada a Carta Deontológica do Serviço Público, para além do Código de Procedimento Administrativo. A intenção era a defesa dos valores do serviço e ética públicas e defesa dos direitos de reclamação e informação dos cidadãos (Corte-Real: 1995: 54)¹⁰.

Desdramatizando os aspectos políticos e potencialmente hierárquicos desta questão, Chias (1995: 34) sublinha que o termo «cliente» tornou-se usual, por questões mais práticas, de gestão, nomeadamente porque abrange um maior leque de categorias, desde pessoas a empresas e entidades; tem também em conta que o cidadão é um contribuinte; pressupõe uma atitude mais activa do serviço público do que os termos «administrado» e «utente» implicam. Mas há considerandos que se devem contrapor a esta argumentação, sobretudo os limites do conceito de «cliente». Defende o autor que não é possível substituir o termo «cidadão» pelo de «cliente», sem se incorrer numa falta de rigor. Pois se os cidadãos têm direitos de usufruto da coisa pública, também têm deveres a cumprir,

¹⁰ A título de mera referência recordamos que a Carta Deontológica tinha como principais preocupações a ideia do serviço público enquanto razão de ser da Administração Pública, a legalidade como referência de acção, a neutralidade política, económica e religiosa, a responsabilidade e a competência como atributos de profissionalismo e a integridade, subjacente à liberdade de actuação dos funcionários (Corte-Real, 1995: 55).

uma vez que são igualmente contribuintes. Por outro lado, importa notar que inferir que o cliente da Administração Pública teria sempre razão (assim como é suposto no sector privado), conduziria a fulanizar e particularizar uma administração que prossegue uma causa de interesse público.

A lógica do «cliente» na administração provocou um certo sentido de competição e concorrência entre os serviços. O principal resultado do fenómeno foi o entronamento do princípio do consumidor no serviço público, em detrimento do princípio da cidadania, cuja intervenção no colectivo se situa num plano mais político e acima do carácter gestor do que implica ser «cliente» administrativo. O cidadão inscreve a sua legitimidade numa razão de ética pública, o cliente situa-se numa ética de eficiência do aparelho burocrático. O primeiro actua sobre a democracia e o segundo sobre a qualidade do serviço público que lhe é prestado. Assim, para uns, o cliente é uma diminuição do conceito de cidadão. Para outros, «cliente» resulta num aumento de poder do cidadão que passa assim a ter um maior ascendente sobre a burocracia e, deste modo, a exigir do Estado que seja mais eficiente e sirva de acordo com os seus requisitos, a causa pública.

PARTE II.

A influência do «Balcão Único» na imagem da Administração Pública central

2.1. Estudos e dimensões analisadas de imagem da Administração Pública

Um sucedâneo da consideração do cidadão como cliente é estudar a sua opinião e conhecer os seus comportamentos em relação à administração. Esse mesmo conhecimento resultante dessa análise, permite ao Estado tomar decisões com bastante impacto sobre a Administração Pública. Tem-se procurado assim saber qual a imagem que o cidadão/cliente tem da Administração Pública, com base em pontos de medição deste intercâmbio. A administração viu-se na contingência de ter de colocar dispositivos de relacionamento e escuta do cidadão, bem como teve de flexibilizar os seus métodos de actuação, ao ponto de criar novas estruturas dentro da administração para levar a cabo esta tarefa de interligação com o exterior (Chevallier: 1983: 16).

As incursões neste território onde se dissecam os pormenores do relacionamento do Estado com o seu cliente têm ocorrido sob vários ângulos de abordagem. Num plano, digamos, macrossociológico, temos uma linha de raciocínio com base na avaliação do Estado e das políticas públicas, e num plano mais microssociológico, estuda-se a imagem e a qualidade do serviço prestado pelo sector público (Pissarra, 2001), bem assim como a acção colectiva vista sob um ponto de vista da dinâmica interpessoal entre cidadãos e agentes públicos (Warin, 1993). Noutra dimensão, que mistura as vertentes micro e macro, encontramos extrapolações de ordem mais política, associando-se a análise da satisfação dos cidadãos à qualidade da democracia (Equipa de Missão: 2002) ou até que ponto os inquiridos percebem a diferença entre administração e Governo (Chevallier: 1983).

Seja qual for a perspectiva, as preocupações com o estudo da «imagem» emergem num contexto de perda de autoridade do Estado, face ao mercado e ao surgimento do fenómeno da opinião pública que naturalmente emite considerações de ordem crítica no espaço público, sobre as políticas e o serviço público. Para além dos mecanismos de regulação que sustentam os novos modos de acção pública, neste contexto menos seguro, seria natural que o Estado e os seus serviços se apresentassem aos actores privados e aos cidadãos, revestidos destas preocupações crescentes com a sua imagem, pela forma como são percebidos pelos múltiplos interesses presentes na chamada «sociedade civil». Como

refere Gomes (2003: 394), num contexto de negociação que o Estado tem de empreender, num plano de governança, para tornar eficaz a sua acção, «cuidar da comunicação» tornou-se um aspecto incontornável para se poder construir plataformas de cooperação.

Para além do ângulo de abordagem, o âmbito da análise deste fenómeno também varia. Encontram-se perspectivas mais centradas na eficácia, no desempenho, na capacidade de prestação de serviço das estruturas públicas, encarando-se o Estado como um sistema rígido, composto de regras, de hierarquias, com uma acção balizada sob parâmetros jurídicos previamente definidos e aceites pelos intervenientes. Por outro lado, existem perspectivas mais centradas nas relações humanas emergentes do contrato social, as quais têm contornos menos seguros, no enquadramento burocrático das práticas de serviço público. Ou seja, mesmo dotados dos instrumentos legais necessários, há uma componente humana no relacionamento entre os agentes públicos e os cidadãos que não se pode ignorar e que influencia de, algum modo, o desenvolvimento das actividades públicas no terreno (Warin, 1993).

Mais concretamente no domínio dos estudos sobre a «imagem», o ponto de partida da análise é muito frequentemente a classificação da opinião expressa dos utentes sobre os serviços, havendo aqui diversas abordagens, consoante a metodologia utilizada provenha de uma perspectiva de marketing ou de uma perspectiva mais sociológica. No primeiro caso, observa-se o comportamento dos cidadãos face à prestação do serviço, e, no segundo domínio verifica-se se o estudo leva em conta os pressupostos e condicionantes de opinião dos utentes. Muitas vezes, os estudos incluem de igual modo ambas as diferentes perspectivas. Encontramos ainda em autores como Chias (1995: 40) uma abordagem diferenciada do estudo da imagem do estudo da satisfação e qualidade do serviço prestado, consideradas, pelo autor, realidades distintas, mas que se influenciam entre si.

As metodologias de aproximação aos utentes para estudar a sua opinião implicam a preparação de determinados pressupostos. Desde logo, aferir a familiaridade do utente com o tema, pois que se torna evidente uma opinião sobre um tema deve ter fundamento no conhecimento do mesmo. Por outro lado, tendo em conta os potenciais estereótipos que condicionam a opinião dos cidadãos, há duas percepções diferentes consoante se trate de uma opinião geral ou de uma opinião emitida após a utilização de um serviço. Por essa razão é possível distinguir diferentes níveis ou graus de adesão do cidadão à imagem do serviço público, desde um primeiro nível em que a opinião emitida é negativa, passando por um segundo nível, quando se fazem perguntas precisas, em que as

opiniões são menos coincidentes com a atitude geral revelada no primeiro nível e terminando com um terceiro nível quando há uma experiência de contacto e aqui, após um contacto directo com os funcionários, onde a ocorre a experiência humana de relacionamento interpessoal que é um meio de formação das impressões dos cidadãos sobre os serviços públicos.

Para além de pressupostos elementares que variam consoante o objectivo dos estudos, há alguns que são consensuais: por exemplo, perceber o grau de adesão dos utentes, sob a perspectiva de aferição da qualidade de serviço. Uma metodologia para analisar essa relação é estabelecer um balanço das suas expectativas antes de utilizar o serviço e a realidade percebida após a utilização do serviço¹¹.

Hermel e Romagni (1990, *apud* Chias 1995: 38) propõem que existem modelos de comportamento clássicos no relacionamento dos cidadãos com o serviço público e um deles é que a fase de avaliação da prestação é chave na imagem que o utente faz do serviço. Por outro lado, há um certo conjunto de condicionantes que influenciam o comportamento do utente e que se podem prestar a diferentes dimensões de análise: A utilização dos serviços públicos não ser um acto reflexivo mas contínuo e progressivo; a necessidade que dá origem à procura, mesmo que seja uma necessidade imposta, tem sempre estímulos externos ou internos; o público precisa sempre de informação sobre o serviço, qualquer que seja.

Por outro lado, conforme verifica Chevallier (1983: 14) as organizações públicas têm uma acção abrangente e não têm propriamente segmentos de públicos-alvo, antes dirigem-se ao público no seu todo e é nessa perspectiva que devem consultar as opiniões ou estudarem comportamentos.

Em Portugal têm sido efectuados alguns estudos inseridos nesta perspectiva que associa imagem à satisfação com o serviço prestado. O inquérito de Pissarra (2001: 3) incidiu sobre a Loja da Solidariedade¹² de Portimão, os serviços sub-regionais de Segurança Social de Lisboa e Vale do Tejo e os do Porto, em três etapas distintas e compre-

¹¹ Neste âmbito, Parasuraman, Zeithmal e Berry (1985, *apud* Chias, 1995: 44) criaram o «SERVQUAL», um modelo de análise para a qualidade percebida dos serviços. A aplicação deste modelo visa diferenciar nos critérios de análise elementos tangíveis (instalações, equipamentos, pessoas) de elementos intangíveis (fiabilidade da informação prestada e capacidade de realizar o serviço de forma rigorosa; disposição e vontade para ajudar os utentes; credibilidade dos conhecimentos demonstrados pelos funcionários e empatia, ou seja a atenção personalizada ao cidadão).

¹² As lojas de solidariedade assumiam contornos de balcão único no domínio da Segurança Social.

endendo assim dimensões regionais diferenciadas que convinha cobrir para perceber eventuais diferenças de desempenho e tratamento do cidadão.

Tinha como principal intenção «avaliar o funcionamento dos serviços na sua interface com os utentes, nomeadamente os graus de satisfação, a percepção dos tempos de espera, o tempo absoluto de espera por local de atendimento e a dinâmica interna da organização na resposta às solicitações externas e internas».

A amostra compunha-se de 1499 mulheres e 1171 homens para o conjunto das três regiões analisadas e algumas conclusões merecem ser apontadas, nomeadamente quanto à falta de coerência nas respostas (Pissarra, 2001: 11). Diferentes secções do público que serviu de amostragem demonstraram ter opiniões diferentes sobre o mesmo assunto (por exemplo, o tempo de espera). Através deste pormenor pôde-se suspeitar não existir propriamente uma imagem inequívoca e única da administração, ou tão pouco a liquidez da tradicional corrente de opinião que considera existir um mau relacionamento entre Estado e administrados.

Um trabalho mais recente (Equipa de Missão, 2002), efectuado num plano geográfico nacional, também tendo como ponto de partida a opinião dos cidadãos face à eficácia dos serviços, concluiu por uma imagem positiva¹³, embora atenuada com algumas considerações de ordem mais crítica. Tal como no estudo de Pissarra (2001), os inquiridos revelaram ter uma imagem imprecisa da Administração Pública, fruto de uma evolução que se supõe ter conduzido a haver «múltiplas administrações públicas»: “Deixou de fazer sentido a percepção de uma administração uniformizada e intrinsecamente coerente” (Equipa de Missão, 2002: 6).

A opinião é, por isso, titubeante, conforme determinados factores culturais e sociais que é importante verificar. Por exemplo, para cidadãos de Lisboa e Porto, o tempo de espera considerado «aceitável» (49,2%) era uma média superior a 20 minutos, embora as reacções nem sempre se tivessem manifestado coerentes. Já em Portimão, onde o tempo de espera rondava apenas 7 minutos, a maioria (64%) considerou-o pouco aceitável. Mas, globalmente a maioria das respostas situava-se entre «aceitável» (44,2%) e

¹³ Aliás, conforme se comprovou em diversos estudos, alguns referidos neste trabalho, a atitude positiva em relação aos serviços públicos não é assim tão rara, como à partida os mais desprevenidos possam pensar. A Equipa de Missão (2002: 20) cita outras sondagens já efectuadas na mesma órbita: o de PCM-SEMA (1993), *Renovar a Administração*. Nessa altura, a rapidez de resposta gerava só por si imagem negativa.

Em França, em 1986, a maioria dos inquiridos considerava que a imagem da A.P. se caracterizava pela eficiência (67%) e pela competência (95%). Em Itália, em 1999, havia 49% de atitudes positivas e, em 2001, subiu para 58%.

«muito aceitável» (28,3%), o que permite perceber que, o balanço das opiniões emitidas é globalmente positivo. Foi também o caso da dimensão «eficácia de resposta» em que a maioria (64%) a considerou «eficaz».

A grande maioria da amostra acusava perceber uma melhoria nos serviços da Segurança Social, nos últimos anos e detectou-se que, para tal reconhecimento, contribuíram a informação e um melhor atendimento.

A investigação conduzida pela Equipa de Missão (2002) aprofundou a sua análise por territórios mais políticos, avaliando a independência de opinião face à posição político-partidária, onde encontrou diferenças significativas consoante a tendência dos inquiridos: as posições mais extremistas revelaram opiniões menos positivas e as opiniões políticas mais ao centro revelavam atitudes mais favoráveis.

A preocupação central desta investigação foi encontrar indicadores que estabelecessem correlações entre o desempenho da Administração Pública e a qualidade da democracia e (Equipa de Missão, 2002: 14). Tais indicadores¹⁴, no entanto, remetem mais para um carácter de «Polity» do que propriamente de questões de análise de serviço e das «Policies». No entanto, o estudo da influência destes parâmetros na imagem do sector público provou ter a sua relevância e pertinência.

Não obstante a ousadia de estabelecer correlações desta natureza, a interacção entre a Administração e poder político é um tema recorrente, quando se avalia a imagem do serviço público. Em Chevallier (1983: 80), apesar de os cidadãos revelarem que vêem a administração pouco neutra politicamente, consideram, ao mesmo tempo, que são realidades separadas. Ou seja, os inqueridos têm a imagem de que os funcionários alinham maioritariamente por tendências de esquerda, embora pensem que essa realidade não interfere com a sua autonomia de acção.

O trabalho de Chevallier (1983), realizado em França, num inquérito distribuído através da imprensa e que obteve cerca de 481 respostas válidas, de uma amostra aleatória, confirmou a ideia de que a imagem que os cidadãos têm da administração é cheia de contra-

¹⁴ Os parâmetros de análise de imagem, sob o pressuposto de que o desempenho dos serviços públicos tem influência sobre a qualidade da democracia, propostos por Equipa de Missão (2002: 14) são: Adequação do Código de Procedimento Administrativo às garantias dos cidadãos; Anúncio de decisões políticas; Gestão por objectivos; Recurso ao tribunal administrativo; Liberdade de informação e acesso aos documentos administrativos; Processos de notificação pública das decisões; Controlo dos eleitos sobre o pessoal e os órgãos não eleitos; Descentralização, desconcentração e lei do financiamento das autarquias locais; Alargamento do n.º de parceiros sociais; Transparência nos processos de recrutamento; Nível de satisfação dos utentes com os serviços públicos.

dições e contornos imprecisos. No entanto, a tendência, naquela época, era para uma visão global crítica dos serviços públicos. Curiosamente, os dados foram distintos em termos da imagem que os cidadãos tinham da administração e dos funcionários públicos, em separado. A visão revelada foi que, globalmente, a Administração era vista como «ineficaz» mas os funcionários eram maioritariamente considerados como «competentes». Outros atributos¹⁵ foram explorados e demonstrados: a administração aparece como ineficaz, impessoal, incompreensível, pouco equitativa, cada vez mais controladora, com um número de funcionários considerado excessivo, embora muitos se mostrassem favoráveis ao aumento do número de funcionários.

Neste caso, a imagem dos funcionários espelha-se em duas dimensões: o seu estatuto e a sua posição no posto de trabalho. Ou seja, por um lado o seu estatuto profissional que lhe permite ter segurança no emprego; e no caso do posto de trabalho, o facto de estar atrás de um balcão. Isto é, os cidadãos inquiridos neste trabalho de Chevallier (1983: 76) mostraram ter uma representação dos funcionários como alguém passivo que está atrás de um balcão calmamente à espera que o trabalho. Por outro lado, o funcionário nunca é percebido como um trabalhador do Estado ou um trabalhador por conta de outrem, como qualquer outro. Os cidadãos conferem-lhe um estatuto social privilegiado, ao contrário do próprio, que é de opinião que se trabalhasse no sector privado auferiria melhores condições. Ficam ignorados do perfil de funcionário-tipo, os trabalhadores públicos com funções de terreno, como os fiscais, polícias, os militares e até, por exemplo, o pessoal do ensino e de saúde. Conclui-se que, para estes inquiridos, o funcionário típico é aquele que está no atendimento, a processar papelada e a receber impostos.

Estas conclusões comprovam que o atendimento ao público é uma das principais vias de formulação da imagem que os cidadãos têm do sector público. Ideia corroborada por outros autores como Wiener (2000: 54) que afirma veementemente que «não podemos ignorar que é sobre a qualidade de atendimento que são avaliados os serviços públicos».

Apesar de algumas destas ideias pré-concebidas, a percentagem de pessoas que se mostra satisfeita com a Administração Pública, nesta análise de 1982, é considerável, com 43 % (Chevallier, 1983: 80).

Por estas razões, a conclusão é que o atendimento acaba por ser uma trincheira entre a Administração Pública e o cidadão, que cria uma imagem de separação entre o rosto de uma burocracia fria e impessoal e o cidadão, que se vê numa posição totalmente indefesa

¹⁵ Ver com mais detalhe Chevallier (1983).

e cuja resolução de problemas está entregue a um funcionário que detém um poder discricionário sobre ele. A visão posta neste termos está longe da lógica de cliente que se tem tido por desejável instituir nos serviços públicos. Ou, pelo menos, não foi percebida assim pelos seus destinatários finais, os clientes cidadãos. E que nos leva a crer que, realmente, é fortemente possível que apesar da mensagem intencional de qualquer comunicação pública ser essa, muitas vezes o cidadão não a percebe de esse modo.

No escrutínio da Equipa de Missão (2002) sobre a satisfação com o serviço prestado pela Administração Pública a primeira dimensão medida foi o contacto directo com os serviços (76% dos inquiridos revelava não ter tido qualquer contacto recente). No entanto, tal não os impediu de expressar as suas opiniões. 49,2% dos inquiridos revelou uma atitude positiva relativamente ao conjunto dos serviços públicos.

Desse bloco, as profissões de topo são as que manifestaram maior criticismo. É curioso verificar que, conforme aumenta a diferença de qualificações dos inquiridos, maior é a divergência de visões sobre a Administração Pública e sobre a qualidade dos serviços públicos. Ou seja, sobre o mesmo assunto, as opiniões são as mais diversas, e um factor que interfere fortemente são as qualificações¹⁶.

Nesta linha de aprofundar as imagens que os cidadãos têm dos funcionários públicos, e tendo por base o interesse manifesto no que acontece nos pontos de contacto administração-cidadão, a preocupação em apresentar uma proposta de modelo de funcionário, segundo a visão do cidadão, é uma fórmula ousada e uma tentação a que alguns não resistiram. Carneiro (2007) revela um retrato-robô do funcionário-ideal, opinado pelos inquiridos no seu estudo: «jovem, 30 e tal anos, simpático, dinâmico, pode ser casado, viaja pelo estrangeiro, afável, profissional, responsável, prático, eficaz, vê um cliente como uma oportunidade e não como um problema».

A comparação de imagem por diferentes áreas de actividade pública é um ponto igualmente importante para despistar a uniformidade das opiniões. O estudo de Pissarra (2001:12) procedeu a uma comparação das atitudes dos inquiridos face às diferentes áreas de actividade pública. Serviços de saúde, finanças e Justiça são os mais frequentados pelos inquiridos, percebendo-se algumas tendências relevantes na medida em que acusa dimensões que permitem abrir campos de estudo, nomeadamente a frequência do

¹⁶ Indicadores avaliados: Rapidez no atendimento; Horário de funcionamento; Formação dos trabalhadores; Relação com a burocracia. Transversalmente a todos os grupos sociais, estes indicadores colheram atitudes negativas e positivas (Equipa de Missão, 2002: 18).

contacto ou a intensidade com certos serviços ser maior do que com outros, poderá fornecer por contágio uma imagem ao cidadão de todo o Estado. É o que sucede com os tribunais que evidenciam uma imagem muito negativa, mesmo que 79% dos inquiridos não tenha recorrido aos serviços de Justiça. Dos cidadãos que a eles recorreram, 51% ficaram «nada satisfeitos», sendo a morosidade do sistema a principal razão invocada para tal. Igualmente uma imagem pouco positiva resultante de experiências de contacto em massa é a Segurança Social, que contactada por 46% (sendo, no entanto, o contacto interpretado como tendo sido presencial), 64% consideravam-se satisfeitos e 35% estavam «nada satisfeitos».

As conservatórias, notários e serviços de identificação obtiveram um nível de satisfação mais elevado, tendo sido frequentados por 45% (Equipa de Missão, 2002: 23). Os serviços de Finanças registaram 55% de opiniões positivas, sendo que 27,5% se revelou «nada satisfeito». Mais uma vez, a opinião mais crítica vem das classes de profissões superiores, no entanto, neste mesmo grupo há maioria de satisfação¹⁷¹⁸.

A esmagadora maioria do universo (88%) revelou não apresentar reclamações, mesmo quando não está satisfeito, por motivos de descrença nos serviços, considerando-as um acto inútil. Os que mais lêem a imprensa escrita são os que apresentam mais reclamações¹⁹. Igualmente se verifica maior percentagem de reclamantes entre os indivíduos de estratos sociais mais altos (Equipa de Missão, 2002: 32).

Outra dimensão de análise habitual nos estudos é o conhecimento ou ignorância das reformas produzidas na administração. No referido estudo de Pissarra (2001) os inquiridos revelaram uma elevada expectativa, implicando também serviços de retaguarda para além dos serviços de atendimento. Aqui, ao contrário do que seria de esperar, os inquiridos mostraram uma clara noção do impacto dos serviços de retaguarda na prestação do atendimento. No trabalho da Equipa de Missão (2002: 7) verificou-se um reconhecimento de melhorias, embora consideradas insuficientes face às exigências e expectativas dos cidadãos sobre a qualidade dos serviços públicos.

¹⁷ Há mais serviços citados (transportes, apoio às actividades económicas, água, gás e electricidade, estabelecimentos de cultura e ensino, entre outros, os quais, dado o âmbito do nosso estudo, não têm interesse aprofundar), sendo mais interessante e original a avaliação da satisfação face ao tratamento de reclamações.

¹⁸ Em França, em 1987, só 35% dos inquiridos se considerava satisfeito. Os serviços de finanças franceses eram aliás o serviço com pior imagem do país.

¹⁹ É original neste estudo o cruzamento das reclamações com a exposição à leitura dos jornais.

Além disso, partindo da ideia de que todos os programas eleitorais desde o 25 de Abril incluíam medidas de reforma administrativa, analisou-se a opinião dos inquiridos face a prioridades de investimento na modernização da Administração Pública²⁰. As mudanças foram sentidas por metade do universo e, em particular, foi referido o atendimento (34%), com uma maior facilidade de acesso aos serviços (27%). Todas as classes apresentaram esta percepção, embora os mais qualificados valorizassem o decréscimo de burocracia, enquanto os menos qualificados preferiam a melhoria no atendimento²¹.

Para fornecer um elemento de controlo sobre as posições adoptadas, foram feitas perguntas directamente sobre as principais medidas de modernização administrativa. A Loja do Cidadão, considerada a mais emblemática de todas as medidas, revelou-se pouco conhecida: ouviram falar dela 27,4%. No entanto, o nível de satisfação é muito elevado, com 77,5%. A Loja do Cidadão parece ser uma das iniciativas mais elogiadas e consensuais em termos de medidas de modernização. A única crítica que emerge é o facto de a procura do serviço ser elevada e poder estar a limitar-se a capacidade de resposta.

O Infocid²² revelou-se menos conhecido (80% não ouviu falar), mas era utilizado para a apresentação de declarações de impostos na Internet, com 62,5% «muito satisfeitos». Nessa altura, maioritariamente, os entrevistados consideraram secundário o acesso online aos serviços públicos.

Na análise que é feita, com recurso ao cruzamento de dados de leitura de jornais e exposição aos media, é nos segmentos com índices mais elevados de leitura que a Loja do Cidadão é identificada. Igualmente, estes leitores são os que mais conhecem a entrega da

²⁰ As prioridades de investimento identificadas incidiram sobre a Formação dos funcionários (opinião sobretudo dos grupos mais favorecidos, 59,7% dos profissionais superiores); a Fiscalização dos serviços (unânime em todos os grupos profissionais e graus de instrução); Aumento da informação disponível; Horários de atendimento; A Formação de dirigentes é igualmente apontada pela opinião especializada. A generalização das novas TIC é algo que não preocupa muito os inquiridos, preocupação de apenas 4,1%, natural numa população que raramente utiliza a Internet (78,1%).

No estudo de 1993, PCM-SEMA, as mesmas preocupações eram evidenciadas: melhor fiscalização dos serviços e reforço da vigilância sobre os serviços (Equipa de Missão, 2002: 40).

²¹ No estudo de 1993, esta percepção de melhoria já existia para mais de 51% dos inquiridos. Também a percepção era mais clara entre os mais instruídos. As mudanças mais percebidas foram a maior facilidade no atendimento, maior simplificação e maior competência. Nos estudos estrangeiros sobre este aspecto há, em Itália, maior percepção de melhorias (60%) em 1999 e, em 2001, esta percentagem sobe para 67,4%.

²² O Infocid foi um portal de informação da Administração Pública, criado em 1991 e que reunia informação de 30 Direcções-Gerais, implementado, por um lado através de quiosques multimédia em postos de atendimento, e, por outro, mais tarde, na Internet. As informações disponibilizadas ao cidadão envolviam temas como: família, casamento, educação, juventude, serviço militar, emprego, formação profissional, fiscalidade e Segurança Social, direito e tribunais, turismos e um directório de contactos da administração (Corte-Real, 1995: Glossário, letra I).

declaração de impostos via Internet (60%). O mesmo sucede com os PAC (53,2%) (Equipa de Missão, 2002: 44).

Mais uma vez se confirma que existe um conhecimento muito desigual entre os diversos grupos sociais. Quanto maior o nível de instrução e rendimentos, maior o grau de conhecimento das novidades administrativas (Equipa de Missão, 2002: 45).

Algumas conclusões são úteis extrair deste estudo da Equipa de Missão (2002: 50). Desde logo e mais uma vez, a grande ideia que sobressai é que os fenómenos de imagem não são lineares, havendo diversas dimensões a considerar. Contudo, há uma tendência global, quando há uma questão directa sobre a opinião do serviço prestado concreto. Quase metade das opiniões são favoráveis ao serviço público (49,2%), o que permite perceber uma imagem do sector público que não é assim tão negativa como se poderia à partida supor.

Em relação a possíveis variantes, a abordagem político-partidária surte efeitos, nomeadamente porque foi possível concluir que as opiniões são mais ou menos favoráveis consoante estão mais próximas ou mais afastadas dos extremos políticos, onde as opiniões são mais críticas.

Faz todo o sentido, despistar preferências quanto a sectores, já que a satisfação com os serviços não é uniforme para todas as áreas do serviço público. O grau de preferência depende da regularidade de contacto e da intensidade do atendimento. Por exemplo, problemas graves bem atendidos geram boa predisposição, enquanto problemas pouco graves mal atendidos geram má imagem e dão origem a uma extrapolação generalizante.

Para além de condicionantes políticas, as opiniões podem colocar-se numa escala de diferenciação em função do grau de escolaridade e de leitura da comunicação social. Quanto mais elevados os graus académicos e mais bem informados os inquiridos, maior o criticismo. Esta diferença também conduz a diferentes expectativas face aos serviços públicos: os estratos mais qualificados pedem uma melhor relação com a burocracia, em geral, com particularidade para pormenores como uma maior formação dos funcionários, enquanto os estratos menos qualificados desejam melhorias na qualidade do atendimento.

O conhecimento maior ou menor da evolução da Administração Pública no âmbito do desenvolvimento de medidas de modernização administrativa, parece depender da exposição maior ou menor aos meios de comunicação, escolaridade, rendimento e estatuto profissional (Equipa de Missão, 2002: 52).

2.2. Operacionalização de conceitos: Caracterização do conceito de «balcão único»

Com vista a construir o questionário que serviu de base à investigação foi necessário proceder a uma escolha difícil entre as muitas dimensões, já enunciadas nos diversos estudos sobre imagem dos serviços públicos, bem como, definidas as dimensões, distinguir indicadores ou pontos de medida das opiniões. No entanto, era impraticável considerar tudo e tornar o estudo demasiado extenso.

Como pudemos verificar pelos estudos já realizados e apresentados anteriormente, a Loja do Cidadão destaca-se entre as iniciativas de reforma como uma das mais elogiadas e positivamente referenciadas pelos cidadãos inquiridos.

Apesar do relativo impacto bem sucedido desta medida e de ser um conceito largamente utilizado e central nas reformas administrativas que têm vindo a ser realizadas nas diferentes partes do Mundo (Lobet-Maris, 2001), poucos estudos têm sido realizados exclusivamente sobre o fenómeno do «balcão único»²³. Talvez seja de presumir que a explicação está no facto de o conceito ter uma apropriação multifacetada, que está longe de se enquadrar numa abordagem única, consoante os casos que se encontram a nível europeu e não só.

A ideia de concentrar a oferta de serviços públicos num ponto único de acesso surgiu da necessidade de adoptar um novo modelo organizacional que tivesse em conta a perspectiva do cliente/cidadão, ou seja os seus ritmos de vida contemporâneos e canais de comunicação disponíveis²⁴. Anteriormente, e ainda hoje, se verifica em alguns casos, que a oferta tem sido fragmentada, seja por questões sectoriais que se prendem com os próprios ministérios prestadores do serviço, seja por privatização de serviços públicos (Kubicek & Hagen, 1999: 1). Daqui decorre que, paralelamente, à prestação sectorial de serviços do

²³ Kubicek & Hagen (1999: 6) dão conta do trabalho realizado pelo grupo de trabalho «ICT and Public Administration», no âmbito da acção de investigação europeia conjunta, ao abrigo do «Programa COST, sobre «Governments and Democracy in the Information Age», o qual solicitou a 11 Governos de Estados europeus que fizessem um relatório sobre as suas actividades nacionais de *One Stop Government*.

²⁴ Algumas dessas alterações, entre outras linhas de orientação, materializam-se na introdução do princípio da escolha múltipla nos locais e pontos de acesso; alargar horários, aumentar a informação segmentada por públicos-alvo diferenciados; linguagem mais compreensível, consulta intuitiva/amigável para o utilizador; tempo de espera reduzido; senhas de atendimento; simpatia e funcionários treinados para atendimento; linhas telefónicas dedicadas; livros de reclamações e caixas de sugestões; inquéritos de satisfação do serviço e acções de melhoria de lacunas detectadas pelos cidadãos; aumento de serviços disponíveis *online* e com banda larga, a um nível transaccional; libertar os cidadãos de terem de se deslocar aos serviços físicos, a não ser em casos especiais.

Estado, surgiu um novo modelo organizacional, de oferta integrada de diferentes tipos de serviços, de diversas entidades públicas, num ponto único de acesso ao público²⁵.

Num inquérito recolhido sobre o que os cidadãos mais desejam da administração da sua cidade (estudo realizado em Hagen, Alemanha, 1992) (Kubicek & Hagen, 1999: 2), podemos ver que o aspecto mais valorizado e que coloca mais desafios ao desenvolvimento de formas de atendimento público, conforme o gráfico que apresentamos, é a experiência pessoal do atendimento mais do que a localização e qualidade das instalações. Ficaram assim, em primeiro lugar, aspectos como «trabalhadores amigáveis», «formulários compreensíveis», leia-se «intuitivos», «aconselhamento solucionador», «processamento rápido», «tempo de espera reduzido», «horários alargados». Estas características são mais valorizadas, embora não sendo consideradas menos importantes, do que a qualidade das instalações e a fácil localização geográfica do ponto de atendimento.

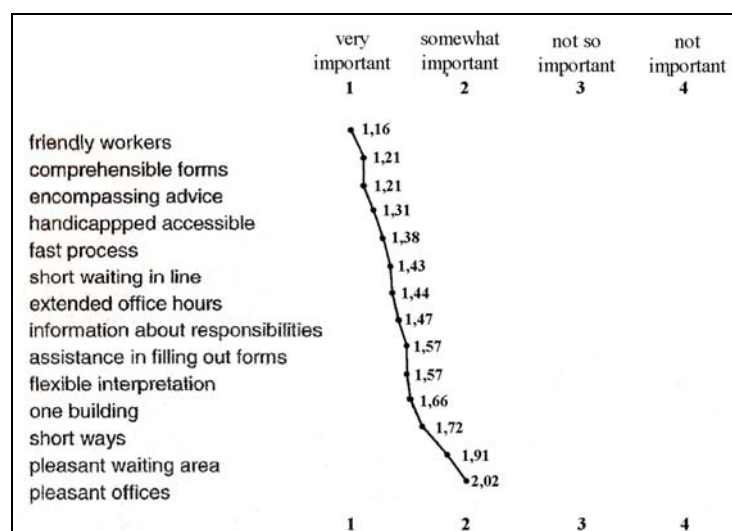


Fig. 4: Características mais valorizadas no balcão único pelos cidadãos. Fonte: Kubicek & Hagen (1999: 3)

Paralelamente, um aspecto muito valorizado pelos cidadãos que responderam a este inquérito é a prestação de serviços na *Internet* (Kubicek & Hagen, 1999: 3), com indicações mais positivas para os serviços de «tele-administração». Assim se demonstra que o que os cidadãos mais desejam do Estado, no seu relacionamento com eles, é que desenvolva os três atributos do *online*: rápido, intuitivo e compreensível. Qualidades que poderão encontrar-se na solução *one stop Government*.

²⁵ Referimo-nos a «ponto único de acesso» e não a «local» porque, como veremos, o conceito *one stop* integra ainda a disponibilização do acesso na *Internet*, como também, do ponto de vista logístico, podemos estar a considerar diversos locais onde se encontra este ponto único de acesso, como, por exemplo, a Loja do Cidadão em Portugal tem oito locais em funcionamento.

Adoptar esta solução pretende, deste modo, prosseguir objectivos concretos no âmbito, não só da melhoria de serviço prestado, como também no reforço da imagem da Administração Pública junto da opinião pública, como referem ainda Kubicek & Hagen (1999: 4).

Nesta base, que conceito poderemos adoptar relativamente ao «balcão único»? Recorremos a Bent *et al.* (1999), sendo que Kubicek & Hagen (1999: 7) partilham da mesma noção:

«Synonyme de «one stop Government», ou «single window», le guichet unique représente «un mode qui consiste à regrouper des services gouvernementaux, ou des renseignements à leur sujet, de sorte que les citoyens consacrent moins de temps et d'efforts pour trouver et obtenir les services qu'ils cherchent».

Les guichets uniques virtuels s'inscrivent dans le cadre general des téléprocédures qui se basent sur l'utilisation des réseaux de télécommunication pour accomplir à distance les formalités administratives. Basés sur les TIC, ils fournissent un point d'accès à distance aux services de l'administration permettant aux usagers (citoyens et entreprises) d'accomplir plus facilement et plus rapidement les procédures administratives.»

No entanto, conforme defende Bent *et al.* (1999), nem sempre o «balcão único» reúne todas estas características num projecto só. O que é o mesmo que dizer que alguns «balcões únicos» têm umas características do conceito proposto e outros projectos terão outras ainda.

Antes de mais, importa desmistificar que o significado de «one stop Government» não quer dizer o mesmo que «governo electrónico» ou «e-government» (Kubicek & Hagen, 1999: 11). No conceito «one stop», a dimensão electrónica do serviço integra-se com outras dimensões conforme veremos adiante.

Do conceito em questão há várias distinções que é possível apontar, de modo a extrair uma ou várias essências das diversas variantes que o conceito assume. Assim, encontramos em Kubicek & Hagen (1999: 8)²⁶ uma primeira dimensão relativa às estruturas e objectivos de um balcão único. Se proporciona todos os serviços ou só alguns, se são serviços interligados ou não, se a presença é física ou virtual, sendo possível especificar três tipos: *First stop*, tido como um posto de informações, sendo necessário o cidadão dirigir-se a um segundo nível administrativo para concretizar serviços; *convenience store*, a qual desempenha um nível transaccional de serviços simples e diversos que satisfaçam

²⁶ Existe já alguma literatura relativamente ao balcão único estatal. Normalmente, identificamos nestes estudos uma tendência para estudar a componente das transformações organizacionais que implica a integração de serviços na retaguarda da criação de um portal com serviços de múltiplos ministérios. Para o efeito ver Kernagahn (2005), Bovaird (2003), Fountain (2001) (2005), Grimmer (1998).

necessidades dos cidadãos, no entanto, serviços mais complexos não são nela desenvolvidos; *true one stop*, onde está disponível um conjunto diverso de serviços e onde poderá residir a figura de um gestor de cliente, para um atendimento mais personalizado.

Uma segunda dimensão a reter, prende-se com a tecnicidade do canal de oferta do serviço e aqui podem-se considerar quatro géneros: local físico, sítio na *Internet*, quiosque e *Call Center*. Nesta distinção se poderá verificar que o governo electrónico é apenas uma das vertentes do conceito «*one stop*».

No primeiro caso, o serviço é prestado num local físico, com atendimento pessoal, e a tecnologia de informação é disponibilizada ao atendimento *front-line*. No sítio da *Internet* é possível disponibilizar um conjunto de serviços e informações e que podem servir de complemento ao atendimento físico, dado um conjunto lato de vantagens, nomeadamente o facto de não ter horário de encerramento. Um quiosque disponibiliza informações de diversos serviços e tem a possibilidade de se poder disseminar, sem ter de se criar propriamente um novo espaço físico, e levar os serviços até uma grande proximidade do cidadão. Por fim, o *Call Center* que diz respeito a uma linha telefónica dedicada, através da qual é possível executar uma série de serviços e obter tele-atendimento mais personalizado do que a *Internet*.

2.3. O conceito de «imagem» associado à «satisfação»

Apesar do investimento numa multiplicidade de meios ou o simples comunicar sem pensar nas reais necessidades ou expectativas dos cidadãos, ou o acto de comunicar a muitas vozes e sempre a um ritmo, por vezes, excessivo, tem sido clara a orientação para a promoção da ideia de um melhor serviço ao cidadão. Quer seja efectivamente percebida pelos cidadãos ou não, a comunicação e o relacionamento com o cidadão motivaram a implementação de iniciativas, com vista a obter uma maior proximidade e contacto pessoal, para obviar a imagem que evite gerar o sentimento de insatisfação face ao serviço público. Ideias como o «balcão único», a simplificação procedimental, a responsabilização dos funcionários e dirigentes, cartas de serviço, são algumas das linhas que se procuraram implementar em prol do estreitamento das relações com o público e, nessa medida, com a intenção de produzir uma imagem mais positiva do serviço público.

Um dos canais de comunicação pública passa pelo relacionamento directo e interpessoal com os cidadãos, de forma permanente. Como justifica Zémor (1991), para

além das questões de legitimidade que impõem a função comunicativa ao serviço público, a comunicação entre os organismos e os cidadãos tem, por esse motivo, um carácter contínuo. É, pois, o ritmo, a pressão, própria da tensão deste relacionamento, e a frequência desta continuidade que produz necessariamente falhas, e será esta uma das vias que faz com que o serviço público se veja confrontado com uma imagem negativa.

Sob esta óptica, um dos principais veículos de comunicação que transmite a imagem do Estado aos cidadãos é o funcionário público. Num inquérito de Abril de 1990, citado por Zémor (1991), a maioria dos inquiridos (decisores de comunicação de instituições públicas) considera que os agentes e funcionários públicos, também eles utentes, são os primeiros veículos da imagem pública, quer seja boa ou má. Noutra inquérito, também citado pelo autor, realizado em 1979, 65 % das pessoas inquiridas respondiam que a imagem das empresas provinha do contacto com os respectivos funcionários e só 32% pensava que a imagem se formava a partir dos meios de comunicação social.

Mas antes de vermos mais considerações sobre as determinantes da imagem dos serviços públicos no cidadão, importa esclarecer o que é o conceito de imagem, o qual também se dispersa sob vários pontos de vista. «O termo imagem adquire diferentes sentidos e significados consoante as intenções com que é empregue ou os contextos em que é utilizado. Proveniente do termo latino *imagine*, imagem traduz reprodução, retrato, evocação, pode expressar uma ideia ou conceito e, coloquialmente, referir aparência e semelhança. São ainda particularmente relevantes as referências a imagem como impressão, como concepção popular de pessoa, instituição ou país e, na terminologia específica de marketing, como ideia genérica que o público tem de um produto, marca ou organização» (Vilar, 2006: 17).

2.3.1. Imagem das organizações

Para além das questões que se levantam propriamente com a formação individual de imagem, formada pelas apreciações ou impressões dos cidadãos importa agora tecer algumas considerações sobre a componente desta interacção no que diz respeito concretamente ao fenómeno que se opera no âmbito da imagem das organizações, o que num estudo como este, em que vamos analisar a percepção das cidadãos concretamente, de um ponto de vista

mais abstracto, o Estado, visto pelas dimensões organizacionais da Loja do Cidadão, dos serviços de Segurança Social e dos serviços de Finanças, é, sobretudo, o que está em causa.

No contexto das organizações, a dispersão de conceitos aprofunda-se, uma vez que «imagem» refere-se a um amplo conjunto de características como reputação, identidade, credibilidade, comunicação, atitude, entre outros.

É também no campo organizacional que surgem muitos equívocos e o sentido pejorativo do conceito. Nesta acepção, verifica-se que há uma discrepância entre o que uma organização faz ou comunica e aquilo que é percebido ou seja, a capacidade de uma imagem construir-se independente da realidade. Este problema deu origem a uma discussão que tem origem nos anos 1960 do século XX, entre as correntes que consideram a imagem como «completa fabricação» (Boorstin, 1961, *apud* Vilar, 2006: 18) ou como «realidade objectiva» (Finn, 1961, *apud* Vilar, 2006: 18). Esta discussão esconde duas abordagens possíveis, a imagem enquanto conceito de conteúdo emitido, em que pode intervir numa certa intencionalidade e controlo, e a imagem como conteúdo recebido, ou seja o resultado da percepção da emissão. Algures, entre uma e outra abordagem a mediação entre a emissão e a recepção, surgem as concepções que presidem à interacção entre a organização e o seu público. Neste movimento, a imagem está sujeita a alterações, quer por acção da comunicação e do marketing quer por variáveis junto do receptor, quer ainda por interferências de contexto.

Na perspectiva do marketing, acentua-se a componente externa de imagem. Ou seja, a imagem da organização resultará não daquilo que deseja transmitir mas do que as pessoas sentem ou pensam sobre ela. A imagem também pode ser encarada como síntese da realidade da organização, como alega Villafañe (1998) correspondendo assim a uma identidade estrutural da organização, uma representação que pode ter uma dimensão mínima até a um conhecimento profundo da organização.

Numa linha de raciocínio de marketing, a imagem interpõe-se na decisão de escolha de compra do produto ou de recorrer a um serviço, e quando é positiva ocorre um processo de identificação, em que o consumidor, utente, cidadão, cliente se revê, ou experimenta um sentimento de satisfação. Andreasen e Kotler (2003: 506) definem «satisfação» como sendo o que o público-alvo da comunicação sente quando tenha experimentado uma prestação que se relacione com as suas expectativas; enquanto, «qualidade de serviço» é do ponto de vista do utente, a diferença entre as suas expectativas e as suas percepções.

Sob este ponto de vista, a imagem acaba por estabelecer uma relação simbólica entre a organização e o público. Ao contribuir para a formação de expectativas e percepção da qualidade, a imagem influencia a satisfação das pessoas que utilizam ou consomem os produtos e serviços das organizações, considerando-se a satisfação como «um fiável indicador do sucesso das empresas» (Bitner, 1991; Grönroos, 1988 e Parasuraman *et al.*, 1991 *apud* Vilar, 2006).

No domínio do sector público, a satisfação com os serviços mede-se com base no binómio utilidades recebidas versus custos económicos, portanto a o cidadão enquanto dicotomia entre dois papéis desempenhados pelo cidadão: beneficiário-cliente e o contribuinte. Nesta óptica, os utentes avaliam os serviços consoante retiram deles utilidades funcionais, relacionadas com a resposta operacional de um serviço, utilidades simbólicas, decorrentes do reconhecimento pessoal ou colectivo e utilidades vivenciais, ligas à experiência do serviço.

Além disso, há autores que defendem a possibilidade de separar duas medidas para considerar «utilidade»: uma que diz respeito ao colectivo e outra que se estabelece a nível individual. Conforme se exemplifica por via do estudo do CIRES (1993, *apud* Chias, 1995: 43/44), a população manifestou o seu descontentamento com o nível fiscal de impostos pagos e ao mesmo tempo manifestou-se satisfeita com o trato dos funcionários.

O estudo da imagem nas organizações tem suscitado diversas abordagens e interpretações. A ideia mais recente e comum é que a noção do valor de uma organização depende muito da sua imagem, ou seja do significado que as pessoas lhe atribuem (Vilar, 2006). Esta é a abordagem que se orienta para a imagem do ponto de vista do receptor, a sua realidade construída, composta de crenças e sentimentos; ou seja, a ideia de que a imagem de uma organização pertence ao público embora parta da sua identidade organizacional, quer de marcas e serviços pertencentes à organização quer da sua imagem global (Faveiro, 2004: 72). Pois, de acordo com esta autora, a «empresa» ou organização pouco pode fazer em relação à liberdade de selecção que os consumidores fazem das mensagens que recebem, a não ser cuidar da melhor forma de comunicar aquilo que deseja.

Para além da imagem dos produtos e serviços, o âmbito do conceito de «imagem» alargou-se às próprias organizações que estavam por detrás dos produtos e surgiu o conceito de «corporate image». Esta abordagem permitiu alargar o leque de públicos e integrar aqueles públicos directamente envolvidos na organização: accionistas, colaboradores, fornecedores, parceiros e a existência de uma imagem ou conjunto de imagens

centrada na própria organização que assina os produtos. Por vezes – verifica Faveiro (2004: 74) – também sucede todas estas realidades se confundirem numa única percepção da parte do consumidor. Isto sucede quando nas empresas que criam uma marca e os dois nomes são referidos no mercado como se fossem o mesmo.

O conceito de «corporate image» tem diferentes interpretações embora a mais frequente prenda-se com as características ou a identidade do produtor. Segundo Vilar (2006: 23) a literatura especializada vê o conceito segundo duas acepções: as actividades da empresa ou da sua inserção na sociedade e a imagem que tem diante dela, como se fosse não uma entidade mas um cidadão. É importante distinguir aqui «corporate image» de «market image», a imagem vista pelo mercado onde se insere e que é traduzida pelo seu *marketing mix*²⁷.

O conceito de *marketing mix* é particularmente importante, na sua componente de distribuição, para perceber como os serviços públicos chegaram ao conceito de «balcão único». O estudo de uma melhor distribuição dos serviços implica um desenho de aproximação às necessidades dos clientes (cidadãos), ou seja, segundo Crompton e Lamb (1986: 23) é escolher a melhor forma de colocar à disposição dos clientes os produtos e serviços, o que passa por oferecer um serviço mais completo ou em maior número em menos locais, com acessibilidade e boas condições.

A complexidade desta realidade da imagem da organização vai aumentando até se atingir aquilo que Vilar (2006: 22) designa como uma «rede de imagens», onde se inclui desde a imagem da organização à imagem de marca, à imagem do próprio sector e até do país.

²⁷ Crompton e Lamb (1986: 22) apresentam uma definição de *marketing mix* para os serviços públicos precisamente idêntica à que é comumente proposta para serviços e produtos do sector privado. Para estes autores o *marketing mix* é entendido como o conjunto de decisões integradas sobre os factores que influenciam o cliente a escolher o produto ou serviço: a definição do produto, preço, promoção e distribuição no mercado.

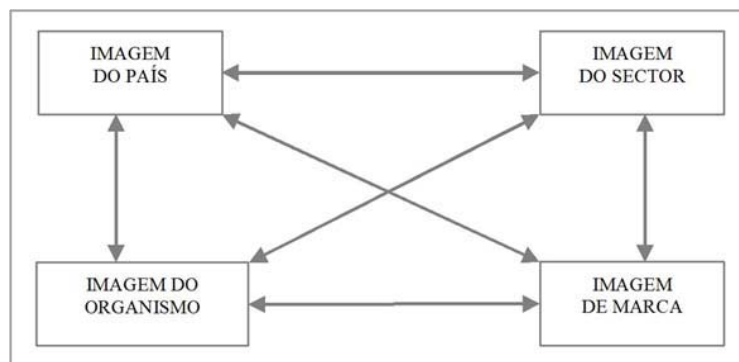


Fig. 5: Rede de imagens *in* Vilar (2006: 22).

No âmbito desta discussão importa ainda separar as águas no que toca a precisar as diferenças entre o conceito de «imagem» e o de «identidade» que, por vezes se misturam na literatura da especialidade (Faveiro, 2004: 12). A identidade é constituída com base nas características intrínsecas que contemplam dados para a sua identificação e diferenciação no conjunto de outros organismos que se encontrem no meio envolvente à organização.

Há autores que indicam a solução para que o fenómeno da imagem dos serviços públicos tenha resultados positivos nos cidadãos. Para isso, a mensagem pública deve conjugar aspectos de apelatividade com a complexidade própria da acção pública. Para Zémor (1991) o emissor público não pode cair no facilitismo sem perder a confiança do seu receptor. Caso contrário o serviço é posto em causa por criar uma ideia de descrédito. Como sinal de distinção face ao mercado o emissor público deve assumir claramente as referências do serviço público. Mesmo quando divulgam a sua imagem institucional, os organismos públicos devem apelar para um referencial da imagem global do Estado. Esta abordagem salienta o impacto individual da acção comunicativa de cada instituição na imagem dos serviços públicos. Uma má acção comunicativa de um único organismo pode contagiar na verdade a imagem global do serviço público. Mas mais importante que a preocupação dos serviços com a sua imagem, é a ideia que nos traz Wiener (2000: 5) de que um cidadão sem informação não pode exercer os seus direitos, uma vez que os desconhece.

2.4. Problemática de investigação

De acordo com o referencial exposto, a Loja do Cidadão enquadra-se nas referências de uma *convenience store*, tendo em conta que nenhum dos serviços presentes não possui a

figura do gestor de cliente e acompanhamento personalizado dos cidadãos. Os estatutos não especificam se os serviços prestados são básicos, mas apenas que são os serviços desenvolvidos segundo o quadro de competências das instituições presentes na Loja do Cidadão.

Tecnologicamente, a Loja do Cidadão integra as vertentes de atendimento presencial (Actualmente existem 10 lojas, localizadas em zonas de grande densidade populacional, no Continente e Ilhas - Açores, Aveiro, Braga, Coimbra, Lisboa (3), Madeira, Porto, Setúbal, Viseu). Sendo um serviço de utilidade pública, funciona em horário contínuo e alargado²⁸.

Por outro lado, a Loja do Cidadão é complementada com um sítio na *Internet* («Loja do Cidadão»), o qual é meramente informativo sobre o funcionamento da Loja, podendo-se associar o mais completo «Portal do Cidadão» e o recentemente lançado «Portal das Empresas», que mais não é do que a individualização dos conteúdos relativos às empresas que se encontram no primeiro); atendimento telefónico (Art. 9º, Regulamento Orgânico do IGLC) e está em curso o alargamento da rede de quiosques, com a designação de «Postos de Atendimento ao Cidadão (PAC)» (Instituto de Gestão da Loja do Cidadão, 2003: 3).

No entanto, o fenómeno *one stop* em Portugal está longe de se esgotar na «Loja do Cidadão» e canais de comunicação associados. Os diferentes ministérios procuram desenvolver mecanismos de *one stop* nos modelos de relacionamento com o cidadão e é neste campo que já podemos encontrar fórmulas de «balcão único» mais completos que a Loja do Cidadão, ou seja o modelo integrado final *true one stop*. Recentemente, a Segurança Social renovou e uniformizou os seus postos de atendimento e alargou os horários de atendimento. Por outro lado, o site da Segurança Social passou a individualizar um espaço próprio de serviços *online*, separado da componente informativa, à qual chamou de «Segurança Social Directa». O Ministério das Finanças é outro exemplo desta evolução, nomeadamente com a abertura dos serviços durante o período de almoço e com a abertura de mais postos de atendimento, durante a época de entrega das declarações fiscais. Por outro lado, o sítio das Finanças na *Internet*, destinado ao relacionamento com o cidadão, da Direcção-Geral de Contribuições e Impostos (DGCI), «Declarações Electrónicas», tem vindo a aprofundar a sua prestação de serviços na direcção do modelo de *true one stop*, uma vez que evoluiu de um nível informativo para um nível transaccional. Para lá disso, reconhecemos a posição estratégica destes serviços no Estado pelo seu contacto com o cidadão, tal como já outros autores o fizeram (Teixeira, 2003: 50).

²⁸ O horário praticado é de segunda a sexta-feira, das 8h30 às 19h30 e, aos sábados, das 9h30 às 15h00.

Nesta ordem de ideias, procuraríamos perceber se a Loja do Cidadão contribui para que o cidadão tenha uma boa imagem da Administração Pública. Importará perceber igualmente o valor das apreciações que forem tecidas, enquadrando-as no conhecimento que o cidadão demonstra destas mudanças ou se permanece alheio a elas, ou seja se tem uma atitude favorável ou desfavorável face à prestação de serviços do Estado.

2.5. Variáveis, dimensões e indicadores

Para os objectivos deste estudo temos apenas duas variáveis dependentes: a imagem dos serviços públicos, cujo posicionamento manifestado pelo inquirido será explicado pelas diferentes variáveis independentes/explicativas que colocamos; e se a lógica de balcão único, traduzida na Loja do Cidadão, tem importância na percepção da melhoria de imagem dos serviços públicos.

Assim para a variável dependente, utilizámos uma escala ordinal que nos indica, à partida, a posição do inquirido entre as categorias «Muito boa» a «Muito má». Consoante, a posição manifestada, consubstanciamos a informação com mais detalhe, nomeadamente, no caso de escolha das categorias «Má» ou «Muito má» imagem, que seja indicada uma posição explicativa: que vai de mais próxima do sector público a mais próxima do mercado e que traduz, no fundo, a sua opinião ideológica, num plano muito abstracto, numa escala de soluções que propõe ao inquirido definir um posicionamento no âmbito da prestação de serviços: a melhoria dos serviços estar a cargo do próprio Estado; ou essa melhoria passar pela concessão de serviços a entidades com carácter privado, mantendo o Estado a supervisão; ou, uma terceira alternativa, em que o Estado se retiraria totalmente da prestação dos serviços e esta passaria para a esfera privada.

Uma vez definidos os contornos das variáveis dependentes, temos como variáveis explicativas um conjunto de dimensões que, do nosso ponto de vista, podem afectar a formação de imagem dos serviços públicos.

Uma primeira variável independente é constituída pelo veículo de formação de imagem da Administração Pública central mais provável para o cidadão. Considerámos três dimensões: o atendimento ao público, que, como vimos anteriormente, é um veículo de contacto directo com cidadão e um dos mais fundamentais meios de formulação de imagem do serviço; a comunicação de serviço, feita por linhas telefónicas; no ponto de informação e pela Internet; a comunicação social, que emite notícias provenientes de diversas fontes, sobre o

desempenho dos serviços públicos, separada da comunicação e marketing políticos, da responsabilidade do Governo, as quais nos parecem surtir diferenças relevantes e que é de todo o interesse perceber até que ponto os inquiridos as consideram para a formulação da sua opinião sobre os serviços públicos. Para estas dimensões, considerámos os indicadores: para a dimensão «atendimento», o próprio «atendimento público»; para a dimensão da comunicação de serviço, considerámos os serviços disponíveis na «Internet» e os «serviços telefónicos»; para a dimensão da comunicação social, seleccionámos o indicador «Notícias na Comunicação Social», encarada no seu todo, sem especificação do tipo de canal; para a dimensão da comunicação e marketing políticos do Governo, no sentido não-eleitoral, consagramos o indicador «Políticas e medidas do Governo».

Para averiguar se o balcão único teve um impacto na melhoria de imagem dos serviços públicos considerámos duas variáveis subjacentes: por um lado comparar os serviços sectoriais de atendimento físico da Segurança Social e das Finanças com a Loja do Cidadão, numa escala ordinal de quatro categorias: «Muito Bom»; «Bom»; «Mau»; «Muito mau»; e, por outro lado, comparar os três sítios na Internet associados a estes serviços sectoriais (Portal do Cidadão, Declarações Electrónicas e Segurança Social).

A comparação nos atendimentos físicos é ambivalente e foi feita na Loja do Cidadão em relação aos serviços sectoriais e vice-versa, excepto no caso das Finanças, como já explicado, não se pretendendo efectuar a comparação entre os dois serviços sectoriais. Importava-nos saber a posição dos inquiridos face à Loja do Cidadão, no caso das Finanças e no caso da Segurança Social, determinando-se por esta via se a Loja do Cidadão se constitui ou não como um modelo de prestação de serviços de atendimento público, já que os serviços de Segurança Social e de Finanças, também prosseguem lógicas de balcão único não de *convenience store* mas de serviço completo (*true one stop*), conforme o enquadramento teórico já referido.

Para reforçar e sustentar esta comparação quisemos perceber, o que mais poderá contribuir para a imagem, no que toca a condições de atendimento, subdividindo estes indicadores em dois tipos: os relativos a relacionamento interpessoal com os funcionários do atendimento e os de condições físicas dos locais de atendimento e iríamos avaliá-los usando uma classificação por ordem de importância.

No que diz respeito a indicadores de relacionamento interpessoal seleccionámos um pequeno conjunto que contemple simpatia, eficácia e competência: Simpatia e envol-

vimento do funcionário no atendimento; Aconselhamento pertinente; Processamento rápido de pedidos; Tempo de espera reduzido.

Quanto a indicadores de condições físicas de atendimento propomos uma escolha que cubra aspectos de decoração, informação, localização e acessibilidade, nomeadamente: Horários de abertura ao público; Disponibilidade de serviço e facilidade de acesso *online*; Formulários perceptíveis; Localização geográfica próxima; Área de espera agradável; Boas instalações; Acessibilidade de transporte; Comunicação de novidades.

Por outro lado, uma segunda variável explicativa para a importância do balcão único na formulação de imagem é a presença destes serviços na Internet, numa perspectiva de *single window*, através dos sítios associados: Segurança Social, com a funcionalidade «Segurança Social Directa» e, na mesma lógica, o sítio da Direcção Geral de Contribuições e Impostos, «Declarações Electrónicas», através do qual está disponível um conjunto muito vasto de serviços fiscais, e o Portal do Cidadão, que presta informações transversais e permite a realização de certos pedidos, segundo a lógica de *convenience store*.

Por fim, uma quarta variável independente prende-se com a avaliação da imagem, sob o ponto de vista do conhecimento de reformas realizadas no sector público. É importante perceber se os cidadãos que se mostrem conhecedores das reformas manifestam ter «má» ou «muito má» imagem. À partida, uma pessoa que conheça as reformas poderá ter uma boa imagem, mas pode suceder o contrário. Suposição que é objecto de uma das nossas hipóteses.

Como indicadores, interessou-nos verificar o tipo de reformas que os inquiridos identificavam, seleccionadas a partir do enquadramento teórico que já referimos. Como principais reformas, possivelmente perceptíveis pelos cidadãos, incluímos iniciativas relativas a atendimento público, eficácia e racionalização interna de serviços: Racionalização de serviços; Diminuição de custos do Estado; Menos burocracia e procedimentos mais simples; Livros de reclamações; Gestão por objectivos; Gestão empresarial de serviços; Melhor acesso e atendimento aos serviços públicos; Rapidez e eficácia na resolução de problemas; Nenhuma, para identificar desconhecimento total.

Colocámos ainda duas variáveis secundárias que colocámos adicionalmente, de encontro à validação da nossa terceira hipótese: uma sobre o impacto das reformas na imagem da Administração Pública e outra variável secundária para comparar a situação actual dos serviços com a que existia há 20 anos. Escolhemos este horizonte temporal porque entendemos que as reformas na Administração Pública portuguesa mais determi-

nantes e perceptíveis por parte do cidadão terão sido as decorrentes da integração europeia e, nessa medida, achámos útil, como variável de reforço, tentar perceber, se os cidadãos, tanto os que responderam «Má» ou «Muito má» como «Muito boa» ou «Boa» imagem, respondiam positiva ou negativamente a esta variável.

Para além destas variáveis explicativas, em termos de variáveis independentes de identificação do universo inquirido, escolhemos apenas a diferenciação de opiniões entre sexos, por ser, uma das principais divisões tradicionais, possível fonte de discrepâncias de entendimento sobre qualquer assunto.

A estrutura etária é também ela uma possível razão de criação de grupos homogêneos de opinião diferenciados, pelo que importa dispersar as perspectivas sobre a imagem da Administração Pública, seus veículos de formação e a percepção do impacto do balcão único e a utilização dos suportes Internet. Aqui é de supor encontrar opiniões mais optimistas ou pessimistas e papéis mais activos ou mais passivos, consoante se trate de pessoas mais novas ou em escalões etários mais avançados. Assim, considerámos quatro escalões compreendidos entre os 15-24 anos, já frequentadores dos serviços de atendimento; os 25-44 anos, adultos mais jovens; os 45-64, pessoas com mais experiência, possivelmente mais crítica, e o escalão etário mais alto a partir dos 65 anos, representativo da terceira idade.

Para terminar, incluímos uma única variável indicativa de estrato social, as habilitações literárias. Interessou-nos mais saber o nível de instrução do que o grupo profissional, já que partimos do princípio que o grau de instrução contém diferentes níveis de informação. Considerámos que, independentemente do grupo profissional que não colocámos, os níveis de instrução expressam uma opinião suficientemente objectiva sobre os serviços públicos. A conjugação das variáveis idade-sexo-habilitações²⁹ permite-nos obter grupos consentâneos de opinião, sendo que pensámos que o grupo profissional poucas mais-valias traria para o nosso estudo.

Por outro lado, também decidimos não aferir uma variável relativa à posição ideológica, porque, a nosso ver, essa variável relevaria antes de um inquérito com um intuito de obter dimensões políticas, como já vimos em estudos anteriores em que se procurava correlacionar a qualidade de prestação dos serviços com a qualidade da democracia. No nosso estudo, os objectivos são obter dados de posição de imagem a partir da satisfação com a prestação de serviços públicos. Em sua substituição, preferimos verificar, no

²⁹ Inspirámo-nos na expressão «tríade sexo-idade-nível social» de Ghiglione e Matalon (1997: 282).

âmbito da análise da variável «imagem», conhecer a posição relativamente a uma variável subjacente, que é a solução para posicionamentos de imagem «Má» e «Muito má».

2.6. Hipóteses e Modelo Analítico

Vistas as variáveis e diferentes dimensões e indicadores em causa, a principal pergunta que colocamos e que é objectivo central deste trabalho é saber se a Loja do Cidadão contribuiu para que os cidadãos tenham melhor imagem da Administração Pública central, baseando-nos na convicção de que o atendimento é o veículo de formação de imagem mais poderoso, entre diferentes formas de formação de imagem que já colocámos nas dimensões de análise.

A problemática e a pergunta de partida, enunciadas, suscitam-nos propor três hipóteses:

HIP. 1: A imagem do cidadão da Administração Pública central é muito determinada a partir do relacionamento interpessoal realizada durante o atendimento público:

- ◆ Se a experiência pessoal do atendimento for boa, a imagem percebida é boa;
- ◆ Se a experiência pessoal do atendimento for má, mesmo com as mudanças e melhoria da qualidade de prestação que têm ocorrido, os cidadãos continuam a ter má imagem da Administração Pública;

HIP. 2: Comparativamente com os atendimentos sectoriais da Administração Central (aqui representados pela Segurança Social e pelas Finanças), a Loja do Cidadão contribui para melhorar a imagem que o cidadão tem da Administração Pública;

HIP. 3: Mesmo com as mudanças que ocorreram nos atendimentos sectoriais, a imagem dos cidadãos da Administração Pública central não melhorou e os cidadãos permanecem insatisfeitos e alheios às alterações ocorridas.

Tendo em conta estas hipóteses, criámos um modelo analítico, conforme se esquematiza na Figura 6, que nos servirá de instrumento à explicação dos dados obtidos no questionário. Tendo em conta que a hipótese 1 é o ponto de partida do modelo, se se verificar que o atendimento é efectivamente fundamental para a formulação da imagem e se for considerado um atendimento satisfatório, passará a poder confirmar-se a HIP 2. Ou seja, se o relacionamento interpessoal contribui para ter uma imagem forte da admi-

nistração central então poderemos confirmar se a Loja do Cidadão permite ou não dar uma boa imagem. Uma vez que confirmado o oposto, a imagem da Administração Pública será formada por outra via e assim a Loja do Cidadão nem nenhum outro atendimento contribuirá para a formação da imagem.

Se a HIP 2 se confirmar, passamos a verificar se a HIP 3 legitima a HIP 2, ou seja se a percepção da boa imagem transmitida pela Loja do Cidadão é obtida por cidadãos conscientes das reformas ou por cidadãos alheios às reformas.

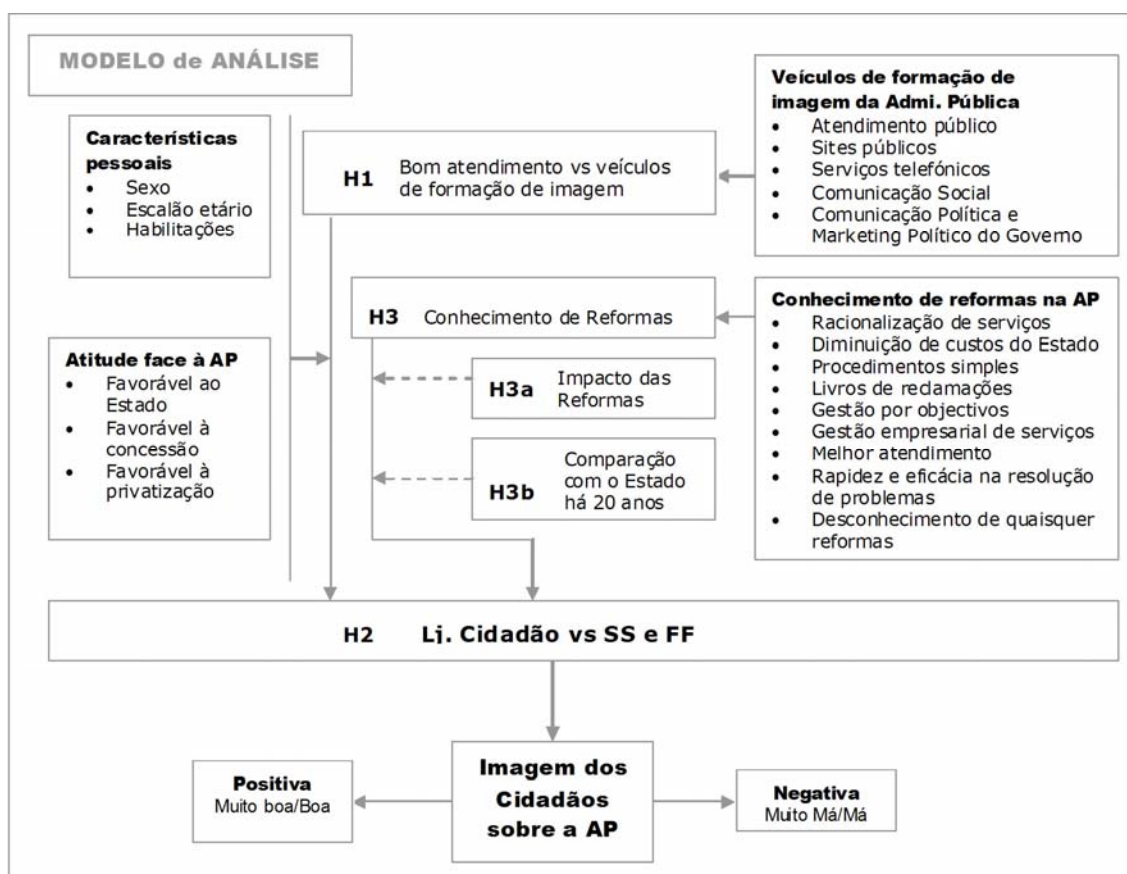


Fig. 6: Modelo de análise.

2.7. Metodologia de investigação e circunscrição do campo de análise

Para levar a cabo esta investigação, considerámos, à imagem dos estudos anteriores relatados, aplicar a técnica do inquérito por questionário. Somos de opinião que o melhor local para avaliar a opinião e imagem dos cidadãos, com base no modelo do serviço, é nos próprios postos de atendimento, em que o cidadão está a ser confrontado com um contacto directo com o serviço público. Como vimos anteriormente, há lógicas que po-

dem ser aplicadas antes e depois do serviço prestado, mas não era exactamente esse o nosso objectivo, que releva mais da avaliação da qualidade do serviço prestado. Deste modo, optámos por simplesmente submeter o questionário aos cidadãos em situação de espera para serem atendidos, nos locais seleccionados para aplicação.

Dada a contingência do momento de aplicação em que se encontravam os cidadãos, optámos por apenas colocar perguntas fechadas, para permitir também uma resposta rápida e categorizar de forma objectiva as tendências de opinião.

Organizámos o nosso inquérito em quatro grupos: Grupo 1 – Atitude face à Administração Pública; Grupo 2 – Comparação serviços da Segurança Social e das Finanças com a Loja do Cidadão; Grupo 3 – Satisfação com as mudanças; Grupo de caracterização da amostra.

O primeiro grupo visa determinar o posicionamento global dos inquiridos sobre a Administração Pública no sentido de obter a tendência de imagem que têm; o segundo grupo pretende estabelecer a comparação do serviço sectorial com a Loja do Cidadão e, no terceiro grupo, as perguntas que relacionam o posicionamento dos inquiridos relativamente ao seu conhecimento das reformas administrativas. O último grupo serve o propósito de caracterizar os respondentes, quanto ao sexo, escalão etário e habilitações literárias.

Dado o objectivo de verificação do impacto do balcão único na imagem dos serviços, tornou-se desnecessário fazer um estudo global sobre a imagem dos serviços públicos, aos utentes directos dos serviços em todos os 18 mil pontos de contacto (Corte-Real, 1995) com os cidadãos de todos os sistemas públicos. A escolha da representação dos serviços públicos recaiu sobre a Segurança Social, dadas as experiências recentes de instalação de mecanismos de balcão único, quer nos postos de atendimento quer por via dos respectivos sítios («Segurança Social Directa» e uniformização dos postos de atendimento) e sobre as Finanças, a qual também dispõe de horários alargados de atendimento e atendimento *true one stop*. O nosso intuito é verificar o modo como é percepcionado o modelo de serviço de balcão único na Loja do Cidadão e nos atendimentos sectoriais, dado que o nosso objectivo, mais uma vez o afirmamos, não é avaliar qualidade de prestação de serviço, mas sim o impacto da lógica de balcão único na imagem do Estado.

Interessou-nos sobretudo como grupo alvo a cobrir, directamente os utentes dos serviços públicos, em situação real de atendimento, e não tanto a opinião pública em geral. A razão de ser desta opção é que, independentemente da validade das opiniões emitidas pelo público em geral, sobre o serviço público, os utentes dos serviços seriam o alvo

ideal, por estarem em contacto directo com os serviços, e poderem emitir uma opinião e manifestarem uma imagem concreta dos mesmos. Noutra plano, de consulta geral, a influência da experiência do contacto tenderia a diminuir em função de uma opinião baseada em factores mais culturais, sociais e políticos. Os utentes em contacto directo com o serviço não deixam de manifestar igualmente estes factores, no entanto, temos o dado adicional de serem questionados numa situação real de contacto e se poderem pronunciar sobre isso. Uma experiência que não considerámos, mas que poderia ser realizada numa investigação futura, seria dispor, além do grupo de inquiridos directos nos serviços, de um grupo de controlo, fora da experiência do contacto, para analisar até que tipo de aproximações poderíamos descortinar, nas impressões captadas.

Escolhemos aplicar o inquérito na Loja do Cidadão das Laranjeiras, em Lisboa, em Maio de 2007, e num posto de atendimento sectorial da Segurança Social, por contingências diversas de autorizações institucionais, já em Maio de 2008, e, neste último caso, no serviço informativo da cidade do Porto, por forma a também obter uma certa variedade de opinião, num plano nacional, num total de 300 questionários. Quanto às Finanças, tínhamos inicialmente a intenção de aplicar o inquérito mas, por razões institucionais, não nos foi possível levar a cabo esta parte da investigação. No sentido de obter as mais altas taxas de resposta possíveis ao nosso inquérito, optámos por locais de atendimento e horários de maior movimento, de acordo com a distribuição constante na tabela:

Loja do Cidadão	Segurança Social	TOTAL
150	150	300

Quadro 1: Distribuição de inquéritos.

A técnica de amostragem utilizada é a aleatória no local, constituída pelos utentes dos serviços, de acordo com Ghiglione e Matalon (2005: 38), uma vez que não nos era possível fazer uma amostra estratificada. Em todo o caso, este tipo de amostras voluntárias tem a vantagem de pronunciar as opiniões de cidadãos realmente participativos interessados em dar a sua opinião, por vezes para manifestar uma atitude de protesto, noutras vezes para atender a uma atitude mais construtiva. Para um estudo com uma amostra verdadeiramente representativa, seria necessário conduzir um trabalho mais ambicioso no plano da representatividade e dos meios de investigação empregues, utilizando a entrevista por telefone ou na via pública, por exemplo, até termos a composição exacta

do universo de cidadãos portugueses, todos eles susceptíveis de se dirigirem a quaisquer destes serviços visados neste trabalho.

Por outro lado, mais serviços poderiam ser incluídos e teríamos, uma dimensão sectorial que, neste caso, não foi o nosso caminho, atendendo a que pretendíamos aplicar o inquérito directamente em dois serviços sectoriais, não fazendo sentido, a nosso ver, estar a extrapolar para outros sectores, sob pena de se gerar uma confusão nos inquiridos, que daria origem a opiniões menos rigorosas.

Uma vez no local de aplicação, distribuímos os questionários em mão aos cidadãos, aguardámos o seu preenchimento e recolhemos os mesmos. Estamos perfeitamente cientes de que os locais públicos não são os mais desejáveis para se aplicar um inquérito Ghiglione e Matalon (1997: 160), mas tornava-se impraticável estar a marcar entrevistas posteriores nas casas dos inquiridos ou outro tipo de metodologia.

Por outro lado, temos a consciência de que a técnica escolhida de aplicação limitava à partida o número de questionários distribuídos e menos ainda o número de inquiridos que voluntariamente iriam aderir ao preenchimento do questionário. Por outro lado, dificilmente poderíamos ter a expectativa de considerar que o público que iria afluir a um serviço de atendimento numa manhã, tarde ou dia inteiro, seria representativo dos diferentes segmentos de cidadãos portugueses que utilizam serviços públicos.

Em condição prévia à aplicação, submetemos o questionário a uma validação para verificar incorrecções no futuro tratamento de dados, compreensão das perguntas e até evidenciação de garantias de confidencialidade das opiniões, as quais não estavam contempladas na primeira versão.

No tratamento dos dados, recorreremos ao programa informático *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS), versão 16, e também ao *Microsoft Excell* para elaboração de gráficos ilustrativos das frequências e validação do modelo de análise.

PARTE III.

Análise dos Dados da Investigação

3.1. Análise de frequências

De acordo com as linhas metodológicas traçadas no capítulo anterior, vamos proceder à exposição dos dados obtidos e à sua análise, em duas secções. Para começar, expomos as principais frequências e grandezas de carácter prévio do nosso questionário e, em segundo lugar, apresentamos os dados que nos levam à validação do nosso modelo analítico, para, de seguida, apresentarmos as conclusões que se nos ofereceram.

3.1.1. Caracterização dos inquiridos

Dos 300 questionários efectivamente aplicados³⁰, para a nossa amostra aleatória, apenas conseguimos obter uma taxa de resposta de 59,3%, tendo sido na Loja no Cidadão onde obtivemos uma melhor taxa de retorno, com 80,7%. Na Segurança Social, as nossas expectativas ficaram longe do previsto, não só por dificuldades associadas aos inquiridos, bem como de carácter institucional. A aplicação do questionário na Segurança Social, revelou-se particularmente difícil, não só em razão da natureza dos inquiridos, que se mostraram não muito cooperantes, como também das condições da sala de espera do atendimento que não permitia reunir pessoas suficientes em tempo para que pudessem preencher o questionário na sua totalidade.

Loja do Cidadão	%	Segurança Social	%	TOTAL	
150	100%	150	100%	300	100%
121	80,7%	57	38%	178	59,3%

Quadro 2: Amostra obtida.

No conjunto, obtivemos uma amostra com maiores parcelas entre as camadas etárias intermédias, sendo que 50% de inquiridos se encontra no escalão entre os 25 e os 44 anos e 26,4% no escalão imediatamente seguinte, até aos 64 anos.

³⁰ Tínhamos planeado 450 inquéritos, donde se excluem os 150 inquéritos previstos aplicar nas Finanças.

Do ponto de vista da caracterização de género, 50% da amostra pertence ao sexo feminino, 42% ao sexo masculino e 8% optou por não responder a este indicador.

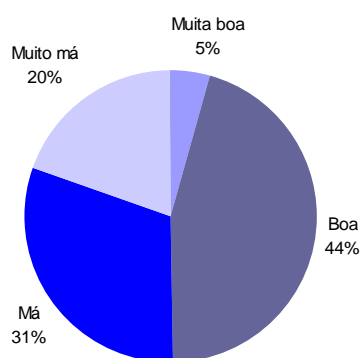
Considerámos relevante distinguir os universos inquiridos segundo os serviços, dado que apresentam algumas discrepâncias assinaláveis. No âmbito dos escalões etários, encontrámos na Loja do Cidadão uma amostra com parcelas maiores de idades mais jovens até aos 45 anos, enquanto na Segurança Social encontrámos percentagens superiores às da Loja do Cidadão em todos os escalões, excepto no compreendido entre os 25 e os 44 anos, apesar de ser a maioria das pessoas que se encontravam no serviço, mas verificou-se na Segurança Social uma maior dispersão pelos diferentes escalões.

No que diz respeito às habilitações literárias, a maioria dos inquiridos na Loja do Cidadão tinha ensino superior (52,1%), enquanto na Segurança Social, há bem maiores percentagens de inquiridos com o ensino básico (35,1%) (na Loja do Cidadão, os inquiridos com ensino básico não ultrapassam os 12,4%), tanto quanto de ensino superior (36,8%), o que reflecte bem as diferenças de público, entre os dois serviços. Através destes dados, constatámos que a Segurança Social, no dia do questionário estava a ser frequentada por maiores camadas sociais com formação escolar menor e com indivíduos de escalões etários mais altos, do que a Loja do Cidadão.

No seu conjunto, a nossa amostra ficou constituída por 50% de pessoas com o ensino superior, 24% com o ensino secundário e 16% por cento com o ensino básico, tendo havido 10% de pessoas que não respondeu a este item.

3.1.2. Imagem dos Serviços Públicos

De um modo geral, a imagem que os inquiridos manifestaram sobre os serviços públicos divide-se entre a negativa e a positiva: 51% de «Má» (31%) e «Muito má» (20%) e 49% de «Boa» (44%) e «Muito Boa» imagem (5%). De um ponto de vista da análise das posições extremas da escala de opiniões, depreende-se pelas frequências obtidas que claramente apenas uma pequena margem dos inquiridos tem uma imagem «Muito Boa», enquanto que uma proporção quatro vezes superior de inquiridos indicam o extremo oposto, «Muito má» imagem, em relação aos serviços públicos. Já nas posições intermédias, a «Boa» imagem (44%) supera em muito a «Má» imagem (31%).



Graf. 1: Imagem dos serviços públicos.

Ao olharmos mais detalhadamente sobre como se repartem estas posições pelas variáveis sexo, idade e habilitações literárias verificamos que, no âmbito da análise do sexo, é sobretudo o público feminino que demonstra ter uma imagem pior da Administração Pública, apresentando as maiores percentagens para imagem «Muito má» (18,2%) e «Má», com 39,8%, superando o público masculino que, quanto a estes indicadores, apresenta respectivamente 17,3% e 21,3%. Os indicadores de «Boa» imagem estão com maior frequência no público masculino, com 57,3%, e «Muito Boa», com 4%, neste caso, contra 1,1% entre o público feminino.

Na análise da estrutura etária da amostra, verificou-se que quanto mais alto o escalão maior a percentagem de opiniões com «Muito má» imagem. Ou seja, parte-se de 11,8%, entre os indivíduos dos 15-24 anos para 40% no escalão com mais de 65 anos.

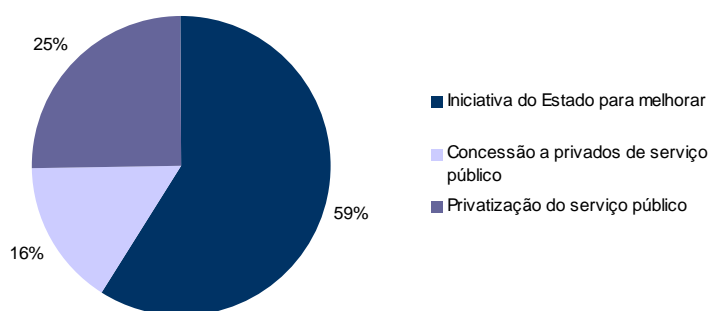
Os escalões 15-24 anos e 45-64 anos são os que apresentam uma imagem maioritariamente positiva, somadas as opiniões «Muito boa» e «Boa», com respectivamente 58,8% e 55,3%, enquanto os outros dois encontram-se com maior peso na imagem negativa. O somatório de opiniões «Muito má» e «Má» imagem perfazem no escalão 25-44 anos 51,7% e, no escalão com mais de 65 anos, atinge 60%. Diante destes resultados, podemos inferir que os escalões mais extremos têm atitudes mais extremas: os mais jovens revelam uma apreciação positiva, enquanto os mais idosos demonstram uma percepção mais negativa da Administração Pública. Nos escalões intermédios, passa-se o oposto: o escalão intermédio mais novo tem uma imagem mais negativa, enquanto o escalão intermédio mais velho apresenta uma imagem mais positiva.

Do ponto de vista das habilitações literárias, são os inquiridos do ensino superior que manifestam uma maioria de opiniões de imagem «Má» (34,5%) e «Muito má» (20,2%), num total de 54,7%. No extremo oposto deste nível de formação, os inquiridos do ensino básico são os que tem melhor imagem dos serviços públicos com 60% de «Boa» e 2,9% de «Muito boa» imagem.

Apesar de terem globalmente uma imagem positiva (50% de «Muito boa» e «Boa»), os inquiridos do ensino secundário manifestam posições mais próximas das dos entrevistados do ensino superior que dos do ensino básico, com 34,1% na «Má» e 13,6% na «Muito má» imagem dos serviços públicos.

3.1.3. As soluções defendidas em relação à imagem demonstrada

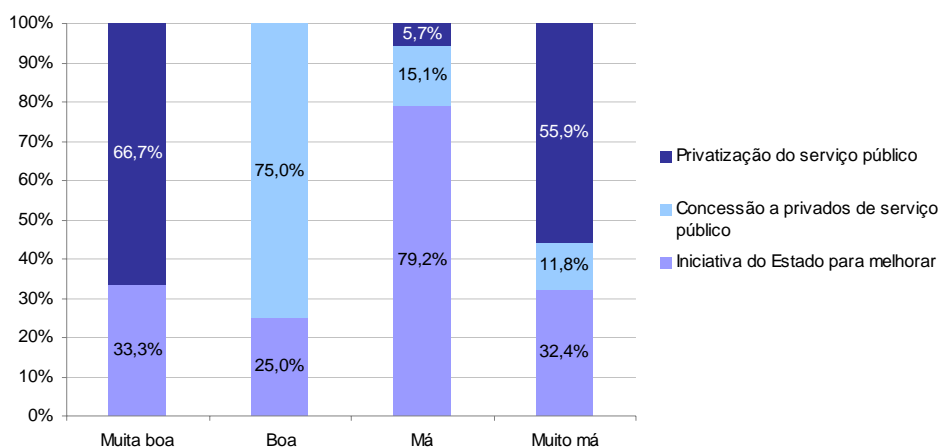
A nossa convicção inicial era que as pessoas com imagem mais negativa tenderiam a defender um maior recurso a mecanismos privados de prestação de serviços públicos, quer por via de uma concessão a entidades privadas, quer por via da privatização, com a consequente retirada do Estado dessa prestação. Para obtermos os dados, fizemos um cruzamento de duas variáveis: a imagem dos serviços públicos com a solução defendida, num total de 95 respostas, 73 na Loja do Cidadão e 22 na Segurança Social.



Graf. 2: Soluções defendidas em relação ao Estado.

Globalmente, a amostra defende uma melhoria do serviço público conduzida no seio do próprio Estado (59%), havendo, no entanto, uma parcela significativa que preconiza a

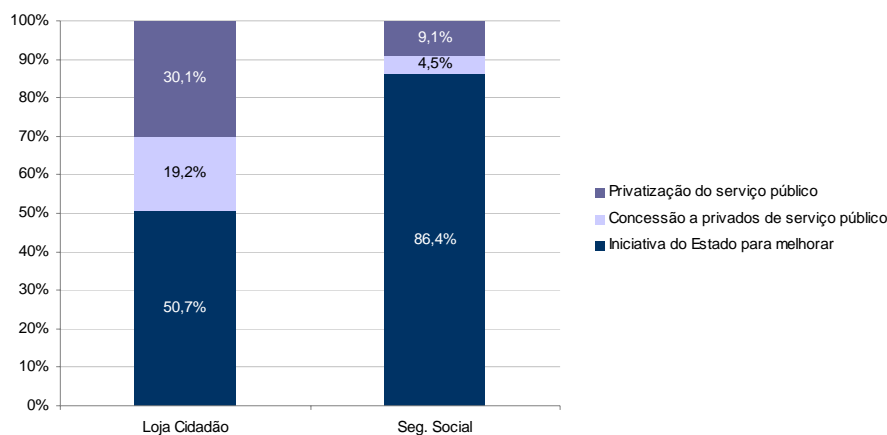
privatização de serviços (25%). Não fizemos uma análise mais aprofundada sobre as motivações destas posições. No âmbito limitado do nosso estudo, considerámos apenas que seria útil verificar o tipo de solução defendida em função da imagem que as pessoas têm da Administração Pública. Verificámos, deste modo, que ao contrário do que era a nossa perspectiva, a privatização de serviços, a solução mais radical a nosso ver, é defendida precisamente nas posições extremas da percepção de imagem. Ou seja, os inquiridos com «Muito boa» e «Muito má» imagem, são os grupos que mais defendem esta solução, com respectivamente 66,7% e 55,9%. A solução de concessão de serviços, com o Estado a manter a supervisão dos mesmos, é defendida maioritariamente por aqueles que têm «Boa» imagem (75%) e, em contrapartida, os que têm «Má» imagem são os que consideram mais a primeira solução de que é o Estado que deve melhorar os seus próprios serviços sem qualquer recurso a mecanismos privados. Verifica-se assim que não é líquido supor-se que quem tenha boa imagem do Estado necessariamente desejará a continuação da gestão e prestação pública dos serviços. Na verdade, os que têm «Muito boa» e «Boa» imagem são os maiores defensores da privatização ou concessão de serviços a privados. Pelo contrário, quem tem «Má» imagem defende que deve ser o Estado a praticar as melhorias na sua prestação de serviços, sem recorrer a concessões ou privatizações.



Graf. 3: Soluções defendidas em função da imagem.

Do ponto de vista da separação de soluções segundo os serviços onde foi aplicado o inquérito, tendo em vista perceber as diferenças de opinião, dadas as disparidades registadas nas amostras obtidas, pudemos constatar que na Segurança Social há mais defensores de soluções dentro do Estado (86,4%), o que não admira, dada a maior fatia de

peças dependentes das prestações sociais, do que na Loja do Cidadão, onde encontramos uma boa margem de adeptos das soluções associadas a concessão (19%) e privatização de serviços (30%).



Graf. 4: Soluções defendidas em função do serviço inquirido.

Aprofundando a análise desta variável através do cruzamento com as variáveis sexo, idade e habilitações literárias, há também algumas relações interessantes a sublinhar, nomeadamente pensar-se que os mais idosos e aqueles com menor formação estarão mais distantes das ideias de concessão e privatização de serviços, por se supor haver maior conservadorismo entre estes grupos. No entanto, os dados mostram uma realidade algo diferente.

Na análise do sexo dos inquiridos não há diferenças assinaláveis. Em ambos os casos, maioritariamente, com percentagens entre 62,5% e 63%, concordam na iniciativa do Estado para melhorar os seus serviços. A seguir, as maiores parcelas dizem respeito à opção pela privatização de serviços, com percentagens entre os 21,9% e 20,4%, demonstrando, mais uma vez, uma variação mínima, entre os indivíduos do sexo masculino e do sexo feminino.

Em contrapartida, é nas estruturas etárias e no quadro de habilitações literárias que surgem as variações. No âmbito das idades, os indivíduos com mais de 65 anos manifestam um forte desejo de privatização dos serviços públicos, com uma esmagadora percentagem de 80% dos inquiridos deste escalão, enquanto os escalões mais jovens são tendencialmente mais favoráveis a uma melhoria dos serviços por parte do Estado (no escalão 15-24 anos, a percentagem é de 42,9%, no 25-44 anos, de 69,4% - a maior parcela -, no escalão 45-64 anos, são favoráveis a esta tendência 62,5% dos casos). A concessão

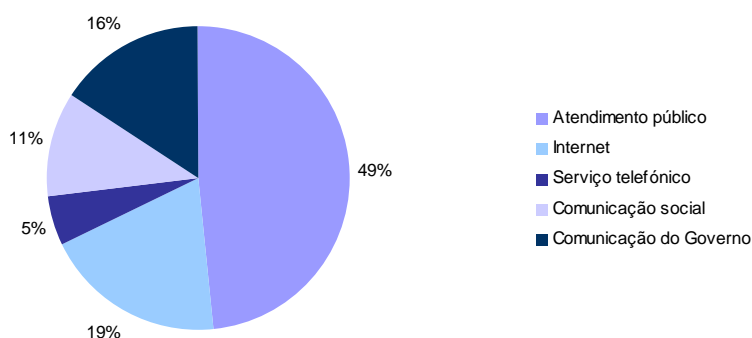
de serviços é a solução menos defendida em todos os escalões, com excepção do primeiro, onde surge na mesma proporção em relação à defesa da privatização de serviços. Também é este escalão que, em termos de soluções mais tendentes à privatização (28,6%) e concessão (28,6%), que se aproxima das tendências do escalão mais idoso. Verifica-se deste modo que a nossa convicção estava incorrecta, pois o escalão etário superior é o que se mostra mais favorável à privatização de serviços.

Relativamente às habilitações literárias, a solução que confere ao Estado a melhoria dos seus serviços vai diminuindo, consoante se sobe nos níveis de formação, muito embora se mantenha sempre acima dos 50% em todos os graus de ensino. Mantém-se a convicção de que os graus de ensino mais baixos são mais conservadores e mais favoráveis a essa solução.

Pouca variação se dá entre o ensino secundário e o ensino superior no que toca às soluções de privatização e concessão de serviços. Os primeiros manifestam a opção de privatização em 20,8% dos casos e, os segundos, numa quantidade ligeiramente superior, com 24,5%. A concessão de serviços a privados é, como já vimos, a solução menos defendida, sendo que são os inquiridos com o ensino secundário que mais a preconizam com 20,8%.

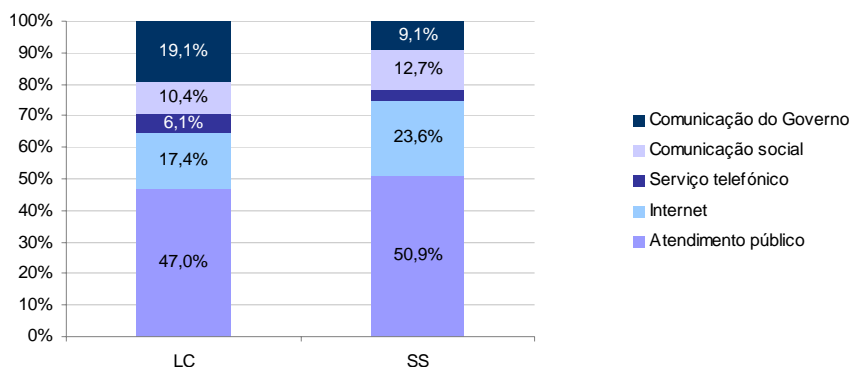
3.1.4. Veículos de comunicação que mais contribuem para a formação da imagem da Administração Pública

Na base do nosso estudo e na origem da nossa primeira hipótese está a ideia de que o atendimento ao público é o principal veículo de formação da imagem dos serviços públicos. Os dados obtidos através da análise de frequências, das 170 respostas obtidas para esta variável, permitem concluir que a amostra entrevistada confirmou, em 49% (a maior proporção), esta nossa percepção. Ao atendimento segue-se a Internet como principal veículo, com 19%, o que revela um cada vez maior peso deste canal no relacionamento com os cidadãos, a comunicação do Governo, com 16%, a comunicação social, com 11%, e as linhas telefónicas do Estado, com 5%.



Graf. 5: Veículos de comunicação que mais contribuem para a formação da imagem da Administração Pública.

Ao se comparar os serviços onde foi aplicado o questionário, obtemos sempre de forma quase uniforme o atendimento como veículo de formação de imagem, entre os 47%, na Loja do Cidadão e os 50,9% na Segurança Social. No primeiro serviço, deu-se mais importância à comunicação do Governo, com 19,1%, contra 9,1% na Segurança Social, e, neste último serviço o segundo meio mais assinalado foi a Internet, com 23,6% dos casos. Não deixa de se revelar curioso a Internet surgir com esta importância na Segurança Social, em vez da Loja do Cidadão.



Graf. 6: Veículos de comunicação que mais contribuem para a formação da imagem da Administração Pública, em função dos serviços inquiridos.

Na variável do sexo dos inquiridos, mais uma vez o atendimento vem em primeiro lugar, tanto nos entrevistados de ambos os sexos, embora o atendimento tenha mais importância no segmento dos indivíduos do sexo masculino, com 56,2%, em relação aos do sexo feminino, com 47,6%. Também para os homens a Internet é mais relevante

(23,3%), a seguir ao atendimento e antes da comunicação do Governo (11,3%). Em contrapartida, as mulheres dão mais importância à comunicação do Governo (17,1%) e só depois à Internet (16,7%). Em ambos os segmentos, a comunicação social vem relativizada em quarta posição, como veículo de formação de imagem, com 9,6% no sexo masculino e 15,5%, no sexo feminino.

Na observação das faixas etárias, temos diferenças mais significativas nos indivíduos com mais de 65 anos. Este escalão não assinalou de todo a Internet, como seria de esperar, e assinalou como veículos em proporções iguais (40%) de formação de imagem a comunicação do Governo e o atendimento, sendo também neste grupo etário, onde a comunicação social assume maior relevância com 20%, naturalmente por se tratar de pessoas muito frequentemente aposentadas e expostas à comunicação social, embora este dado não tenha sido verificado no âmbito desta investigação.

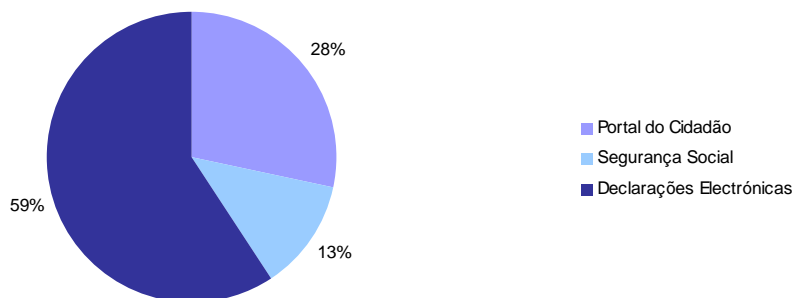
Os segmentos mais jovens e intermédios assinalam mais a Internet (29,4% nos 15-24 anos, a maior parcela, 18,6% nos 25-44 anos e 20,5% no grupo dos 45-64 anos). Para os mais novos, a Comunicação do Governo tem muito pouca importância, com 5,9%, tendo a comunicação social mais peso, com 17,6%. Nos segmentos intermédios, a comunicação do Governo tem um peso baixo, com 11,6%, no grupo entre os 25-44 anos, e um peso igual ao da comunicação social (13,6%) no grupo seguinte, 45-64 anos.

Os inquiridos com o ensino básico manifestam maior peso no veículo Atendimento, com 60,6%, seguido da comunicação social, com 18,2%, sendo que a Internet e a comunicação do Governo se revelam de importância reduzida para este segmento, que não chega a referenciar o serviço telefónico, ao contrário dos outros níveis de formação.

Para os inquiridos do ensino secundário e superior, o peso da Internet aumenta para níveis acima dos 20%, tornando-se o veículo mais importante, a seguir ao atendimento, para estes grupos. A comunicação do Governo tem mais peso entre os inquiridos do ensino superior com 17,5%, contra 9,1% dos níveis de ensino anteriores.

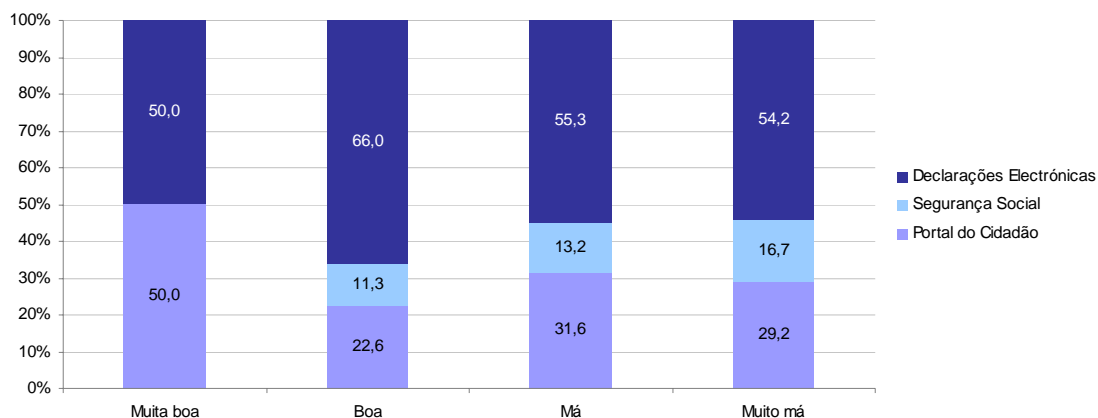
Dada a importância que a Internet tem no conceito de balcão único, entendemos explorar esta vertente no sentido de descortinar a sua importância no âmbito do acesso que os inquiridos poderiam manifestar, como também na selecção do site que considerassem melhor entre os sítios associados aos três serviços escolhidos para aplicação do questionário. Importa notar que dos 178 inquiridos, nesta pergunta obtivemos 120 respostas válidas.

No total das respostas obtidas, sobressai com maior percentagem, o sítio das Finanças, Declarações Electrónicas, com 59%, seguido do Portal do Cidadão, com 28% e, por último, o da Segurança Social, com 13%.



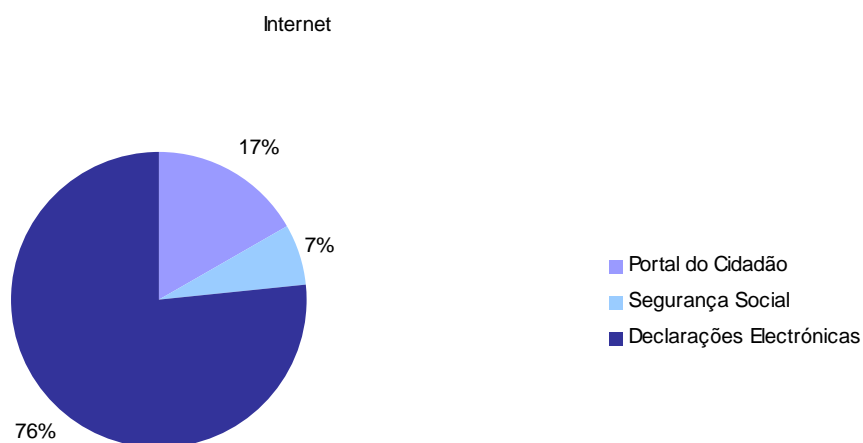
Graf. 7: Melhor sítio público na internet.

Interessou-nos, à semelhança das análises às variáveis anteriores, tentar perceber, a relação entre o posicionamento face à imagem dos serviços públicos e a escolha do melhor sítio na Internet. Para isso fizemos um cruzamento das duas variáveis Imagem dos serviços públicos e melhor sítio na Internet, em função da primeira. O resultado é que o sítio Declarações Electrónicas é o mais seleccionado em todos os indicadores de imagem 50% em «Muito boa» imagem, 66% em «Boa», 55,3% em «Má» e 54,2% em «Muito má», com excepção daqueles que têm «Muito boa» imagem, os quais atribuem iguais percentagens para este sítio e para o Portal do Cidadão e nenhuma escolha para o sítio da Segurança Social. Este sítio, aliás, é sempre o que fica em último lugar, nas preferências de todos os indicadores de imagem (11,3% em «Boa» imagem, 13,2% em «Má» e 16,7% em «Muito má»). O Portal do Cidadão é o segundo sítio preferido, por todos os indicadores, excepto nos que têm «Muito boa» imagem, já que aqui, como foi referido, partilha em 50% as preferências, a par com o sítio Declaração Electrónicas (22,6% em «Boa» imagem, 31,6% em «Má» e 29,2% em «Muito má»).



Graf. 8: Melhor sítio público na internet em função da imagem.

Por outro lado, entendemos por útil efectuar mais uma análise, neste campo da perspectiva dos inquiridos face aos sítios, «single window» dos serviços inquiridos, cruzando as variáveis veículo de formação de imagem e melhor sítio na Internet, para perceber qual o sítio escolhido entre os que seleccionaram a Internet como principal veículo de formação de imagem, o que nos permite perceber, neste momento, dos sítios indicados, qual o que está a ter maior impacto na imagem dos serviços públicos, no âmbito deste canal específico. O resultado são 30 respostas, em que sobressai claramente o sítio das Declarações Electrónicas, com 76%, seguido do Portal do Cidadão, com 17% e apenas 7% escolhe o sítio da Segurança Social.

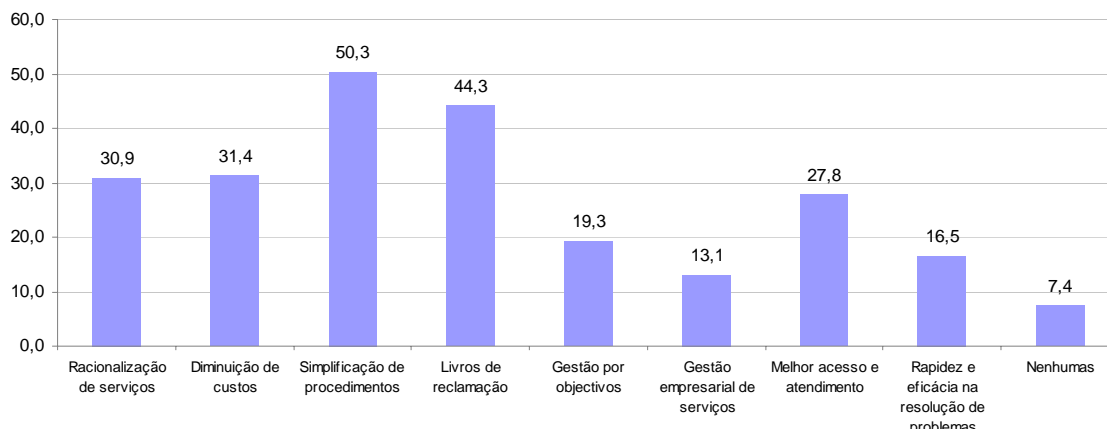


Graf. 9: Melhor sítio público na Internet, entre os inquiridos que escolheram a internet como principal veículo de comunicação da Administração Pública.

3.1.5. Conhecimento das Reformas na Administração Pública

Obtivemos 88 inquiridos que assinalaram medidas de reforma (57 na Loja do Cidadão e 31 na Segurança Social). As reformas mais assinaladas pelos inquiridos são, em primeiro lugar, a simplificação de procedimentos (50,3%), o que é uma percentagem muito significativa, seguida de Livros de reclamação (44,3) e diminuição de custos (com 31,4%), em terceiro lugar, e numa proporção semelhante (30,9%) a racionalização de serviços. Não muito longe desta proporção ficou ainda, com 27,8%, melhor acesso e atendimento. As reformas com percentagens mais baixas de conhecimento foram Gestão empresarial de serviços, com 13,1%, Rapidez e eficácia na resolução de problemas, com 16,5%, e uma reforma de carácter interno – Gestão por Objectivos –, com 19,3%. Apenas 7,4% dos inquiridos que responderam a esta pergunta demonstraram não conhecer reformas nenhuma.

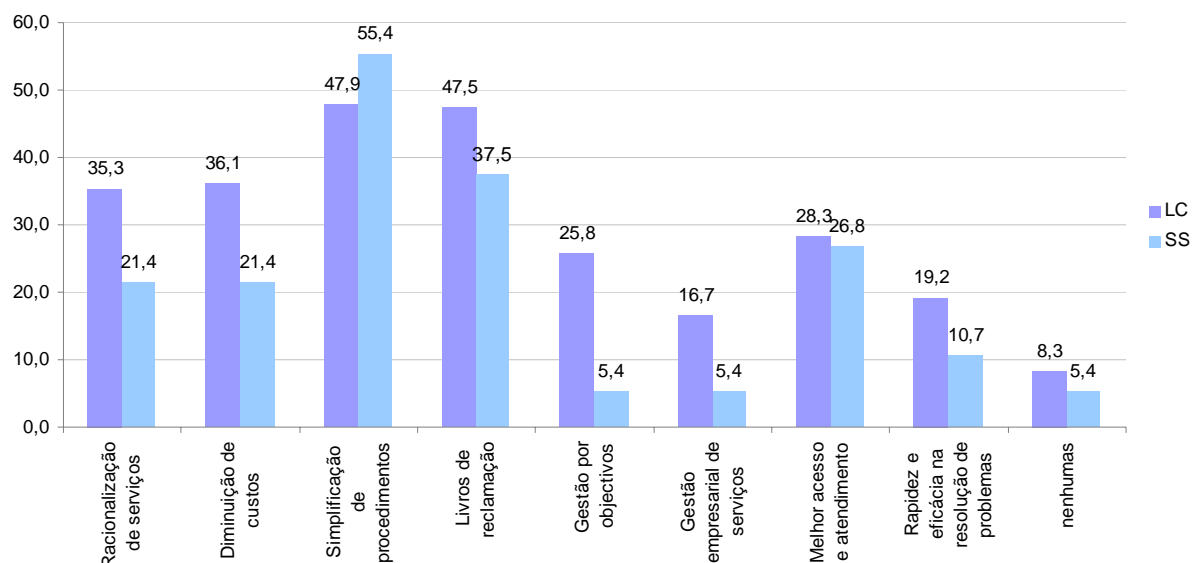
Com estes resultados é notório que os inquiridos valorizam sobretudo as reformas mais visíveis e relacionadas com o atendimento: simplificação de procedimentos, livros de reclamação, melhor acesso e atendimento. Neste âmbito de reformas mais próximas do atendimento, apesar de assinalarem com mais frequência estas reformas, os inquiridos assinalaram muito pouco a Rapidez e eficácia na resolução de problemas, o que nos leva a pensar que os cidadãos reconhecem que houve reformas, podem até ter uma imagem positiva dos serviços, mas a eficácia e resolução de problemas é ainda pouco visível. Também passa para o cidadão, medidas de carácter mais gestionário e até político como Racionalização de serviços e Diminuição de custos. O que fica menos assinalado, são reformas de âmbito mais interno às organizações públicas como a gestão por objectivos, a gestão empresarial de serviços.



Graf. 10: Reformas da Administração Pública mais assinaladas.

Do cruzamento das reformas obtidas com os serviços onde foi realizado o inquérito, na maioria das reformas a Loja do Cidadão tem mais respostas. Só na simplificação de procedimentos, assinalaram mais respostas, os inquiridos da Segurança Social, com 55,4% contra 47,9% na Loja do Cidadão. A reforma que apresenta maior disparidade entre os serviços inquiridos, com 20% de diferença, é Gestão Por objectivos, em que a Loja do Cidadão assinalam 25,8% e na Segurança Social apenas 5,4%. Semelhante fenómeno se verifica na Gestão empresarial de serviços, também com ampla discrepância, com 11,3% de diferença, com vantagem para a Loja do Cidadão que obteve 16,7%, contra 5,4% na Segurança Social. Proporções idênticas de diferença também se verificaram em outras duas linhas de reforma: Diminuição de custos – 14,7% de diferença – e racionalização de serviços com 13,9% de diferença entre a Loja do Cidadão e a Segurança Social. Por outro lado, em termos das reformas mais frequentemente assinaladas, a Segurança Social marcou a sua diferença em relação à Loja do Cidadão, com as linhas de reforma Melhoria do acesso e do atendimento, com 26,6%, superior aos 21,4% de ambas a Racionalização de serviços e Diminuição de custos. É importante notar ainda, uma diferença considerável na Loja do Cidadão, em sentido positivo, com a Rapidez e eficácia na resolução de problemas, em que atinge 19,2% de respostas, contra 10,7% na Segurança Social, o que nos permite afirmar que os inquiridos da Loja do Cidadão tem uma expectativa maior quanto a este aspecto do que na Segurança Social.

Do ponto de vista da uniformidade das frequências de resposta, tirando as discrepâncias referidas, nas restantes linhas de reforma, as tendências entre os dois serviços são idênticas, mantendo-se sempre como as mais assinaladas, a Simplificação de procedimentos e Livros de Reclamação.



Graf. 11: Reformas da Administração Pública mais assinaladas, segundo o serviço inquirido.

Para os indivíduos do sexo masculino as reformas mais notórias são os Livros de reclamação (46,7%) e a Gestão por Objectivos (40%). Melhor acesso e atendimento e Simplificação de custos vêm de seguida, com 33,3% ambas. Para os inquiridos do sexo feminino verificou-se que a Simplificação de procedimentos (58,3%), a racionalização de serviços (38,9%) e os Livros de reclamação (37%) são as reformas mais assinaladas.

Em todas as reformas há diferenças assinaláveis entre o sexo masculino e o feminino, sendo que apenas há praticamente concordância (3,2% de diferença) em Melhor acesso e atendimento», com 33,3% nas mulheres e 30,1% nos homens. Gestão empresarial de serviços também apresenta alguma aproximação de opiniões, com uma margem mínima (1,8%), em que há 15,1% nas mulheres e 13,3% nos homens.

A linha de reforma que maior divergência apresenta é a mais assinalada de todas no conjunto da população inquirida – Simplificação de Procedimentos –, com uma margem de 25% entre os sexos, tendo as Mulheres assinalado mais esta resposta, como já vimos. A seguir, a maior diferença regista-se em Gestão por objectivos, com 22,2% de diferença, em que os homens assinalaram mais esta resposta, com 40%, contra apenas 17,8% de mulheres.

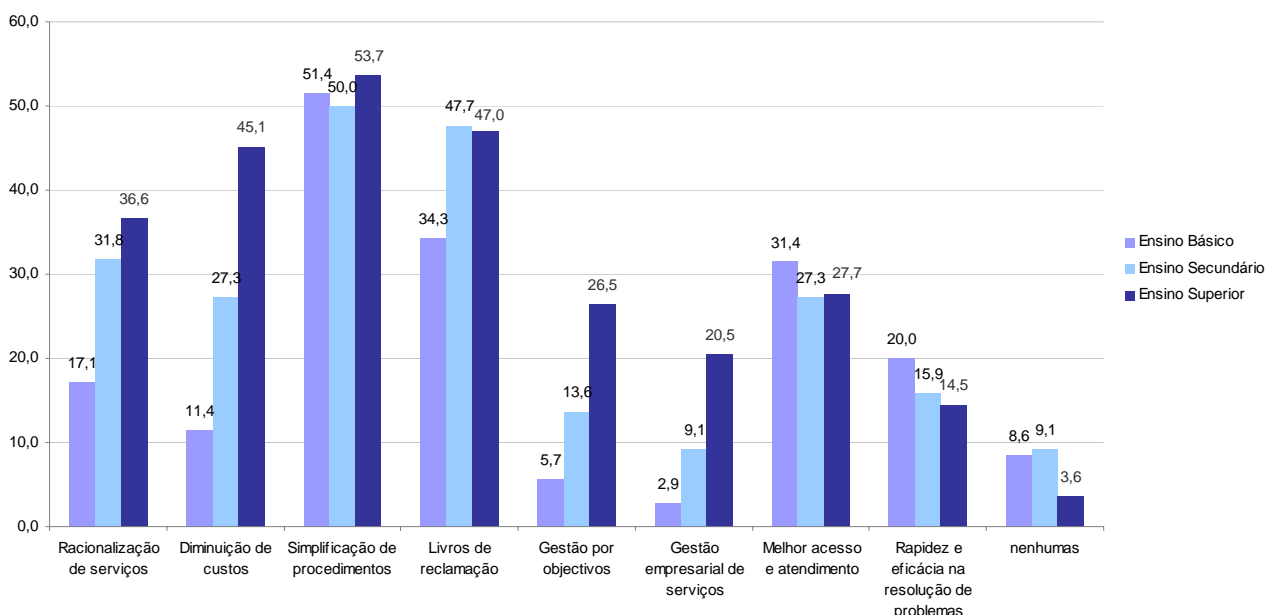
Analisando a dispersão de respostas pela estrutura etária da amostra, em todos os escalões etários, com algumas variações, verifica-se que as reformas mais assinaladas são a Simplificação de Procedimentos e Livros de Reclamação: no escalão mais jovem (15-24 anos), a reforma mais assinalada é Livros de reclamação (52,9%), seguida da Simplificação

de Procedimentos (41,2%) e a menos assinalada é Gestão Empresarial de serviços, com apenas 5,9%; Entre os 25-44 anos, a Simplificação de Procedimentos obtém 51,7%, semelhante ao escalão etário entre os 45-64 anos, que a referem em 60,9% de casos, sendo também este o escalão que mais refere esta linha de reforma; por outro lado, neste escalão, Livros de reclamação é a segunda reforma mais referida com 48,9%; é também a reforma mais assinalada no último escalão com 40% de casos, enquanto Livros de reclamação é a segunda mais assinalada com 30%.

Gestão empresarial é de facto a reforma que menos capta a atenção, sendo a que foi referida em menos casos, em todos os escalões etários, embora com mais expressão no escalão 65e mais anos, com 20%.

Reformas que obtém percentagens de resposta uniformes em todos os escalões etários são Melhor acesso e atendimento, que varia entre 20% (65 e mais anos) e 29,8% (45-64 anos); bem como Diminuição de custos, que varia entre 26,7% (15-24 anos) e 33,3% (45-64 anos), sendo que todos os outros escalões se encontram neste intervalo, em ambas as reformas citadas.

O escalão etário que mais desconhece a existência de reformas e que mais assinala «nenhumas» é o último escalão, embora com percentagem reduzida, com 10 %.



Graf. 12: Reformas da Administração Pública mais assinaladas, segundo as habilitações literárias.

Do ponto de vista das habilitações literárias, nota-se uma maior percepção das reformas internas à administração conforme aumenta o grau de habilitações e o nível de informação dos inquiridos. Em Gestão por Objectivos, 26,5% de respostas provêm de pessoas com ensino superior, 13,6 de pessoas com ensino secundário e apenas 5,7% do ensino básico. O mesmo se verifica com Gestão empresarial de serviços, em 20,5% tem ensino superior, 9,1% o secundário e apenas 2,9%, o ensino básico. Aliás, esta é a reforma que este grupo menos assinala.

As disparidades entre graus de ensino também se manifestam em Diminuição de custos, em que 45,1% das pessoas que assinalaram esta reforma são detentoras de ensino superior, 27,3% (quase metade a menos) têm ensino secundário e apenas 11,4% de respondentes com ensino básico, referem esta resposta.

Para as pessoas com o ensino superior, a reforma mais assinalada é a simplificação de procedimentos, com 53,7%, seguida de Livros de Reclamação, com 47%. Diminuição de custos e Racionalização de serviços também são reformas muito assinaladas neste grupo de ensino, com 45,1% e 36,6%, respectivamente. Para os inquiridos deste nível de educação, a resposta menos a assinalada, com 14,5% é a Rapidez e eficácia na resolução de problemas, havendo também uma pequena percentagem que refere desconhecer quaisquer reformas 3,6%.

Os inquiridos com o ensino secundário repetem as mesmas tendências dos respondentes com ensino superior, embora com percentagens menores. A única diferença é que a reforma menos assinalada, neste grupo, é Gestão empresarial de serviços, com 9,1%.

No grupo de respondentes com o ensino básico é onde se manifestam as maiores diferenças em relação aos dois grupos anteriores. Igualmente, mantém-se a escolha da Simplificação de Procedimentos como a reforma mais assinalada, com 51,4%, um pouco mais que o grupo com ensino secundário; seguida dos Livros de reclamação, que este grupo assinala com uma frequência de 34,3 %. A grande diferença em relação aos grupos anteriores é que, em vez da Racionalização de serviços e da Diminuição de custos, este grupo atribui maior importância a Melhor acesso e atendimento e a Rapidez e eficácia na resolução de problemas, com 31,4% e 20%, respectivamente. Relativamente àquelas duas, este grupo demonstra pouca percepção e assinala-as, respectivamente em 17,1% e 11,4% de casos.

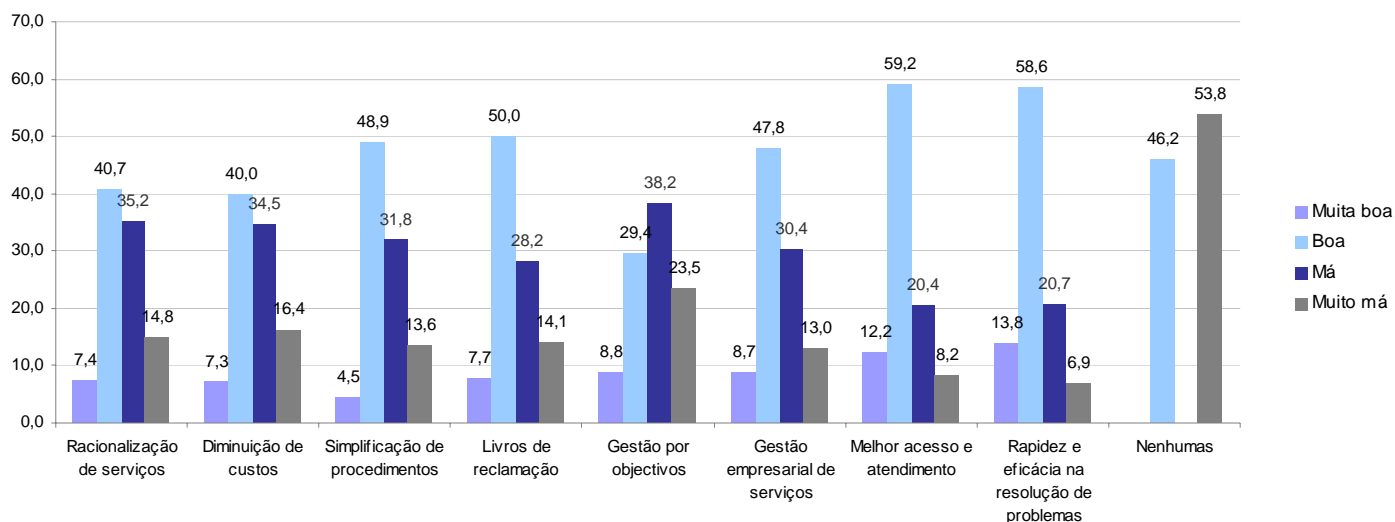
Cruzámos ainda, para concluir, as categorias de resposta da variável conhecimento de reformas na Administração Pública com um dos temas centrais da nossa dissertação que é a imagem dos serviços públicos. Como seria expectável, os que têm «Muito má» imagem

são os que mais vezes assinalam «Nenhumas» (53,8%) no seu conhecimento de reformas. Embora, esta categoria seja também partilhada por aqueles que manifestam «Boa» imagem, com 46,2%. Os que têm «Muito boa» imagem não assinalaram esta categoria.

Estes inquiridos, em particular, assinalaram uniformemente quase todas as categorias excepto a última, sendo que a mais referida é Rapidez e eficácia na resolução de problemas, com 13,8%, e Simplificação de procedimentos a menos assinalada, com 4,5%. Todas as categorias foram maioritariamente assinaladas por inquiridos com «Boa» imagem, excepto Gestão por objectivos, a mais assinalada por indivíduos com «Má» imagem. Os valores variam entre 29,4%, em Gestão por objectivos, e Melhor acesso e atendimento com 59,2%, a categoria mais assinalada por este grupo de respondentes. Todas as outras reformas se situam neste intervalo de percentagens.

Quem tem «Má» imagem também assinala de forma uniforme todas as categorias, com um intervalo entre os 20,4%, em Melhor acesso e atendimento, e 38,2% em Gestão por objectivos, a mais assinalada deste grupo. Esta é a única faixa da amostra que não responde «nenhumas», pelo que as pessoas com má imagem conhecem todas as reformas que foram apresentadas para resposta.

É curioso que Gestão por objectivos volta a ser a categoria mais assinalada entre os que manifestam «Muito má» imagem, com 23,5% de respondentes, tal como no grupo de pessoas com «Má» imagem. E a menos assinalada é a Rapidez e eficácia na resolução de problemas, com apenas 6,9%. De resto, todas as categorias são assinaladas uniformemente, com favores neste intervalo. É assim, possível referir que os inquiridos com «Muito má» imagem são conhecedores das reformas na Administração pública uniformemente, embora a categoria mais assinalada neste grupo é «Nenhumas», ou seja o desconhecimento de quaisquer reformas, com 53,8%, de respostas neste caso, seguida de Gestão por objectivos, como já vimos.



Graf. 13: Reformas da Administração Pública mais assinaladas, segundo as habilitações literárias, segundo a imagem.

3.2. Validação do modelo de análise

Interpretadas as frequências de dados, temos pela frente a validação do nosso modelo analítico e o trabalho de verificação de hipóteses. Para o levar a cabo, foi necessário realizar uma série de abordagens estatísticas, conforme se vão demonstrando.

3.2.1. A imagem do cidadão da Administração Pública central é muito determinada a partir do relacionamento interpessoal realizada durante o atendimento público (HIP. 1)

A primeira hipótese que formulámos surgiu-nos da ideia de queremos perceber qual a associação entre aquilo que os inquiridos consideram ser o principal veículo de formação de imagem e o grau de valorização que atribuem a essa imagem. A hipótese baseava-se na consideração de que a imagem do cidadão da Administração Pública central é muito determinada a partir do relacionamento interpessoal, realizada durante o atendimento público. Para obtermos uma resposta mais concreta, formulámos duas hipóteses secundárias que, na soma dos seus resultados, validam a primeira hipótese na sua totalidade. Por um lado, pensamos que se a experiência pessoal do atendimento for boa, a imagem percebida será consequentemente boa; ou se, pelo contrário, a experiência pessoal do atendimento

for má, mesmo com as mudanças e melhoria da qualidade de prestação que têm ocorrido, os cidadãos continuam a ter má imagem da Administração Pública;

Para validarmos esta hipótese, procurámos obter uma resposta para a nossa primeira hipótese secundária – se a experiência pessoal do atendimento for boa, a imagem percebida será conseqüentemente boa. Para isso, era necessário estabelecer a relação entre as variáveis imagem dos serviços públicos e Comparação da Loja do Cidadão com a Segurança Social e Comparação da Loja do Cidadão com as Finanças. Todas as variáveis cuja relação se pretende estudar são variáveis qualitativas, em escala ordinal, pelo que podem ser analisadas utilizando o coeficiente de correlação de Pearson R ³¹.

Para utilizar este coeficiente é necessário verificar a normalidade das distribuições das variáveis quantitativas, com o teste K-S (kolmogorov-Smirnov)³². Como o pressuposto da normalidade não se verifica para todas as variáveis, deve utilizar-se o coeficiente de correlação de Spearman³³. Neste caso, ambas as correlações apresentam um valor de prova inferior a 5% (0,000, na primeira e 0,003, na segunda). Isto significa que a um aumento de uma variável corresponde um aumento significativo da outra. Assim, verifica-se uma relação estatisticamente significativa entre a variável Imagem da prestação de Serviços Públicos com a comparação Loja do Cidadão com os serviços da Segurança Social e com a comparação Loja do Cidadão com os serviços das Finanças, o que significa que quem qualifica melhor o atendimento tem uma melhor imagem da prestação de Serviços Públicos.

Em conclusão, os resultados obtidos permitem confirmar a HIP 1 e verifica-se que a imagem do cidadão da Administração Pública central é determinada a partir do relacionamento interpessoal realizada durante o atendimento público.

Prosseguindo a nossa análise, outra abordagem à HIP 1, e que nos permite obter resposta à segunda hipótese secundária à HIP1 – a experiência pessoal do atendimento for

³¹ Quando as variáveis cuja relação se pretende estudar são variáveis quantitativas, como as resultantes da construção de escalas, podem ser analisadas utilizando o coeficiente de correlação de Pearson R , que é uma medida da associação linear entre variáveis quantitativas e varia entre -1 e 1. Quanto mais próximo estiver dos valores extremos, tanto maior é a associação entre as variáveis.

³² Para aplicar um teste estatístico paramétrico, é necessário verificar o pressuposto da normalidade das distribuições das variáveis, o que pode ser realizado com o teste K-S (Kolmogorov-Smirnov com a correção de Lilliefors).

³³ Para que se possa aplicar um teste paramétrico e também o coeficiente de correlação de Pearson R , tem que verificar-se a normalidade das distribuições para todas as variáveis relacionadas. Quando tal não se verifica, a análise através dos coeficientes de correlação de Pearson não é válida. Assim sendo, deve utilizar-se o coeficiente de correlação de Spearman, que não é sensível a assimetrias de distribuição e não exige a normalidade da distribuição dos dados.

má, mesmo com as mudanças e melhoria da qualidade de prestação que têm ocorrido, os cidadãos continuam a ter má imagem da Administração Pública, efectuamos novamente o cruzamento das mesmas variáveis segundo o teste ANOVA³⁴, sendo que, para o efeito é necessário considerar a primeira variável imagem Serviços Públicos, como uma escala de Likert³⁵ (variável quantitativa), para a qual podem ser calculadas médias, e as variáveis comparação Loja do Cidadão com os serviços da Segurança Social e comparação Loja do Cidadão com os serviços das Finanças, como variáveis qualitativas ordinais.

Nos resultados do teste não se verifica o pressuposto da homogeneidade da variância das três variáveis qualitativas ordinais é inferior a 5% (0,000, para a primeira e 0,001 para a segunda. Assim, o teste ANOVA tem de ter os seus resultados confirmados pelo teste não paramétrico análogo.

		Soma dos quadrados	gl	Média dos quadrados	F	Valor de prova
Comparação do atendimento na Loja do Cidadão com a Segurança Social	Entre grupos	28.957	3	9.652	16.219	.000
	Dentro dos grupos	69.034	116	.595		
	Total	97.992	119			
Comparação do atendimento na Loja do Cidadão com as Finanças	Entre grupos	12.419	3	4.140	6.265	.001
	Dentro dos grupos	64.757	98	.661		
	Total	77.176	101			

Quadro 3: Teste ANOVA sobre a homogeneidade das variâncias às variáveis.

Dado que o valor de prova é inferior a 5% (0,000 na primeira e 0,001, na segunda) para ambas as variáveis ordinais, rejeita-se a hipótese da média da imagem da prestação de serviços públicos ser igual para todas as categorias de resposta das variáveis ordinais, verificando-se diferenças significativas.

Para aplicar um teste estatístico paramétrico análogo à ANOVA, já vimos que é necessário verificar o pressuposto da normalidade das distribuições das variáveis, com o teste K-S (Kolmogorov Smirnov), o que se torna necessário fazer também neste caso.

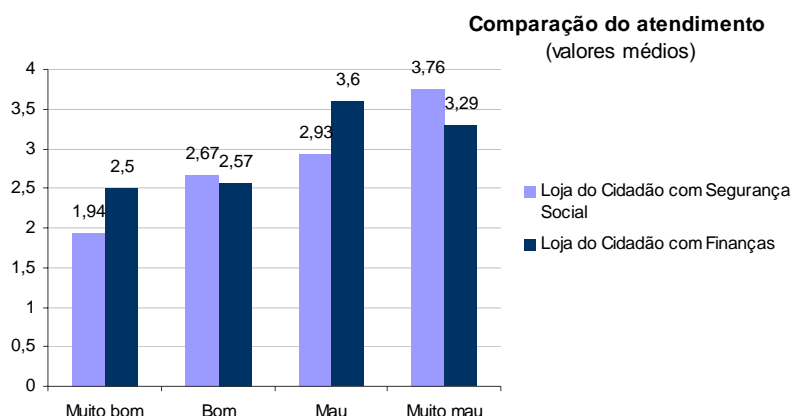
Em resultado, a normalidade da distribuição das variáveis não se verifica para ambas as variáveis, pois, pelo menos, um valor de prova é inferior a 5%. Este teste paramétrico

³⁴ Para realizar o cruzamento entre uma variável qualitativa e variáveis quantitativas, estas podem ser determinadas pelos valores médios obtidos para cada classe da variável qualitativa, sendo o teste de hipóteses adequado a ANOVA, que não é mais do que uma extensão do teste t de *Student*, para variáveis com mais do que duas classes, quando se cumpre o pressuposto da normalidade ou para amostras de grande dimensão. A questão central reside em saber se a população tem, ou não, médias iguais, ou seja, se a variável quantitativa apresenta os mesmos valores médios para as várias categorias da variável qualitativa.

³⁵ Numa escala de Lickert, os inquiridos são solicitados a posicionar a sua opinião em termos de graus de aprovação (Selltiz *et al.*: 1965, 427).

terá de ser confirmado pelo teste não paramétrico equivalente, o teste de Kruskal-Wallis³⁶, sempre que não se verifica um dos pressupostos, como é o caso.

Como valor de prova é inferior a 5% para ambas as variáveis (0,000 para a primeira e 0,002 para a segunda), os resultados da ANOVA confirmam-se. Ou seja, os valores médios da imagem dos serviços públicos diminuem à medida que melhora a qualificação do atendimento, portanto, a qualidade atribuída à imagem dos serviços públicos melhora à medida que melhora a qualificação do atendimento.



Graf. 14: Comparação de serviços inquiridos em termos de valorização do modelo de atendimento balcão único/Loja do Cidadão.

Isto sucede tanto na Comparação do atendimento na Loja do Cidadão com a Segurança Social, como na Comparação do atendimento na Loja do Cidadão com as Finanças, embora no primeiro caso a imagem dos serviços públicos melhora para todas as categorias da qualificação do atendimento, enquanto que, no segundo caso, existem diferenças na imagem dos serviços públicos entre as categorias muito bom/bom e mau/muito mau da qualificação do atendimento.

³⁶ Quando não se verifica o pressuposto da homogeneidade de variâncias (as médias de todas as variáveis serem idênticas) ou o pressuposto da normalidade (as médias de todas as variáveis serem iguais), tem de aplicar-se o teste não paramétrico: teste de Kruskal-Wallis, que testa a igualdade das medianas para todos os grupos.

O teste de Kruskal-Wallis coloca as seguintes hipóteses:

- H_0 : A variável quantitativa apresenta uma distribuição idêntica para cada uma das categorias das variáveis qualitativas.
- H_1 : A variável quantitativa não apresenta uma distribuição idêntica para todas as categorias das variáveis qualitativas.

Quando o valor de prova é superior ao valor de referência de 5%, não se rejeita a hipótese nula (H_0), caso contrário rejeita-se e aceita-se a hipótese alternativa (H_1).

Em conclusão, mais uma vez, podemos dizer que a imagem do cidadão da Administração Pública central é determinada a partir do relacionamento interpessoal realizada durante o atendimento público.

Note-se, no entanto, que apenas para a qualificação de atendimento «Muito bom» na Comparação do atendimento na Loja do Cidadão com a Segurança Social, se verifica um valor médio da imagem dos serviços públicos de «2-Boa», para as qualificações de atendimento «Bom» na Comparação do atendimento na Loja do Cidadão com a Segurança Social e «Muito bom» e «Bom», na Comparação do atendimento na Loja do Cidadão com as Finanças, o valor médio da imagem dos serviços públicos está entre «2-Boa» e «3-Má». Quando a qualificação de atendimento é «Má» ou «Muito má», o valor médio da imagem dos serviços públicos está sempre entre «3-Má» e «4-Muito Má».

Admitindo o rigor desta análise, estamos em condições de referir que, se a experiência pessoal do atendimento for boa, não há a garantia que a imagem percebida seja também boa. Pelo contrário, se a experiência pessoal do atendimento for má, a imagem percebida é má. Pelo que se confirma em pleno a HIP1.

3.2.2. Comparativamente com os atendimentos sectoriais da Administração Central, a Loja do Cidadão contribui para melhorar a imagem que o cidadão tem da Administração Pública (HIP 2)

Para validar esta hipótese, foi necessário ter em conta a variável Imagem de Serviços Públicos e as variáveis Comparação Loja do Cidadão com os serviços da Segurança Social (pergunta na Loja do Cidadão) e Comparação Segurança Social com os serviços da Loja do Cidadão (pergunta na Segurança Social), tendo ainda Serviços inquiridos, como Variável nominal dicotómica.

Uma forma de realizar a análise consiste no tratamento da escala de medida da imagem dos Serviços Públicos, mais uma vez, como uma escala de Likert, como já vimos. Para realizar o cruzamento entre a escala e o serviço onde foram inquiridos pode utilizar-se o teste paramétrico *t de Student*³⁷.

³⁷ Para realizar o cruzamento entre as variáveis quantitativas e a variável qualitativa nominal dicotómica pode utilizar-se o teste paramétrico *t de Student*, por forma a verificar a significância das diferenças entre os valores médios observadas para ambos os grupos da variável nominal dicotómica.

Explicação do teste: O teste t é antecedido por um teste de hipóteses à igualdade das variâncias em cada um dos grupos, que é o teste de Levene:

- H0: A variância (desvio padrão) é igual para ambos os grupos da variável dicotómica.

		Teste de Levene		t	Teste t	
		F	Sig.		gl	Valor de prova
Imagem dos Serviços Públicos	Variâncias iguais	10.040	.002	2.461	175	.015
	Variâncias diferentes			2.760	143.270	.007

Quadro 4: Teste t de *Student* sobre a igualdade das variâncias das médias.

Nos resultados ao teste, o valor de prova é inferior a 5% (0,002), pelo que se consideram as variâncias diferentes para os dois grupos, sendo que assim se considera a linha inferior, em que o valor de prova é inferior a 5% (0,007), pelo que se admite que existem diferenças significativas, relativamente à imagem, entre os dois grupos.

Para aplicar um teste estatístico paramétrico, é necessário verificar o pressuposto da normalidade das distribuições das variáveis, o que pode ser realizado com o teste K-S (Kolmogorov-Smirnov). O pressuposto da normalidade não se verifica, pois pelo menos um valor de prova é inferior a 5% (ambos 0,000). Assim, o teste paramétrico tem de ser confirmado pelo teste não paramétrico equivalente, o teste de Mann-Whitney³⁸:

	Mann-Whitney U	Wilcoxon W	Z	Valor de prova
Imagem dos Serviços Públicos	2661.0	4257.0	-2.456	0.014

Quadro 5: Teste Mann-Whitney à igualdade das medianas em ambos os grupos.

- H1: A variância (desvio padrão) é diferente para os dois grupos da variável dicotómica.
- Quando o valor de prova deste teste é superior ao valor de referência de 5%, não se rejeita a hipótese nula, caso contrário rejeita-se e aceita-se a hipótese alternativa.
- Quando o valor de prova é superior a 5%, não se rejeita H_0 e consideram-se as variâncias iguais para os dois grupos.
- Quando o valor de prova é inferior a 5% não se rejeita H_0 e consideram-se as variâncias diferentes para os dois grupos.

Estes resultados são considerados para a análise do teste t: considera-se a linha superior ou a linha inferior, consoante as variâncias se consideram iguais ou diferentes, respectivamente. Considera-se a linha superior para variâncias iguais e a linha inferior para variâncias diferentes.

³⁸ O teste t, sendo um teste paramétrico, exige que se cumpra o pressuposto da normalidade, o que não sucede. Por esse motivo, deve ser aplicado o teste de Mann-Whitney, que é o teste não paramétrico equivalente, que testa a igualdade das medianas em ambos os grupos.

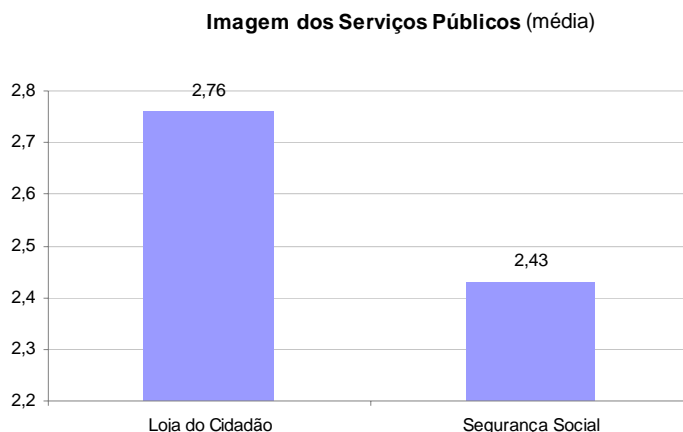
Para realizar o cruzamento entre estas variáveis, recorre-se então ao teste de Mann-Whitney, que permite comparar os valores medianos da escala em cada um dos grupos.

O teste de Mann-Whitney coloca as seguintes hipóteses:

- H_0 : Não existe diferença entre a distribuição de valores das variáveis quantitativas, para cada um dos grupos da variável dicotómica.
- H_1 : Existe diferença entre a distribuição de valores das variáveis quantitativas, para cada um dos grupos da variável dicotómica.

O valor que importa analisar é a significância do teste, também designada por valor de prova. Quando este valor é inferior ao valor de referência de 5%, rejeita-se a hipótese nula, ou seja, existem diferenças entre os dois grupos. Quando é superior ao valor de referência de 5%, aceita-se a hipótese nula.

Como o valor de prova é inferior a 5% (0,014) conclui-se que existem diferenças significativas e confirmam-se os resultados do teste t.



Graf. 15: Imagem média dos serviços públicos, segundo os serviços inquiridos.

Os valores médios da imagem dos serviços públicos, numa escala de medida que vai de «1-Muito bom» a «4-Muito mau», são inferiores para os inquiridos na Segurança Social, ou seja, a qualidade atribuída à imagem dos serviços públicos é superior para os inquiridos na Loja do Cidadão.

Em conclusão, a imagem do cidadão da Administração Pública central é melhor para os inquiridos na Loja do Cidadão. No entanto, o facto de os inquiridos num serviço terem melhor imagem dos serviços públicos não é garantia que esse serviço apresente efetivamente melhor imagem.

Por esse motivo foram estudadas as variáveis: comparação Loja do Cidadão com os serviços da Segurança Social e comparação da Loja do Cidadão com a Segurança Social³⁹.

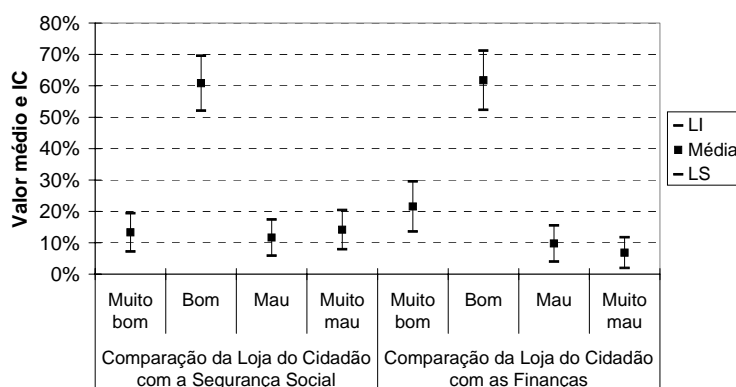
	Média	IC a 95%	
		LI	LS
Comparação da Loja do Cidadão com a Segurança Social			
Muito bom	13%	7%	19%
Bom	61%	52%	70%
Mau	12%	6%	17%
Muito mau	14%	8%	20%
Comparação da Loja do Cidadão com as Finanças			
Muito bom	22%	14%	30%
Bom	62%	52%	71%
Mau	10%	4%	16%
Muito mau	7%	2%	12%

Quadro 6: Comparação Loja do Cidadão com os serviços da Segurança Social e com as Finanças, por intervalos de confiança.

³⁹ Enquanto a primeira variável deriva de respostas obtidas na Loja do Cidadão, a segunda é estudada a partir de respostas obtidas no inquérito aplicado na Segurança Social.

Estes dados – os valores médios e o limite inferior (LI) e limite superior (LC) do intervalo de confiança, com um intervalo de confiança (IC) de 95% – permitem comparar as duas opções. Por exemplo, comparando a opção «Muito Bom» com «Bom» para a Comparação da Loja do Cidadão com a Segurança Social, o IC a 95% para o «Muito Bom» é [7%,19%] e o IC a 95% para o «Bom» é [52%,70%], logo não existe sobreposição⁴⁰ e conclui-se que a resposta «Bom» tem frequência superior à da resposta «Muito bom».

Outro exemplo, comparando a opção «Muito Bom» com «Muito Mau» para a Comparação da Loja do Cidadão com a Segurança Social, o IC a 95% para o «Muito Bom» é [7%,19%] e o IC a 95% para o «Muito Mau» é [8%,20%], logo existe sobreposição, e não se pode concluir que a resposta «Muito Bom» tem frequência superior à da resposta «Muito Mau».



Graf. 16: Comparação de serviços Loja do Cidadão com os serviços sectoriais, em termos de valorização do modelo de atendimento balcão único/Loja do Cidadão.

⁴⁰ Os intervalos de confiança são determinados com um grau de confiança de 95%. Os intervalos de confiança são um instrumento da inferência estatística, que permitem inferir sobre os intervalos de valores que se observam para a população, a partir de dados da amostra e também averiguar se diferenças observadas na amostra são estatisticamente significantes, ou seja, se as conclusões da amostra se podem inferir para a população.

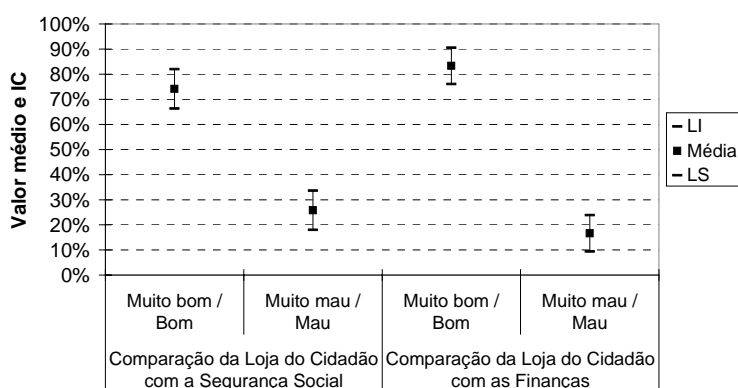
Ao valor de 95% para o grau de confiança está associado um valor complementar de 5%, que é um valor de referência utilizado nas Ciências Sociais para testar hipóteses, significa que estabelecemos a inferência com uma probabilidade de erro inferior a 5%.

Para as variáveis quantitativas, apresentam-se os valores médios e o limite inferior (LI) e limite superior (LC) do intervalo de confiança, com um grau de confiança de 95%. Estes dados permitem concluir sobre os intervalos de valores que se observam para a população e comparar quaisquer duas variáveis quantitativas:

- Se existir sobreposição entre os valores do intervalo de confiança, significa que não podemos considerar que as duas variáveis em análise apresentam valores diferentes, em média.
- Se não existir sobreposição entre os valores do intervalo de confiança, significa que podemos considerar que as duas variáveis em análise apresentam valores diferentes, em média.

Para ambas as variáveis, a resposta predominante é claramente «Bom», apresentando as restantes opções frequências que podem ser consideradas semelhantes entre si, excepto para a comparação entre o «Muito Bom» e o «Muito Mau» (Comparação da Loja do Cidadão com as Finanças), em que a primeira apresenta uma frequência maior.

Para facilitar a análise e interpretação dos resultados, foram agrupadas as categorias de resposta de imagem positiva e negativa. Apresentam-se os intervalos de confiança para as duas variáveis.



Graf. 17: Comparação de serviços Loja do Cidadão com as Finanças, em termos de valorização do modelo de atendimento balcão único/Loja do Cidadão.

Para ambas as variáveis, predominam as respostas que qualificam melhor o atendimento na Loja do Cidadão, comparativamente com a Segurança Social e as Finanças. Assim, como já esperávamos, a qualidade atribuída ao atendimento na Loja do Cidadão é superior aos dos atendimentos sectoriais da Administração Central. Além disso, também já vimos no ponto anterior que a qualidade atribuída à imagem dos serviços públicos melhora à medida que melhora a qualificação do atendimento, quando comparada a Loja do Cidadão com a Segurança Social e as Finanças, pelo que podemos dizer que contribui para melhorar a imagem que o cidadão tem da Administração Pública.

Relativamente a um estudo mais aprofundados dos indicadores, de comparação entre a Loja do Cidadão e os serviços sectoriais, dada as contingências de espaço tivemos de nos cingir apenas ao cerne da hipótese.

3.2.3. Mesmo com as mudanças que ocorreram nos atendimentos sectoriais, a imagem dos cidadãos da Administração Pública central não melhorou e os cidadãos permanecem insatisfeitos e alheios às alterações ocorridas (HIP 3)

A terceira hipótese que colocámos no nosso modelo de análise partiu da nossa ideia de senso comum de que os cidadãos não reflectem na sua imagem do Estado as reformas que ocorreram na Administração Pública e, por essa razão, continuam a manter uma má imagem, apesar de manifestarem conhecer reformas.

A abordagem seguida foi cruzar as variáveis imagem dos serviços públicos (Variável qualitativa ordinal), conhecimento de reformas, impacto das reformas e melhoria dos serviços face há 20 anos, com recurso ao teste ANOVA, tendo sido determinado o número de reformas assinaladas por cada inquirido.

	Estatística de Levene		Sig. ou valor de prova	
	gl1	gl2		
N.º de reformas assinalado	5.258	3	170	.002

Quadro 7: Teste ANOVA sobre a homogeneidade das variâncias nas reformas assinaladas.

No teste, não se verificou o pressuposto da homogeneidade das variâncias (valor de prova inferior a 5% (0.002)), pelo que se rejeita a hipótese da média do n.º de reformas assinaladas ser igual para todas as categorias de resposta da variável imagem dos serviços públicos.

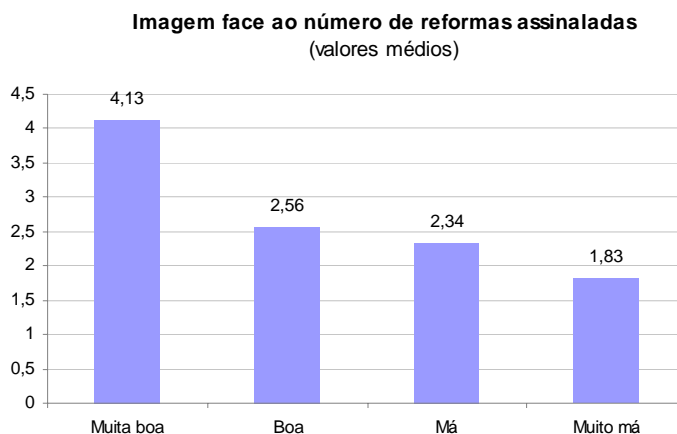
Para aplicar um teste estatístico paramétrico, já vimos que é necessário verificar previamente o pressuposto da normalidade das distribuições das variáveis, com o teste K-S. A normalidade da distribuição das variáveis não se verifica, pois pelo menos um valor de prova é inferior a 5% (0,000). O teste paramétrico será confirmado pelo teste não paramétrico equivalente, o teste de Kruskal-Wallis, quando não se verifica um dos pressupostos. Dado que o valor de prova é inferior a 5% (0,023), os resultados da ANOVA são confirmados.

	Qui-quadrado	gl	Valor de prova
Número de reformas assinaladas	9.485	3	0.023

Quadro 8: Teste Kruskal-Wallis sobre a igualdade das medianas das reformas assinaladas.

Como esperávamos, o número de reformas assinaladas aumenta à medida que melhora a imagem dos serviços públicos, ou seja, os que conhecem mais reformas atribuem uma melhor imagem à prestação de serviços públicos. Em conclusão, a HIP3 não se

confirma, uma vez que os que conhecem mais reformas atribuem uma melhor imagem aos serviços da Administração Pública.



Graf. 18: Imagem da Administração Pública face ao número de reformas assinaladas.

Para complementar este resultado e consolidá-lo, propusemos aos nossos inquiridos que se pronunciassem sobre o impacto das reformas na melhoria da imagem da Administração Pública. Por outro lado, poderíamos ponderar se o sentido de resposta fosse negativo, ou seja, mesmo quando considerassem que houve impacto na imagem, poderiam pensar que este era negativo e, para determinar o sentido de resposta, colocámos uma pergunta sobre a condição do Estado face às reformas feitas, desde há 20 anos, com vista a determinar o conhecimento de mudanças ocorridas, após a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia, que é comumente aceite pelos autores como um marco importante de viragem na situação da Administração Central portuguesa: se está «Melhor», «Igual» ou «Pior».

Os valores médios obtidos e o limite inferior (LI) e limite superior (LC) do intervalo de confiança, com um grau de confiança de 95%, permitem comparar as duas variáveis. Para a primeira, a opção predominante é que as reformas tiveram impacto na imagem dos serviços da Administração Pública central e, para a segunda, a resposta predominante é que a imagem dos serviços da Administração Pública central é melhor que há 20 anos.

	Média	IC a 95%	
		LI	LS
Impacto das Reformas na imagem			
Sim	61%	53%	68%
Não	22%	16%	29%
Não sabe	17%	11%	23%
Imagem dos serviços em relação há 20 anos			
Melhor	75%	68%	82%
Igual	16%	10%	22%
Pior	9%	4%	13%

LI (Limite inferior); LS (Limite superior)

Quadro 9: Impacto das reformas na imagem e comparação com a situação dos serviços há 20 anos.

Estes resultados permitem consolidar o estudo da HIP3 e confirmam que não se verifica, uma vez que os inquiridos consideraram que as reformas provocaram melhoria na imagem da Administração Pública central, contrariando o nosso pressuposto, segundo o qual, apesar do conhecimento de reformas, os cidadãos mantinham uma imagem negativa.

Notas Finais

O carácter limitado do nosso estudo, a dimensão da amostra, e os problemas de terreno não nos permitem extrapolar conclusões de carácter genérico, para toda a Administração central. Em todo o caso, diante dos dados recolhidos e analisados é possível determinar algumas notas, a título conclusivo, como uma radiografia breve e não um conjunto de exames que entre si permitiriam obter um diagnóstico de horizontes mais amplos e seguros. Isso verificou-se claramente ao obter-se amostras relativamente diferentes na Loja do Cidadão, com uma maior variedade de tipologias sociais e idades, e na Segurança Social, com menor variedade e públicos mais específicos.

Neste nosso retrato, foi possível confirmar as conclusões de estudos, de que a imagem é, em primeiro lugar, um terreno minado para estudo, mas também por isso mesmo, um terreno a desbravar. Para além desta nota epistemológica, a imagem dos serviços públicos é também uma realidade pouco clara, uma vez obtidas as opiniões dos cidadãos. As opiniões entre má e boa imagem dividem-se em quase 50 %. Não poderemos afirmar que há má imagem, quando a diferença é de apenas 1% a mais no conjunto dos que têm uma imagem negativa. No entanto, são bem mais (quatro vezes mais) os que tem Muito má imagem do que os que têm Muito boa imagem. Para isso concorrem

muitos factores diferentes e que condicionam a percepção do cidadão: o seu grau de habilitações literárias, as diferenças de escalão etário e de sexo.

É importante notar que estes resultados não estão longe dos valores obtidos em estudos anteriores e que confirma esta ideia de que não existe uma imagem dos serviços⁴¹ claramente boa ou má.

Para a melhorar, curiosamente, a ideia neoliberal de privatização de serviços não tem muita adesão junto do cidadão. Os com pior imagem consideraram que as soluções passam por um melhor serviço público e as melhorias sucederem-se no quadro das organizações públicas. Verificámos ainda, a este propósito, que a privatização de serviços, a solução mais radical a nosso ver, é defendida precisamente nas posições extremas da percepção de imagem, tanto por parte de quem tem muito boa como muito má imagem, contrariando-se a ideia de que quem tem muito má imagem quer maior recurso à privatização. Pelo contrário, quem tem má imagem entende que o Estado deve empreender o esforço de melhorar pelos seus próprios meios, mostrando maior adesão ao modelo proposto pela corrente da Nova Administração Pública do que ao da Nova Gestão Pública.

Efectivamente, com os poucos meios ao nosso dispor, conseguimos determinar que o atendimento ao público é um veículo determinante para a formação da imagem dos serviços públicos, muito mais que a comunicação social, tal já foi referido em estudos anteriores⁴². No nosso estudo, os inquiridos demonstraram valorizar, na escolha de reformas, as relacionadas com o atendimento: simplificação de procedimentos, livros de reclamação, melhor acesso e atendimento. Apesar disso, muitos inquiridos assinalaram dificuldades de rapidez e eficácia na resolução de problemas, o que nos leva a pensar que os cidadãos consideram que houve reformas, e podem até ter uma imagem positiva dos serviços e considerar que as reformas tiveram um impacto positivo, mas a eficácia e resolução de problemas é ainda pouco expressiva. Talvez, por isso mesmo, o modelo de atendimento balcão único/Loja do Cidadão tenha saído valorizado nas comparações com os serviços sectoriais. O que também se insere na linha de conclusões anteriores, e não constitui novidade⁴³.

O cidadão também parece estar atento a medidas de carácter mais gestor e até político como racionalização de serviços e diminuição de custos, o que é natural dadas

⁴¹ Cf. conclusões da Equipa de Missão (2002), na p. 52 e as conclusões de Chevallier (1983), na p. 51, já referidos.

⁴² Cf. Wiener (2000), na p. 51 e Pissarra (2001), na p. 52.

⁴³ Cf. Pissarra (2001), na p. 54.

as recentes polémicas relacionadas com o encerramento de blocos de parto e de urgências. As reformas internas às organizações públicas como a gestão por objectivos, a gestão empresarial de serviços têm pouca relevância para o cidadão, o que nos permite pensar que este dirige-se aos serviços públicos com uma perspectiva utilitária de ver os seus problemas resolvidos com eficácia e tem pouco interesse nas mudanças internas que possam levar a uma melhoria do serviço, tal como qualquer consumidor de serviços do sector privado que considera a vida interna das empresas irrelevante, a não ser que seja investidor/accionista.

Outra nota que sobressai deste trabalho é a importância crescente do canal Internet no relacionamento com os cidadãos, o qual contribui para uma boa imagem do serviço público, sobretudo nas camadas mais jovens e com maiores elevados graus de ensino. É importante sublinhar que os inquiridos com mais de 65 anos não assinalaram a Internet em nenhum caso. Dado o envelhecimento da população e a tendência para crescer este segmento de cidadãos no relacionamento com o Estado, vaticina-se que o atendimento físico será o canal privilegiado num futuro próximo, ficando a Internet mais reservada às camadas etárias mais jovens. A comunicação social apenas ganha importância, ainda que diminuta, nas camadas mais idosas e perde nas jovens o que permite concluir pela sua relativa pouca importância como veículo de formação de imagem.

O canal que menos contribui para uma boa imagem é as linhas telefónicas de comunicação com o Estado e o marketing e comunicação governamentais, embora as opiniões dadas a este nível devam ser devidamente contextualizadas, dada a proximidade de fim de mandato do actual Governo e da saturação política da imagem deste órgão de soberania, típica de momentos como este.

Ao contrário do que sucede no atendimento físico, a comparação do modelo balcão único/Loja do Cidadão com os atendimentos sectoriais, onde sai claramente beneficiada, no âmbito da Internet, o melhor portal seleccionado por uma maioria muito confortável de inquiridos é o das declarações electrónicas, seguido do Portal do Cidadão. Neste domínio o modelo *single window*/Portal do Cidadão não sai beneficiado, mais ainda quando todos os inquiridos, quer com imagem positiva quer com imagem negativa, o assinalam, de forma consensual. E dentro dos mais atentos à Internet, o sítio das Declarações Electrónicas obtém uns triunfantes 76% de preferências no panorama dos três portais.

Como era nossa expectativa, o número de reformas assinaladas aumenta à medida que melhora a imagem dos serviços públicos, ou seja, os que conhecem mais reformas

atribuem uma melhor imagem à prestação de serviços públicos. Em estudos anteriores⁴⁴, as melhorias foram observadas pelos inquiridos, embora, na altura, fossem consideradas insuficientes. No entanto, no nosso estudo, a percepção dos inquiridos é que as reformas conduziram a uma melhoria na imagem da Administração Pública central, contrariando-se a ideia corrente, enunciada na nossa introdução de que, apesar do conhecimento de reformas, os cidadãos mantinham uma imagem negativa.

As reformas mais votadas são as ligadas ao atendimento, o que reforça a tese, há muito defendida⁴⁵ de que o atendimento ao público é o principal veículo de formação de imagem da Administração Pública por parte dos cidadãos e que, sobre esse ponto de vista, a lógica de balcão único é um caminho a seguir que poderá permitir melhorias no relacionamento com os cidadãos e a diminuição do grupo, relativamente bem dimensionado, dos que têm muito má imagem dos serviços públicos.

⁴⁴ Cf. Equipa de Missão (2002), na p. 53 e p. 55.

⁴⁵ Cf. Wiener (2000) na p. 51

Bibliografia

- Andreasen, Alan R. e Philipp Kotler (2003), *Strategic Marketing for Non-Profit Organizations*, 6.^a ed., Nova Jersey, Pearson-Prentice Hall.
- Alba, Carlos R. (1995), «L'Administration Publique Espagnole: Reforme ou Modernisation», in «Les Administrations en Europe: D'Une Modernisation à l'Autre», *Revue Française d'Administration Publique*, n.º 75, Julho-Setembro 1995, pp. 387-399.
- Bal, Josèphe (1991), «Les Campagnes de Communication Publique d'Intêret Général. De L'Usage Paradoxal de la Communication Publicitaire», in Zémor, Pierre (org.) (1991), «La Communication Publique», in *Revue Française d'Administration Publique*, n.º 58 (Abril-Junho, 1991).
- Bent, Stephen, Kenneth Kernaghan *et al.* (1999), *Les Guichets Uniques: Innovations et Bonnes Pratiques*, Canadian Centre For Management Development.
- Bille, M. Jacques (1991), «Vers la Banalisation des Procédures», in Zémor, Pierre (org.) (1991), «La Communication Publique», in *Revue Française d'Administration Publique*, n.º 58 (Abril-Junho, 1991).
- Bovaird, Tony (2003), «E-Government and E-Governance: Organisational Implications, Options and Dilemmas», in *Public Policy and Administration*, vol. 18, n.º 2, pp. 37-56.
- Carneiro, Roberto (2007), *Serviço Público - Imagens e Percepções Públicas*, Comunicação apresentada no IV Congresso da Administração Pública, Oeiras, INA, in [sítio www.ina.pt](http://www.ina.pt), acedido em 2007.
- Champris, M. Arnaud (1991), «Impacte et Sens. L'Évaluation de la Communication Publique», in Zémor, Pierre (org.) (1991), «La Communication Publique», in *Revue Française d'Administration Publique*, n.º 58 (Abril-Junho, 1991).
- Chevallier, Jacques *et al.* (1983), *Communications, Administrations, Administrés*, Paris, PUF.
- Chias, Josep (1995), *Marketing Público – Por un Gobierno y una Administración al Servicio del Público*, Madrid, McGraw-Hill/Interamericana de España.
- Crompton, John e Charles Lamb (1986), *Marketing Government and Social Services*, Nova York, John Wiley & Sons.
- Corte-Real, Isabel (1991), *Cidadão, administração e poder*, Lisboa, Ministério da Educação.
- Corte-Real, Isabel (1995), *O Livro da Modernização Administrativa*, Lisboa, Secretaria de Estado da Modernização Administrativa.
- David, Albert, (2006), «Quelques Enjeux Contemporains de la Relation de Service Public», in *Politiques et Management Public*, vol. 24, n.º 3, (Setembro de 2006), Paris, Institut de Management Public.

- Denhardt, Janet V. e Robert B. Denhardt (2003), *The New Public Service - Serving, not Steering*, Nova Iorque, M.E. Sharp.
- Derlien, Hans Ulrich (1995), «La Modernisation Administrative en Allemagne – Du Vieux Vin dans de Nouvelles Bouteilles», in «Les Administrations en Europe: D’Une Modernisation à l’Autre», *Revue Française d’Administration Publique*, n.º 75, Julho-Setembro 1995.
- Equipa de Missão para a Organização e Funcionamento da Administração do Estado (2002), *A Imagem dos Serviços Públicos em Portugal 2001*, Oeiras, INA.
- Falconer, Peter K e Kathleen Ross (1999), «Citizen’s Charters and Public Service Provision: Lessons from the UK Experience», in «The Citizen and Public Administration», *International Review of Administrative Sciences*, vol. 65, n.º 3, Setembro 1999.
- Faveiro, Maria Helena (2004), *Identidade e imagem organizacional*, Lisboa, Universidade Lusíada.
- Fountain, Jane (2005), «Questões Centrais no Desenvolvimento Político do Estado Virtual», in Debates Presidência da República, *A Sociedade em Rede – do Conhecimento à Acção Política*, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda.
- Fountain, Jane (2001), «A Virtual Agency for Business», in *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*, Washington, Brookings Institution Press.
- Ghiglione, Rodolphe e Benjamin Matalon (1997), *O Inquérito – Teoria e Prática*, Oeiras, Celta Editora.
- Gomes, João Salis (2003), «A Avaliação das Políticas Públicas e a Governabilidade», in Juan Mozzicafreddo et al., *Ética e Administração – Como Modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora.
- Gomes, João Salis (2001), «Perspectivas da Moderna Gestão Pública em Portugal», in Mozzicafreddo, Juan e João Salis Gomes (2001), *Administração e Política – Perspectivas de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Gore, Al (org.) (1994), *Reinventar a Administração Pública*, Lisboa, Quetzal Editores.
- Grimmer, K. (1998), «Public Administration Organizations as Institutions and their Transformation due to Information Technology», in W. Donk e I. Snellen, *Public Administration in an Information Age. A Handbook*, Amsterdão, IOS Press.
- Hague, M. Shamsul (1999), «Relationship Between Citizenship and Public Administration», in «The Citizen and Public Administration», *International Review of Administrative Sciences*, vol. 65, n.º 3, Setembro 1999, pp. 309-327.

- Instituto de Gestão da Loja do Cidadão (2003), «Relatório de Gestão de 2003», in <http://www.lojadocidadao.pt>, acedido em 1 de Setembro de 2006.
- Instituto de Gestão da Loja do Cidadão (2003), «Regulamento Orgânico e Dotação de Pessoal do IGLC», in <http://www.lojadocidadao.pt>, acedido em 1 de Setembro de 2006.
- Kernagahn, Kenneth (2005), «Moving Towards the Virtual State: Integrating Services and Service Channels for Citizen-Centred Delivery», in *International Review of Administrative Sciences*, vol. 71 (1), pp. 119-131, Londres, Sage Publications.
- Kickert, Walter J. M. (1995), «Réformes Administratives et Gestion Publique aux Pays-Bas», in «Les Administrations en Europe: D'Une Modernisation à l'Autre», *Revue Française d'Administration Publique*, n.º 75, Julho-Setembro 1995.
- Kubicek, H. & M. Hagen (1999), «One Stop- Government in Europe: An Overview», in <http://www.egov.vic.gov.au/pdfs/OneStop.pdf>, acedido a 02/09/2006.
- Lobet-Maris, C. (2001), «Guichets Uniques, Réalité Plurielle: Résultats d'une Enquête Européenne», in <http://www.creis.sgdg.org>, acedido a 02/09/2006.
- Lovelock, Christopher (1991), *Services Marketing*, Londres, Prentice-Hall International.
- Moron, Miguel Sánchez (1980), *La Participacion del Ciudadano en la Administracion Publica*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Mozzicafreddo, Juan (2002), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2001), “Modernização da Administração Pública e Poder Político” in Mozzicafreddo, Juan e João Salis Gomes (2001), *Administração e Política – Perspectivas de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Muller, Pierre (2006), «Le Client-Centrisme: Une nouvelle Forme de Relation Entre L'État et les Citoyens», in *Politiques et Management Public*, vol. 24, n.º 3, (Setembro de 2006), Paris, Institut de Management Public.
- OCDE (2000), *Government of the Future*, Paris, in <http://books.google.com>.
- Osborne, David, e Ted Gaebler (1993), *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the Public Sector*, Nova Iorque, Plume/Penguin.
- Peters, Guy (2001), “De Mudança em Mudança, Padrões de Reforma Administrativa Contínua” in Mozzicafreddo, Juan e João Salis Gomes (2001), *Administração e Política – Perspectivas de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.

Pissarra, João (org.) *et. al.* (2001), *Estudo de Avaliação do Desempenho dos Serviços de Segurança Social na Óptica da Prestação de Serviços ao Cidadão – Relatório de Síntese*, Oeiras, Instituto Nacional de Administração (INA).

Rocha, Oliveira (2001), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA.

Rouban, Luc (1995), «Réponses au Questionnaire sur la Modernisation de l'Administration en Europe», in «Les Administrations en Europe: D'Une Modernisation à l'Autre», *Revue Française d'Administration Publique*, n.º 75, Julho-Setembro 1995.

Rouban, Luc e Jacques Ziller (1995), «Les Dynamiques du Changement: convergence ou divergence», in «Les Administrations en Europe: D'Une Modernisation à l'Autre», *Revue Française d'Administration Publique*, n.º 75, Julho-Setembro 1995.

Selltiz, C. *et al.* (1965), *Métodos de Pesquisa das Relações Sociais*, São Paulo, Universidade de São Paulo.

Spanou, Calliopse (1995), «A La Recherche du Temps Perdu – La Modernisation de l'Administration en Grèce», in «Les Administrations en Europe: D'Une Modernisation à l'Autre», *Revue Française d'Administration Publique*, n.º 75, Julho-Setembro 1995.

Teixeira, Carla (2003), «Atitude dos Funcionários Face à Modernização da Administração Pública», in Juan Mozzicafreddo *et al.*, *Ética e Administração – Como Modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora.

Warin, Philippe (1993), *Les Usagers dans l'Évaluation des Politiques Publiques, Étude des Relations de Service*, Paris, L'Harmattan.

Wiener, Céline et Le Clainche, M. (2000), *Le Citoyen et son administration*, Paris, Imprimerie Nationale, Edition Techniques.

Wright, Vincent (1995), «Le Cas Britannique: Le Démantèlement de L'Administration Traditionnelle», in «Les Administrations en Europe: D'Une Modernisation à l'Autre», *Revue Française d'Administration Publique*, n.º 75, Julho-Setembro 1995.

Vilar, Emílio Távora (2006), *Imagem da Organização*, Quimera Editores.

Villafañe, Justo (1998), *Imagem Positiva – Gestão Estratégica da imagem das Empresas*, Lisboa, Oeiras, Edições Sílabo.

Zémor, Pierre (1991), «La Communication Publique: Le Pari de L'Authenticité», in Zémor, Pierre (org.) (1991), «La Communication Publique», in *Revue Française d'Administration Publique*, n.º 58 (Abril-Junho, 1991), pp. 187-199.

Documentação

Instituto de Gestão da Loja do Cidadão, «Relatório de Gestão de 2003», in <http://www.lojadocidadao.pt/docs%20internet/ra2003.doc>, acedido em 1 de Setembro de 2006.

Instituto de Gestão da Loja do Cidadão, «Regulamento Orgânico e Dotação de Pessoal do IGLC», in <http://www.lojadocidadao.pt/docs%20internet/regorg.pdf>, acedido em 1 de Setembro de 2006.

Sítios na *Internet*

Loja do Cidadão: <http://www.lojadocidadao.pt/homepage>

Portal do Cidadão: <http://www.portaldocidadao.pt/PORTAL/pt>

Portal da Empresa: <http://www.portaldaempresa.pt/cve/pt>

AMA: www.ama.pt

UCMA: <http://www.ucma.gov.pt/index.php?option=content&task=view&id=50>

UMIC: <http://www.unic.pt/UMIC/>

Segurança Social: <http://www.seg-social.pt>

Segurança Social Directa: <https://www.seg-social.pt/consultas/ssdirecta/>

Declarações Electrónicas: <http://www.e-financas.gov.pt/de/jsp-dgci/main.jsp>

Anexos

Questionário aplicado na Loja do Cidadão

LOJA DO CIDADÃO Laranjeiras (+ M, H+) A1
26-V-2007; 11h30 – 15h00

INQUÉRITO IMAGEM DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

GRUPO 1
ATITUDE FACE À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1 - Qual a imagem que tem hoje da prestação de Serviços Públicos?
(assinale uma opção)

Muito Bom 1
Bom 2
Má 3
Muito má 4

2 - Se respondeu «má» ou «muito má», que tipo de solução considera ser a melhor?
(assinale uma opção)

O Estado melhorar os serviços públicos 1
O Estado conceder a prestação de serviços públicos a privados 2
A prestação de Serviços públicos ser só feita por privados 3

3 - Qual dos canais de comunicação contribuiu mais para a imagem que tem da Administração Pública? (assinale uma opção)

Atendimento público 1
Serviços Internet 2
Serviços telefónicos 3
Notícias na Comunicação Social 4
Políticas e medidas do Governo 5

4 - Que Reformas na Administração Pública tem conhecimento que foram realizadas?
(pode assinalar mais do que uma opção)

Racionalização de serviços 1
Diminuição de custos do Estado 2
Menos burocracia e procedimentos mais simples 3
Livros de reclamações 4
Gestão por objetivos 5
Gestão empresarial de serviços 6
Melhor acesso e atendimento aos serviços públicos 7
Rapidez e eficácia na resolução de problemas 8
Nenhuma 9

GRUPO 2
COMPARAÇÃO LOJA DO CIDADÃO-SERVIÇOS DA SEGURANÇA SOCIAL E FINANÇAS

5 - Como qualifica o atendimento na Loja do Cidadão, em comparação com os serviços da Segurança Social? (assinale uma opção)

Muito Bom 1
Bom 2
Mau 3
Muito mau 4

6 - Se respondeu «Bom» ou «Muito Bom», quais as razões:
(pode assinalar mais do que uma opção)

Simpatia e envolvimento do funcionário no atendimento 1
Aconselhamento pertinente 2
Processamento rápido de pedidos 3
Tempo de espera reduzido 4
Horários de abertura ao público 5
Disponibilidade de serviço e facilidade de acesso na Internet 6
Formulários perceptíveis 7
Localização geográfica próxima 8
Área de espera agradável 9
Boas instalações 10
Acessibilidade de transporte 11
Comunicação de novidades 12

INQUÉRITO IMAGEM DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

LOJA DO CIDADÃO Laranjeiras (+ M, H+) A1
26-V-2007; 11h30 – 15h00

7 - Como qualifica o atendimento na Loja do Cidadão, em comparação com os serviços das Finanças? (assinalar uma opção)

Muito Bom 1
Bom 2
Mau 3
Muito mau 4

8 - Se respondeu «Bom» ou «Muito Bom», quais as razões: (pode assinalar mais do que uma opção)

Simplicidade e envolvimento do funcionário no atendimento 1
Aconselhamento pertinente 2
Processamento rápido de pedidos 3
Tempo de espera reduzido 4
Horários de abertura ao público 5
Disponibilidade de serviço e facilidade de acesso na Internet 6
Formulários perceptíveis 7
Localização geográfica próxima 8
Área de espera agradável 9
Boas instalações 10
Acessibilidade de transporte 11
Comunicação de novidades 12

9 - Costuma aceder ao Portal do Cidadão, na Internet? (assinalar uma opção)

Sim 1
Não 2
Não conhece 3

10 - Qual dos três sítios na Internet considera melhor? (assinalar uma opção)

Portal do Cidadão; 1
Segurança Social 2
Declarações Electrónicas 3

GRUPO 3
SATISFAÇÃO COM AS MUDANÇAS

11 - Considera que as reformas que identificou contribuíram para melhorar a imagem da administração pública? (assinalar uma opção)

Sim 1
Não 2
Não sabe 3

12 - Como considera que os serviços públicos funcionam em relação há 20 anos? (assinalar uma opção)

Melhor 1
Igual 2
Pior 3

GRUPO DE CONTROLE

Sexo
M F

Grupo Etário
15-24 1
25-44 2
45-64 3
65 e mais anos 4

Habilitações literárias
Instrução Primária – 4ª Classe 1
Ensino Secundário – 5.º ano 2
Ensino Secundário – 12.º ano 3
Ensino Superior – Licenciatura 4
Ensino Superior – Mestrado/Doutoramento 5

INQUÉRITO IMAGEM DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Questionário aplicado na Segurança Social

SEGURANÇA SOCIAL – CDSS PORTO Mestrado Estado, Administração e Políticas Públicas – ISCTE Porto 26/05/2008	confidencial
Exmo. (a) Sr. (a), Muito obrigado por preencher este inquérito. Ele destina-se à elaboração de um estudo universitário e as respostas são confidenciais, destinando-se unicamente para tratamento estatístico. Com os melhores cumprimentos.	
QUESTIONÁRIO IMAGEM DOS SERVIÇOS PÚBLICOS GRUPO 1 ATITUDE FACE À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	
1 - Qual a imagem que tem hoje da prestação de Serviços Públicos? (assinale uma opção)	
Muito Boa	1 <input type="checkbox"/>
Bom	2 <input type="checkbox"/>
Má	3 <input type="checkbox"/>
Muito má	4 <input type="checkbox"/>
2 - Se respondeu «má» ou «muito má», que tipo de solução considera ser a melhor? (assinale uma opção)	
O Estado melhorar os serviços públicos	1 <input type="checkbox"/>
O Estado conceder a prestação de serviços públicos a privados	2 <input type="checkbox"/>
A prestação de Serviços públicos ser só feita por privados	3 <input type="checkbox"/>
3 - Qual dos canais de comunicação contribuiu mais para a imagem que tem da Administração Pública? (assinale uma opção)	
Atendimento público	1 <input type="checkbox"/>
Serviços Internet	2 <input type="checkbox"/>
Serviços telefónicos	3 <input type="checkbox"/>
Notícias na Comunicação Social	4 <input type="checkbox"/>
Políticas e medidas do Governo	5 <input type="checkbox"/>
4 - Que Reformas na Administração Pública tem conhecimento que foram realizadas? (pode assinalar mais do que uma opção)	
Racionalização de serviços	1 <input type="checkbox"/>
Diminuição de custos do Estado	2 <input type="checkbox"/>
Menos burocracia e procedimentos mais simples	3 <input type="checkbox"/>
Livros de reclamações	4 <input type="checkbox"/>
Gestão por objectivos	5 <input type="checkbox"/>
Gestão empresarial de serviços	6 <input type="checkbox"/>
Melhor acesso e atendimento aos serviços públicos	7 <input type="checkbox"/>
Rapidez e eficácia na resolução de problemas	8 <input type="checkbox"/>
Nenhuma	9 <input type="checkbox"/>
GRUPO 2 COMPARAÇÃO SERVIÇOS DA SEGURANÇA SOCIAL COM A LOJA DO CIDADÃO	
5 - Como qualifica o atendimento na Segurança Social, em comparação com os serviços da Loja do Cidadão? (assinale uma opção)	
Muito Bom	1 <input type="checkbox"/>
Bom	2 <input type="checkbox"/>
Mau	3 <input type="checkbox"/>
Muito mau	4 <input type="checkbox"/>
Página Seguinte >>	

SEGURANÇA SOCIAL – CDSS PORTO
 Mestrado Estado, Administração e Políticas Públicas – ISCTE
 Porto 26/05/2008

6 - Se respondeu «Bom» ou «Muito Bom», quais as razões:
 (pode assinalar mais do que uma opção)

Simpática e envolvimento do funcionário no atendimento	1	<input type="checkbox"/>
Aconselhamento pertinente	2	<input type="checkbox"/>
Processamento rápido de pedidos	3	<input type="checkbox"/>
Tempo de espera reduzido	4	<input type="checkbox"/>
Horários de abertura ao público	5	<input type="checkbox"/>
Disponibilidade de serviço e facilidade de acesso na Internet	6	<input type="checkbox"/>
Formulários perceptíveis	7	<input type="checkbox"/>
Localização geográfica próxima	8	<input type="checkbox"/>
Área de espera agradável	9	<input type="checkbox"/>
Bons instalações	10	<input type="checkbox"/>
Acessibilidade de transporte	11	<input type="checkbox"/>
Comunicação de novidades	12	<input type="checkbox"/>

7 - Costuma aceder ao sítio da Segurança Social, na Internet?
 (assinalar uma opção)

Sim	1	<input type="checkbox"/>
Não	2	<input type="checkbox"/>
Não conhece	3	<input type="checkbox"/>

8 - Qual dos três sítios na Internet considera melhor?
 (assinalar uma opção)

Portal do Cidadão;	1	<input type="checkbox"/>
Segurança Social	2	<input type="checkbox"/>
Declarações Electrónicas	3	<input type="checkbox"/>

GRUPO 3
SATISFAÇÃO COM AS MUDANÇAS

9 - Considera que as reformas que identificou contribuíram para melhorar a imagem da administração pública? (assinalar uma opção)

Sim	1	<input type="checkbox"/>
Não	2	<input type="checkbox"/>
Não sabe	3	<input type="checkbox"/>

10 - Como considera que os serviços públicos funcionam em relação há 20 anos?
 (assinalar uma opção)

Melhor	1	<input type="checkbox"/>
Igual	2	<input type="checkbox"/>
Pior	3	<input type="checkbox"/>

GRUPO DE CONTROLE

Sexo

M	1	<input type="checkbox"/>
F	2	<input type="checkbox"/>

Grupo Etário

15-24	1	<input type="checkbox"/>
25-44	2	<input type="checkbox"/>
45-64	3	<input type="checkbox"/>
65 e mais anos	4	<input type="checkbox"/>

Habilitações literárias

1.º Ciclo Ensino Básico – 4.ª Classe/ano	1	<input type="checkbox"/>
2.º Ciclo Ensino Básico – 6.º ano	2	<input type="checkbox"/>
3.º Ciclo Ensino Básico – 9.º ano	3	<input type="checkbox"/>
Ensino Secundário – 12.º ano	4	<input type="checkbox"/>
Ensino Superior – Licenciatura	5	<input type="checkbox"/>
Ensino Superior – Mestrado/Doutoramento	6	<input type="checkbox"/>

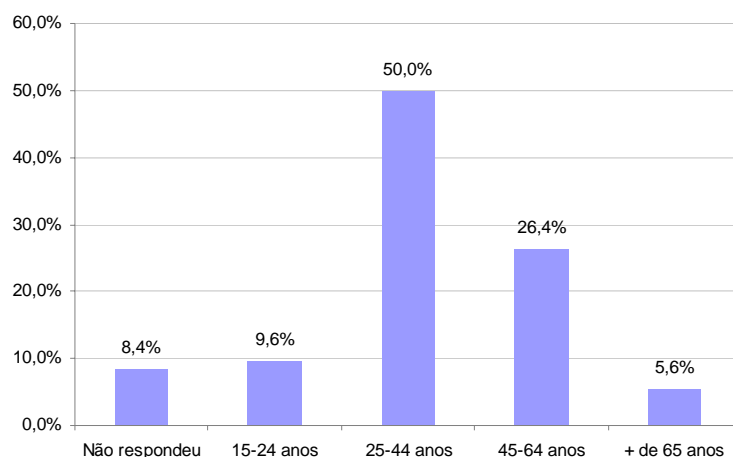
MUITO OBRIGADO PELA SUA COLABORAÇÃO

Descrição de frequências

Repartição da amostra por sexo

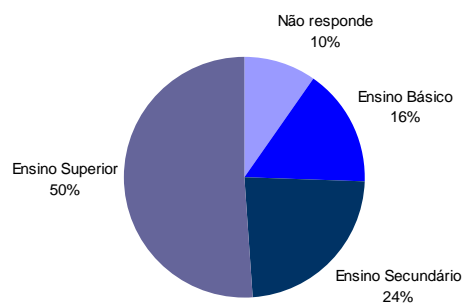


Estrutura etária da amostra



Comparação de Serviços inquiridos * Grupo etário							
Serviços		Não respondeu	15-24	25-44	45-64	+ de 65	Total
Loja do Cidadão	N.º	13	10	64	29	5	121
	%	10,7%	8,3%	52,9%	24,0%	4,1%	100,0%
Segurança Social	N.º	2	7	25	18	5	57
	%	3,5%	12,3%	43,9%	31,6%	8,8%	100,0%
Total	N.º	15	17	89	47	10	178
	%	8,4%	9,6%	50,0%	26,4%	5,6%	100,0%

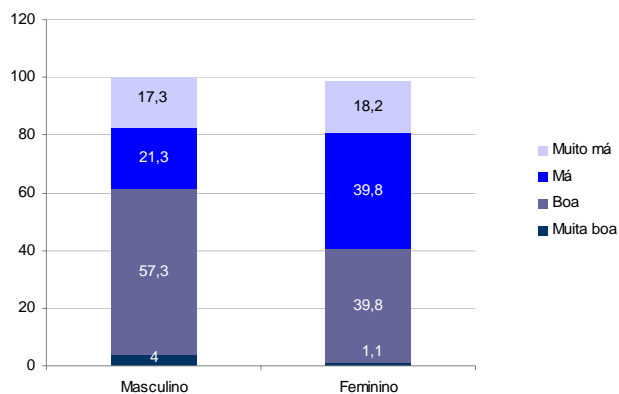
Habilitações literárias da amostra



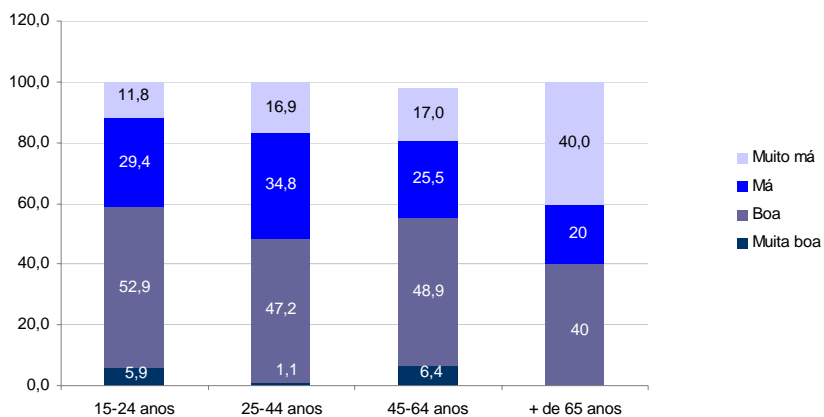
Comparação de Serviços inquiridos * Habilitações literárias						
Serviços		Não responde	Ensino Básico	Ensino Secundário	Ensino Superior	Total
Loja do Cidadão	N.º	12	15	31	63	121
	%	9,9%	12,4%	25,6%	52,1%	100,0%
Segurança Social	N.º	3	20	13	21	57
	%	5,3%	35,1%	22,8%	36,8%	100,0%
Total	N.º	15	35	44	84	178
	%	8,4%	19,7%	24,7%	47,2%	100,0%

Imagem dos serviços Públicos

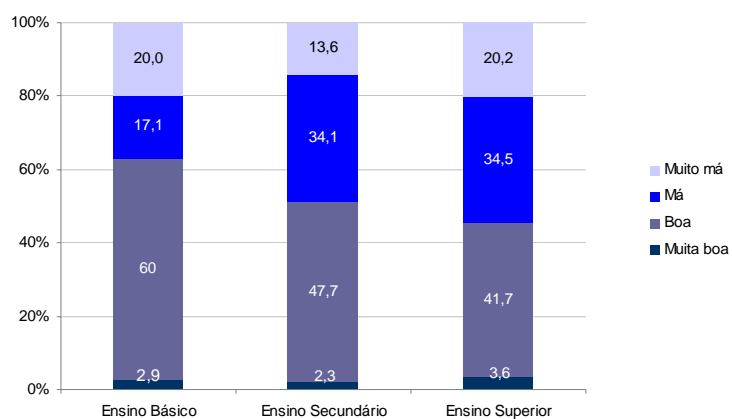
Por sexo



Por escalão etário

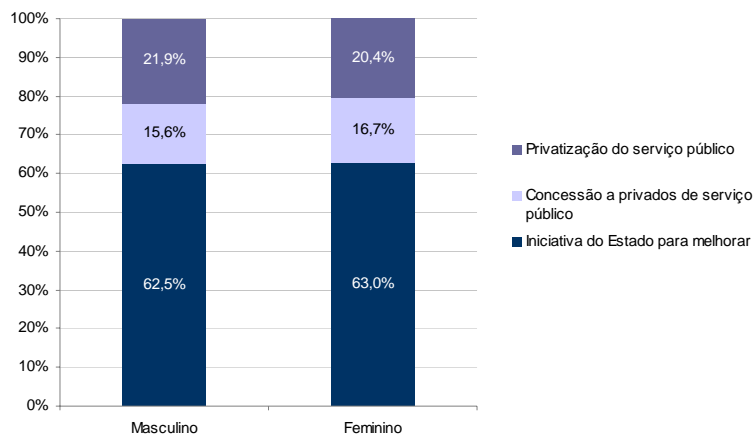


Por habilitações literárias

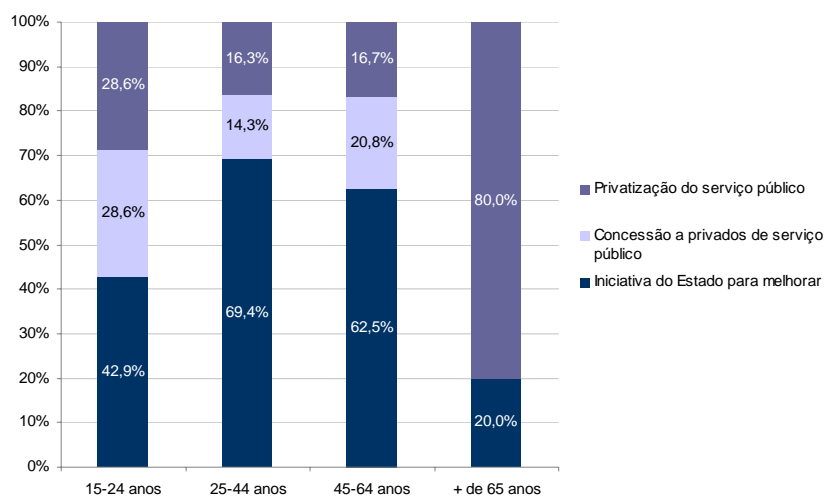


As soluções defendidas em relação à imagem demonstrada

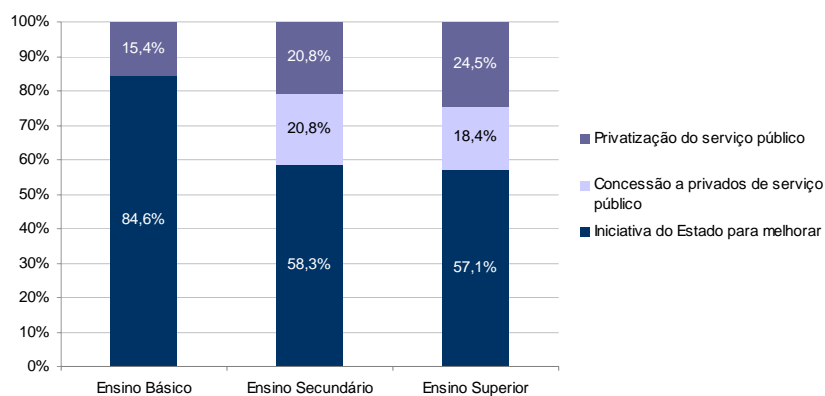
Por sexo



Por escalão etário

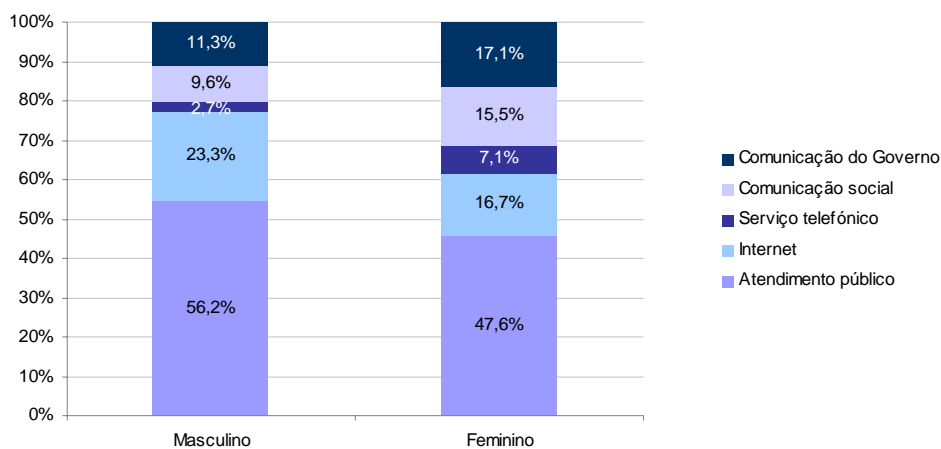


Por habilitações literárias

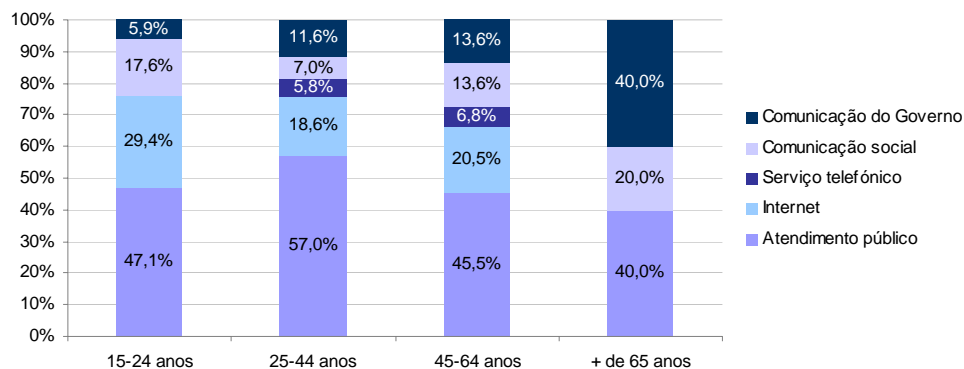


Veículos de comunicação que mais contribuem para a formação da imagem da Administração Pública

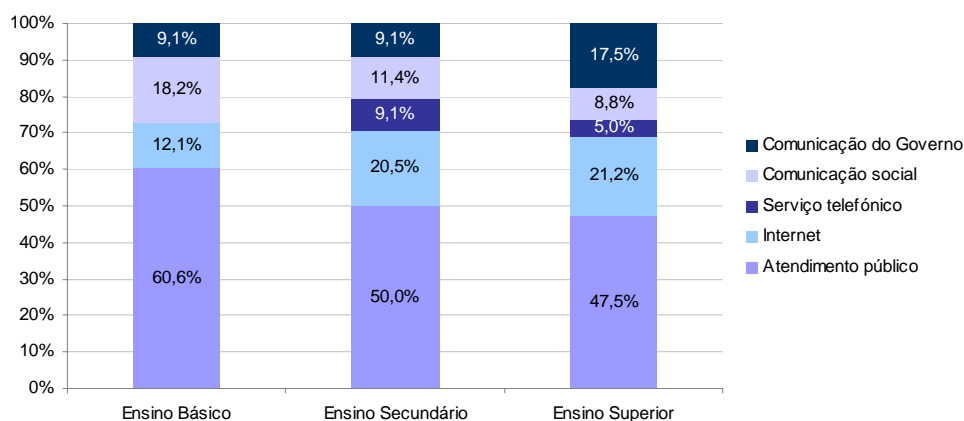
Por sexo



Por escalão etário

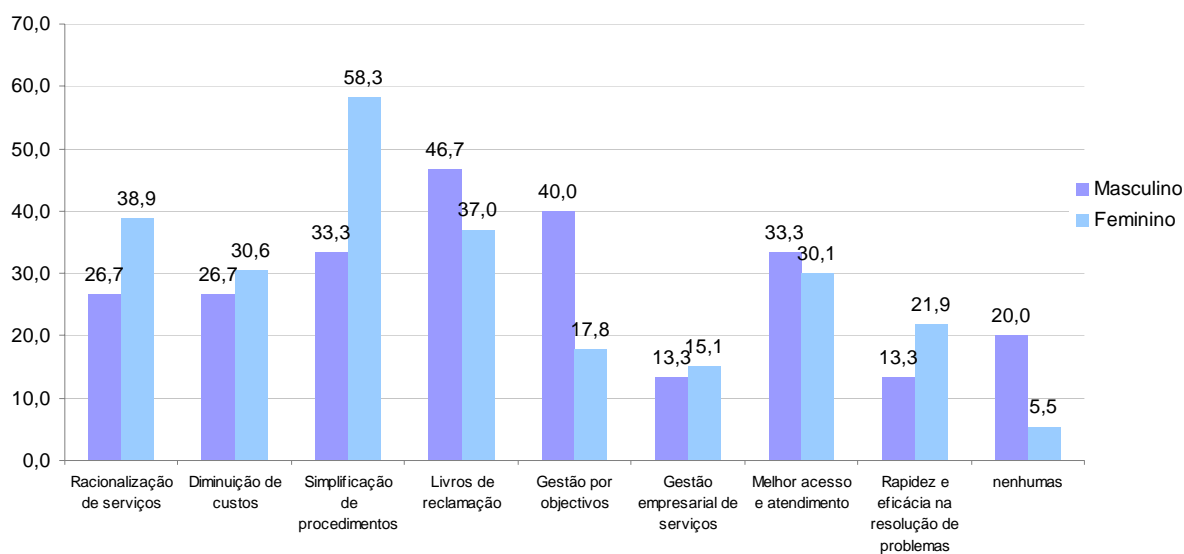


Por habilitações literárias

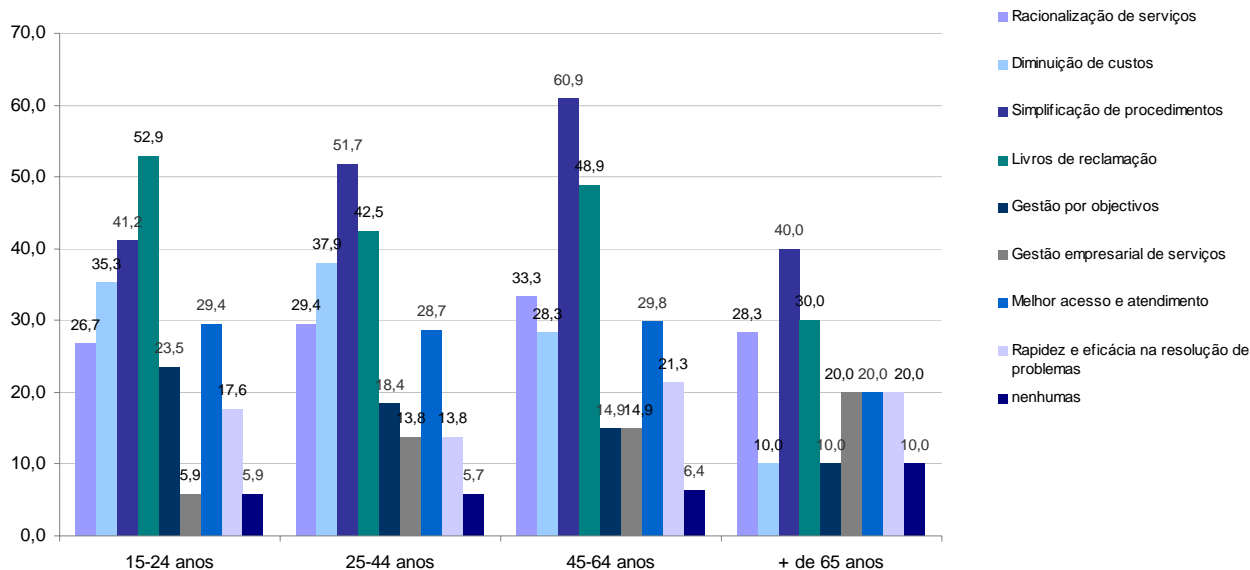


Reformas mais conhecidas

Por sexo



Por escalão etário



Modelo de Análise

Validação HIP 1 – tabelas de testes

	Estadística	K-S (a) gl	Sig.
Imagem dos Serviços Públicos	.264	101	.000
Comparação da Loja do Cidadão com a Segurança Social	.363	101	.000
Comparação da Loja do Cidadão com as Finanças	.342	101	.000

a Correção de significância de Lilliefors

Teste Komogorov-Smirnov à normalidade da distribuição das variáveis.

		Imagem dos Serviços Públicos
Comparação do atendimento na Loja do Cidadão com a Segurança Social	Coef. Correlação	.500(**)
	Sig.	.000
	N	120
Comparação do atendimento na Loja do Cidadão com as Finanças	Coef. Correlação	.296(**)
	Sig.	.003
	N	102

** Correlação forte, para um nível de significância de 0.01.

* Correlação normal, para um nível de significância de 0.05.

Teste de correlação de Spearman sobre a normalidade da correlação das variáveis.

		Estatística	K-S (a) gl	Valor de prova
Comparação do atendimento na Loja do Cidadão com a Segurança Social	Muito bom	.214	14	.081
	Bom	.327	63	.000
	Mau	.242	13	.035
	Muito mau	.482	11	.000
Comparação do atendimento na Loja do Cidadão com as Finanças	Muito bom	.244	22	.001
	Bom	.317	62	.000
	Mau	.416	10	.000
	Muito mau	.430	7	.000

a Correção de significância de Lilliefors

Teste Komolgorov-Smirnov à normalidade da distribuição das variáveis.

		Qui-quadrado	gl	Valor de prova
Comparação do atendimento na Loja do Cidadão com a Segurança Social		33.0	3	0.000
Comparação do atendimento na Loja do Cidadão com as Finanças		15.3	3	0.002

Teste Kruskal-Wallis sobre a igualdade das medianas das variáveis.

Validação HIP 2 – tabelas de testes

		Estatística	K-S (a) gl	Sig.
Imagem dos Serviços Públicos	Loja do Cidadão	.238	121	.000
	Segurança Social	.368	56	.000

a Correção de significância de Lilliefors

Teste KS sobre a normalidade das distribuições da variável imagem dos serviços públicos.

Validação HIP3 – tabelas de testes

		Estatística	K-S (a) gl	Valor de prova
Número de reformas assinaladas	Muita boa	.257	8	.129
	Boa	.177	78	.000
	Má	.211	53	.000
	Muito má	.314	35	.000

a Correção de significância de Lilliefors

Teste K-S sobre a normalidade das distribuições das reformas assinaladas.

Site «Loja do Cidadão»

The screenshot shows the 'Loja do Cidadão' website. At the top, there is a navigation bar with the logo 'LOJA DO CIDADÃO' and links for 'PORTAL DO CIDADÃO', 'Cartão de Cidadão', and 'Portal da Empresa'. A login section on the right includes fields for 'Utilizador' and 'Palavra-chave', with an 'OK' button and links for 'Novo registo' and 'Recuperar a palavra-chave'. Below the navigation bar, a secondary menu lists 'INÍCIO', 'EU CIDADÃO E...', 'SERVIÇOS', 'CERTIDÕES ONLINE', 'ALTERAÇÃO DE MORADA', 'DOSSIERS', 'NOTÍCIAS', and 'CONTACTE-NOS'. The main content area features a breadcrumb 'Você está aqui: Início > Loja do Cidadão'. On the left, there is a promotional banner for 'AGORA NO ODIVELASPARQUE' with a list of regions: Açores, Aveiro, Braga, Coimbra, Laranjeiras, Madeira, Odivelas, Porto, Restauradores, Setúbal, and Visu. In the center, a 'LOJAS DO CIDADÃO' section provides information about service availability and a dropdown menu to 'Escolha o Distrito/Região'. On the right, a 'PESQUISAR' search bar is present, followed by a 'LOJA DO CIDADÃO' section with 'Horário' (2ª a 6ª: 8:30 - 19:30; Sáb: 9:30 - 15:00) and 'Serviço SMS - não fique à espera!'. At the bottom, a 'Notícias' section contains two articles: 'Atendimento da EDP Gás muda para Postos da EDP' and 'Loja do Cidadão das Laranjeiras sem Sinergias entre Gabinete de Certidões e Bilhete de Identidade'. A footer area includes 'Fale Conosco'.

Portal do Cidadão

Loja do Cidadão | Cartão de Cidadão | Portal da Empresa

PORTAL DO CIDADÃO **MAIS, POR SI.**

Utilizador
Palavra-chave **OK**
Novo registo
Recuperar a palavra-chave

INÍCIO | EU CIDADÃO E... | SERVIÇOS | CERTIDÕES ONLINE | ALTERAÇÃO DE MORADA | DOSSIERS | NOTÍCIAS | CONTACTE-NOS

SISTEMA INFORMÁTICO DE RECLAMAÇÕES

Livro de Reclamações
Complaints Book

Declarações Electrónicas

www.e-financas.gov.pt

finanças **ama** AGÊNCIA PARA A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Eu Cidadão e ...

- > a minha Casa
- > os meus Impostos e Contribuições

Outros temas Eu Cidadão e ... :

Serviços Online

- > Acesso ao Diário da República Electrónico
- > Alteração de Morada
- > Estágios Profissionais - Medida 1 do INOV-JOVEM
- > Guia de Acesso ao Secundário
- > Perdidos e Achados
- > Queixa sobre Produtos Perigosos
- > Registo Automóvel Online
- > **Acesso Rápido a Serviços**

Dossiers em Destaque

- > Arbitragem: Uma Solução Rápida, Efi...
- > Como procurar Emprego
- > O que Deve Saber Antes de Comprar Casa Nova
- > Que Direitos estão associados à Maternid...
- > Tratado de Lisboa
- > **Acesso a todos os Dossiers**

PESQUISAR **OK**
Pesquisa avançada

CARTÃO DE CIDADÃO

Saiba como usar o seu cartão e aceda a vários serviços online >>

LOJA DO CIDADÃO

Escolha a loja: **OK**

SIOE

Aceda ao Directório do Estado >>

Prestadores de serviços

Notícias RTP/Lusa

rede comum de conhecimento
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA POR TODOS!

Sítio «Declarações Electrónicas»

Pedir Senha | Alterar Senha | Recuperar Senha | Informação de Cadastro

finanças
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

BOAS Prémio no Sector PRÁTICAS Público 3ª edição

Bem Vindo às Declarações Electrónicas

Este serviço foi criado para facilitar o relacionamento dos Utilizadores com a Direcção-Geral dos Impostos (DGCI).

ÚLTIMAS NOVIDADES

- Já está disponível através da Internet, o novo **Sistema Informático de Reclamações** que permite realizar o registo e acompanhamento das Reclamações ao Atendimento Presencial.
- A DGCI privilegia o pagamento de Reembolsos por transferência bancária. Verifique a situação do seu NIB, preferencialmente até 30 de Junho, na **Informação de cadastro**.
- Já disponível o **comprovativo de entrega de Declarações IES**, impressos de 2008.

<p>Consulta e Pagamento</p> <p>Justiça Tributária</p> <p>Dívidas Fiscais, Infracções Fiscais, Penhoras, Vendas, Reclamações, Lista de Devedores.</p>	<p>Avaliação de Imóveis</p> <p>TRIBUTAÇÃO DO PATRIMÓNIO</p> <p>Simule a avaliação do seu prédio urbano. Zonamento e coeficientes de localização-Portaria n.º 982/2004.</p>	<p>Calendário</p> <p>SAIBA quais as datas em que tem que cumprir as suas obrigações fiscais, mês a mês.</p>
--	--	--

SERVIÇOS ONLINE DISPONÍVEIS

Os Serviços Online abrangem a Entrega de declarações e a Consulta da sua situação fiscal, com destaque para:

Notícias

Help-desk - @ mail
707 206 707
Dias Úteis: 8h30 às 19h30

Novidades

- Já está disponível através da Internet, o novo **Sistema Informático de Reclamações** que permite realizar o registo e acompanhamento das Reclamações ao Atendimento Presencial.
- Pode inserir, alterar ou autorizar o NIB para pagamento do reembolso.
- Já disponível o **comprovativo de entrega de Declarações IES**, impressos de 2008.
- Já disponível o **comprovativo de entrega de Declarações Modelo 22 de IRC**, impressos de 2008.
- Já disponível a **entrega da Modelo 3 de IRS** para todos os anexos (2ª fase).
- Já disponível a **entrega de Declarações Modelo 22 de IRC**, impressos de 2008.
- Já se encontra disponível a entrega da **IES / Declaração Anual, impressos 2008**
- Já disponível o **formato do ficheiro** para entrega de declarações Modelo 3 de IRS, em Impressos de 2008.
- Já disponível o **formato do ficheiro** para a entrega dos impressos da **Modelo 22 - IRC** vigentes em 2008.
- Já se encontra disponível a entrega de **Declarações de Actividade para Grupos de**

links + utilizados

Consulta Mod. 3 IRS

Sítio «Segurança Social»

The screenshot displays the official website of the Portuguese Social Security system. At the top, there is a logo for 'SEGURANÇA SOCIAL' and a search bar. Below the logo, a horizontal navigation bar contains five main categories: 'Serviços', 'Direitos e Deveres', 'Protecção Social', 'A Segurança Social', and 'Destaques'. The 'A Segurança Social' category is currently selected and highlighted in red. The main content area is divided into several sections. On the left, there are three vertical panels: 'Direitos e Deveres' (listing entities like employers and workers), 'Protecção Social' (listing various social benefits), and 'A Segurança Social' (listing international adoption). The central section features a large banner for 'Segurança Social Directa' with a list of services such as 'Declaração de Remunerações', 'Lista de Devedores', and 'Novo NISS'. Below this, there are tabs for 'Atendimento' and 'Contacte-nos' with a map of Portugal. On the right side, there are sections for 'Destaques' (highlighting events like the '8ª Edição do Prémio Engº Jaime Filipe') and 'Montantes' (listing pensions and family benefits). At the bottom right, there is a section for 'Informações Sobre...' (International Adoption).



Europass-Curriculum Vitae

Informação pessoal

Apelido(s) / Nome(s) próprio(s) **Emerenciano, Paulo Jorge dos Santos**
Morada(s) Av. Afonso III, n.º 131 – 1.º, 1900-044, Lisboa
Telefone(s) Telemóvel: (351) 962926688
Correio(s) electrónico(s) Paulo-emerenciano@clix.pt; pauloeme@gmail.com
Nacionalidade Portuguesa
Data de nascimento 04-04-1970
Sexo Masculino

Experiência profissional

Datas Desde Junho de 2007
Função ou cargo ocupado Coordenador do Núcleo de Comunicação e Imagem – Gabinete de Apoio à Gestão
Principais actividades e responsabilidades

- Membro do Grupo da Qualidade (5 pessoas), responsável pela obtenção do reconhecimento *Committed to Excellence*, pela APQ/EFQM, em Setembro de 2006, e pela implementação do Sistema de Gestão da Qualidade, no âmbito da certificação ISO 9001:2000, obtida em Outubro de 2007;
- Gestor do Sub-processo «SPS.01.07 – Comunicação» (Sistema de Gestão da Qualidade), desde Fevereiro de 2006 e auditor interno da Qualidade, desde Maio de 2007, tendo conduzido 3 auditorias a processos no âmbito da norma ISO 9001;
- Membro de vários grupos de Trabalho Great Place to Work; Comité de Responsabilidade Social do IGFSS, desde Julho de 2006; Grupo do *site* da Segurança Social, desde 2003; Grupo da Qualidade do IGFSS desde 2004;
- Responsável pelo Plano de Comunicação anual do IGFSS pelos Planos de Comunicação dos diversos projectos;
- Comunicação interna: a qual inclui publicações por *e-mail*, *clipping*, *flash* informativo; *newsletter*, publicações associadas ao Projecto de Responsabilidade Social e ao Projecto Qualidade;
- Edição e grafismo de publicações internas e externas (Conta da Segurança Social; Plano de Actividades, Projecto de Orçamento da Segurança Social, o qual integra o Orçamento de Estado);
- Concepção de logótipos dos Projectos Qualidade, Responsabilidade Social e do IGFSS, bem como de grafismo de anúncios, folhetos, cartazes e publicações diversas;
- Elaboração e gestão de conteúdos para Intranet e áreas do Instituto no *site* da Segurança Social e no Portal do Cidadão, nomeadamente a redacção de textos, reportagem fotográfica, tratamento de imagens, revisão e edição de fecho;
- Elaboração de candidaturas do Instituto ao prémio «Boas Práticas na Administração Pública»;
- Realização de eventos: participação e coordenação do *stand* da Segurança Social na Exposição Nacional da Administração Pública 2006;
- Elaboração e preparação técnica de apresentações em *powerpoint* e palestras de altos dirigentes do Instituto;
- Planeamento e desenvolvimento de campanhas de publicidade *above e below the line*;
- Desenvolvimento de campanhas de comunicação internas *below the line*;
- Gestão da área de imprensa do núcleo: publicação de anúncios; relatório de audiências; organização de notícias para publicação no site da Segurança Social;

Nome e morada do empregador Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (IGFSS)
Av. Manuel da Maia, n.º 58
1049-002 Lisboa

Tipo de empresa ou sector Instituto Público da Segurança Social

Datas Desde 2002

Função ou cargo ocupado Técnico Superior do Núcleo de Comunicação e Imagem

Principais actividades e responsabilidades	- As mesmas actividades anteriormente referidas
Nome e morada do empregador	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP Av. Manuel da Maia, n.º 58 1049-002 Lisboa
Tipo de empresa ou sector	Instituto Público da Segurança Social
Datas	1997 a 2002
Função ou cargo ocupado	Editor (jornalista de II Grupo)
Principais actividades e responsabilidades	- Edição e fecho de suplementos regionais, publicados no jornal «Público»; - Realização de reportagens e contactos com entidades públicas locais, nacionais e empresas privadas nas regiões.
Nome e morada do empregador	Tuarea, Sociedade Editorial e Publicidade, Lda. Encerrada
Tipo de empresa ou sector	Editorial
Datas	1996 a 1997
Função ou cargo ocupado	Jornalista de I Grupo
Principais actividades e responsabilidades	Revista «Tv Mais» (www.edimpresa.pt) e semanário «Tal&Qual» - Jornalista colaborador na revista, na secção de Media; - Jornalista repórter no semanário, nas secções de Economia e Sociedade.
Nome e morada do empregador	Grupo Edipresse, actualmente Edimpresa Rua Ribeiro Sanches, 65 1200-787 Lisboa Portugal
Tipo de empresa ou sector	Comunicação Social
Datas	1995 a 1996
Função ou cargo ocupado	Jornalista de I Grupo
Principais actividades e responsabilidades	- Jornalista colaborador nas secções de Media e de Sociedade
Nome e morada do empregador	«Diário Económico» (www.de.iol.pt). Rua da Oliveira ao Carmo, nº8, 1249-111 Lisboa Telefones 21-323 67 00. Fax: 21-323 68 01
Tipo de empresa ou sector	Comunicação Social
Datas	1994 a 1995
Função ou cargo ocupado	Consultor de Comunicação
Principais actividades e responsabilidades	Assessoria de imprensa: relatórios de imprensa; <i>press releases</i> ; organização de conferências de imprensa e encontros com jornalistas, para 17 empresas.
Nome e morada do empregador	Aximage, Comunicação e Imagem, Lda.
Tipo de empresa ou sector	Agência de Comunicação
Educação e formação	
Datas	1998-1999
Designação da qualificação atribuída	Curso de Pós-graduação de «Técnicos Editoriais»
Principais disciplinas/competências profissionais	Gestão e Marketing do Livro; Problemas de tradução; História do Livro e da Escrita; Tratamento Literário do Original; Técnicas Gráficas e Utilizações Informáticas; Sociologia do Livro e da Leitura; Preparação e Revisão do Original.
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	5B
Datas	1988-1996
Designação da qualificação atribuída	Licenciatura em «Comunicação Social»

Principais disciplinas/competências profissionais	Área de Ciências Sociais (Sociologia, Psicologia, Psicologia Social, Antropologia, Ciências Sociais, Direito Político, Direito Civil; Inquéritos de Opinião; Inglês para as Ciências Sociais; Matemática e Estatística; História Económica e Social; História e Projecção da Cultura Portuguesa; Ciência da Administração; Semiologia; História dos Meios de Comunicação Social; Demografia); com especialização em Jornalismo (Técnicas dos Meios Audiovisuais; Técnicas de Imprensa; Investigação e Expressão jornalística; Publicidade e Propaganda; Análise de Conteúdo; Técnicas de Marketing e Relações Públicas; Ciência Política; Doutrinas Políticas e Sociais); Seminário de Investigação.																																																		
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – Universidade Técnica de Lisboa																																																		
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	5A																																																		
Datas	1992-1993																																																		
Designação da qualificação atribuída	Certificado de Estudos Políticos																																																		
Principais disciplinas/competências profissionais	Teoria das Relações Internacionais; Direito Comunitário Institucional Europeu; Direito Comunitário Económico Europeu; Forças Políticas Europeias;																																																		
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Institut D'Études Politiques – Université Robert Schuman – Estrasburgo III																																																		
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	5A																																																		
Aptidões e competências pessoais																																																			
Língua(s) materna(s)	Português																																																		
Outra(s) língua(s)																																																			
Auto-avaliação																																																			
<i>Nível europeu (*)</i>																																																			
Francês																																																			
Inglês																																																			
Espanhol																																																			
	<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="4">Compreensão</th> <th colspan="4">Conversaço</th> <th colspan="2">Escrita</th> </tr> <tr> <th colspan="2">Compreensão oral</th> <th colspan="2">Leitura</th> <th colspan="2">Interacção oral</th> <th colspan="2">Produção oral</th> <th colspan="2"></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>C1</td> <td>Utilizador experiente</td> <td>B2</td> <td>Utilizador independente</td> <td>C1</td> <td>Utilizador experiente</td> <td>C2</td> <td>Utilizador experiente</td> <td>C2</td> <td>Utilizador experiente</td> </tr> <tr> <td>B2</td> <td>Utilizador independente</td> <td>B2</td> <td>Utilizador independente</td> <td>B2</td> <td>Utilizador independente</td> <td>C1</td> <td>Utilizador experiente</td> <td>C1</td> <td>Utilizador experiente</td> </tr> <tr> <td>B2</td> <td>Utilizador independente</td> <td>B1</td> <td>Utilizador independente</td> <td>B1</td> <td>Utilizador independente</td> <td>B1</td> <td>Utilizador independente</td> <td>A2</td> <td>Utilizador elementar</td> </tr> </tbody> </table>	Compreensão				Conversaço				Escrita		Compreensão oral		Leitura		Interacção oral		Produção oral				C1	Utilizador experiente	B2	Utilizador independente	C1	Utilizador experiente	C2	Utilizador experiente	C2	Utilizador experiente	B2	Utilizador independente	B2	Utilizador independente	B2	Utilizador independente	C1	Utilizador experiente	C1	Utilizador experiente	B2	Utilizador independente	B1	Utilizador independente	B1	Utilizador independente	B1	Utilizador independente	A2	Utilizador elementar
Compreensão				Conversaço				Escrita																																											
Compreensão oral		Leitura		Interacção oral		Produção oral																																													
C1	Utilizador experiente	B2	Utilizador independente	C1	Utilizador experiente	C2	Utilizador experiente	C2	Utilizador experiente																																										
B2	Utilizador independente	B2	Utilizador independente	B2	Utilizador independente	C1	Utilizador experiente	C1	Utilizador experiente																																										
B2	Utilizador independente	B1	Utilizador independente	B1	Utilizador independente	B1	Utilizador independente	A2	Utilizador elementar																																										
	(*) <i>Nível do Quadro Europeu Comum de Referência (CECR)</i>																																																		
Aptidões e competências sociais	Membro do Comité de Responsabilidade Social do IGFSS desde 2005																																																		
Aptidões e competências de organização	Coordenação do <i>stand</i> da Segurança Social na Exposição Nacional da Administração Pública 2006.																																																		
Aptidões e competências técnicas	Carteira Profissional de Jornalista																																																		
Aptidões e competências informáticas	Microsoft Office 2003; com particular domínio do Powerpoint, Word, competências adquiridas na vida profissional; Programas de Design gráfico: Adobe Acrobat Professional 8; Adobe Photoshop CS3; Adobe Illustrator CS2; Adobe Indesign CS3; Corel Draw X4, Quark Xpress 7.2; Pagemaker 7.; Macromedia Freehand MXa – competências adquiridas no curso Design Graphic Professional;																																																		
Aptidões e competências artísticas	Frequência do curso de Graphic Design Professional, um ano completo na Flag – Edirumos. Competências no desenho de logótipos e respectivo Manual de Normas, materiais e suportes de imagem gráficos; publicações, embalagens; ilustrações e tratamento de imagem.																																																		

Outras aptidões e competências	<p>Curso de Técnicas de Negociação (2008) EUROGROUP – 5 horas</p> <p>Curso de Liderança (2007) EUROGROUP - 40 horas</p> <p>Curso de Auditorias da Qualidade – ISO 9001:2000 e ISO 19011 (2007) ZC – Consultores, Lda. - 40 Horas.</p> <p>Curso de Gestão da Qualidade – ISO 9001:2000 (2005) ZC – Consultores, Lda. - 40 Horas.</p> <p>Curso de Aperfeiçoamento em Rádio (1994) CENJOR – CENTRO DE FORMAÇÃO PROTOCOLAR DE JORNALISTAS - 260 Horas.</p> <p>Curso de Fotoreportagem I (1995) CENJOR - 260 Horas.</p> <p>Curso de Infografismo Editorial (1997) CENJOR - 70 Horas.</p>
Carta de condução	Carta de Veículos Ligeiros (B)
Informação adicional	«Referências fornecidas a pedido»
Anexos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Certificado de licenciatura 2. Restantes diplomas apresentados em entrevista