

Experiências internacionais
voltadas para a satisfação dos
usuários-cidadãos com os
serviços públicos

Pesquisa ENAP

42

Experiências internacionais
voltadas para a satisfação dos
usuários-cidadãos com os
serviços públicos

Pesquisa ENAP

42

Texto para discussão é uma publicação da
Escola Nacional de Administração Pública

Editora

Vera Lúcia Petrucci

Coordenação editorial

Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti

Revisão

Cleidiana Cardoso N. Ferreira

Galber José Oliveira Maciel

Editoração eletrônica

Maria Marta da Rocha Vasconcelos

© ENAP, 2001

Brasil. Escola Nacional de Administração Pública

Experiências internacionais voltadas para a satisfação dos
usuários-cidadãos com os serviços públicos. Brasília: ENAP, 2001.

65f. (Texto para discussão, 42).

1. Atendimento ao Público 2. Cidadania 3. Serviços
Públicos 4. Inovação na Gestão Pública 5. Qualidade 6. Métodos
de Pesquisa. I. Título II. Série.

Brasília, DF

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília, DF

Telefone: (0XX61) 445 7096 / 445 7102 — Fax: (0XX61) 445 7178

Site: www.ena.gov.br

E-mail: publicacoes@ena.gov.br

Experiências internacionais voltadas para a satisfação dos usuários-cidadãos com os serviços públicos¹

*Pesquisa ENAP**

Apresentação

O direcionamento das ações da administração pública brasileira para o atendimento das necessidades do usuário-cidadão vem sendo paulatinamente implementado pelo governo federal por meio de diversas ações. No âmbito do Programa de Qualidade no Serviço Público foi realizada a 1ª Pesquisa Nacional de Satisfação do Usuário dos Serviços Públicos, em 1999, e editado o decreto nº 3.507, de 13 de junho de 2000, definindo diretrizes normativas para o estabelecimento de padrões de qualidade ao atendimento prestado por órgãos e entidades da administração pública federal que atendem diretamente aos cidadãos.

Diversos programas do Avança Brasil apresentam o grau de satisfação do usuário como indicador, e a necessidade de mensurar a satisfação do usuário foi mencionada como o aspecto que mais caracteriza o respectivo programa por 42% dos gerentes de programas do PPA, em pesquisa de 1999 realizada pela ENAP Escola Nacional de Administração Pública.

No Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal — Prêmio Helio Beltrão, realizado desde 1996 pela ENAP, o **foco no usuário** tem sido utilizado como critério para a escolha das experiências vencedoras. A utilização desse critério resultou na apresentação, para as diversas edições do concurso, de diferentes experiências que apontem concretamente áreas, tipos de serviço, tecnologias utilizadas, padrões de atendimento e evolução dos produtos e serviços públicos oferecidos ao usuário-cidadão.

O objetivo de direcionar a ação do Estado para atender as expectativas do usuário traz um desafio adicional — além da prestação dos serviços públicos em si — que é o de se definir os padrões de atendimento a serem observados na prestação desses serviços aos cidadãos, bem como implantar procedimentos e instrumentos para medir a satisfação dos usuários com os serviços públicos.

* A equipe da Pesquisa ENAP, da Diretoria de Informação e Conhecimento em Gestão, é composta por: Marianne Nassuno, gerente; Chélen Fischer de Lemos; Eugênio Carlos Ferreira Braga; Gustavo Amorim Coutinho, assessores de pesquisa e Ana Maria Gomes Mesquita, estagiária.

Contato: pesquisa@enap.gov.br

Para contribuir para a consecução do importante avanço na melhoria dos serviços públicos prestados ao usuário-cidadão, representado pelo decreto nº 3.507, de 13 de junho de 2000, o presente relatório traz os resultados de um levantamento de informações e a consolidação de conhecimentos sobre o tema, com base na análise de experiências de outros países, com procedimentos e instrumentos utilizados para definir padrões de atendimento e para captar informações do usuário sobre a qualidade dos serviços públicos.

O levantamento de experiências internacionais realizado objetiva apresentar um mapeamento preliminar de alternativas que possam oferecer subsídios para o estabelecimento dos critérios, metodologias e os procedimentos a serem utilizados no Sistema Nacional de Avaliação da Satisfação do Usuário dos Serviços Públicos. Visa também oferecer informações e conhecimentos que apóiem as organizações públicas no desenvolvimento de uma estratégia ampla de orientação para o usuário-cidadão.

Introdução

A análise de experiências internacionais de avaliação dos serviços públicos pelos cidadãos e de estabelecimento de padrões de qualidade desses serviços possibilita extrair algumas lições que podem ser aplicadas à realidade brasileira. Ainda que as diferentes peculiaridades de cada país devam ser consideradas, há um conjunto de práticas que possui um alto grau de universalidade. Compreender essas alternativas significa ampliar as possibilidades de replicabilidade das experiências e aumentar o potencial de sucesso das iniciativas brasileiras.

De modo geral, as experiências internacionais de avaliação dos serviços públicos pelos cidadãos e de estabelecimento de padrões de qualidade desses serviços são baseadas em um referencial de administração com foco no usuário dos serviços, preocupando-se em relacionar os padrões e os instrumentos de avaliação às expectativas dos usuários-cidadãos. Segundo Schmidt e Strickland (2000:111):

“o objetivo último das pesquisas de satisfação de usuários é identificar as **lacunas de serviço** entre o que os usuários esperam ou necessitam da organização (expectativas) e o nível de serviço que eles realmente percebem (percepção do serviço).”

Entende-se que a administração com foco no usuário dos serviços envolve iniciativas voltadas para:

1) coleta de informações dos usuários das instituições (opiniões, comentários, sugestões, avaliações, reclamações etc.); e

2) utilização dessas informações para o aperfeiçoamento da instituição (com a sua utilização no planejamento estratégico da instituição, na revisão de processos de trabalho, na definição de padrões de atendimento, na definição de arranjos institucionais, no desenho de programas de capacitação etc).²

Sendo assim, essas diversas iniciativas podem ser entendidas no contexto de uma estratégia mais ampla de orientação para o usuário-cidadão. O modelo conceitual denominado *Service Gap Model* (Blythe e Marson, 1999) auxilia a compreender como essas iniciativas estão relacionadas entre si e com a estratégia mais global. Esse modelo considera como ponto de partida o reconhecimento da diferença entre a expectativa dos cidadãos e clientes a respeito dos serviços públicos e o serviço efetivamente recebido. Tem quatro componentes:³

- 1) conhecer as expectativas dos cidadãos e clientes em termos de prestação de serviços;
- 2) aumentar a capacidade das organizações públicas fornecerem os serviços desejados pelos cidadãos;
- 3) utilizar um conjunto adequado de ferramentas de melhoria de gestão para reduzir a lacuna de serviços; e
- 4) medir o progresso na redução da diferença entre expectativas de serviço e o serviço recebido, e assegurar a responsabilização pelos resultados.⁴

Os quatro elementos do modelo estão interrelacionados. O aumento da capacidade da organização para fornecer os serviços públicos desejados pelos cidadãos pode ser alcançado com a utilização de um conjunto de ferramentas de melhoria de gestão com vistas à correção das lacunas identificadas pelos usuários-cidadãos na prestação do serviço. Complementarmente, para que esse processo se traduza em melhoria contínua, é necessária a permanente medição dos resultados alcançados.⁵

Padrões de qualidade constituem uma ferramenta de gestão que pode auxiliar a organização a ampliar sua capacidade de oferecer serviços adequados aos usuários-cidadãos. Os instrumentos para obtenção de informações dos cidadãos sobre a qualidade dos serviços prestados, por sua vez, permitem não apenas a identificação de lacunas de serviço na perspectiva dos usuários, mas também a avaliação dos resultados alcançados na melhoria da prestação dos serviços.⁶

Para a obtenção de informações dos usuários-cidadãos existe uma gama de instrumentos disponíveis, que inclui livros e caixas de sugestões, centrais telefônicas de atendimento, utilização da *Internet* para recebimento de reclamações, sugestões e elogios sobre os serviços públicos, pesquisas de satisfação com maior precisão e outras formas mais abrangentes de consulta aos cidadãos. Neste texto, serão analisadas as seguintes ferramentas para a obtenção de informações dos cidadãos sobre a qualidade dos serviços públicos: as pesquisas de satisfação, a realização de oficinas de trabalho envolvendo servidores e cidadãos, os índices de satisfação do consumidor e as ouvidorias.

No que se refere a ferramentas de gestão, Blythe e Marson (1999) na análise de experiências voltadas para a melhoria da prestação de serviço aos usuários-cidadãos implementadas no setor público canadense, identificam, além de padrões de serviço, diversos outros meios que as organizações podem utilizar para aumentar

a sua capacidade de prestar melhores serviços aos usuários-cidadãos: novos arranjos institucionais, tecnologia, técnicas de melhoria de processos, gestão da qualidade e *benchmarking*. Neste trabalho serão analisadas experiências que fazem uso de padrões de serviço, *benchmarking* e *Balanced Scorecard (BSC)*,⁷ sempre tendo como referência as possibilidades de articulação com a avaliação da satisfação dos usuários-cidadãos.

A seleção dessas experiências e dessa abordagem justifica-se porque o estabelecimento de padrões de atendimento — que é uma ferramenta de melhoria de gestão — não pode ser visto de forma dissociada das atividades de obtenção de informações dos cidadãos a respeito dos serviços. A adoção de uma abordagem centrada no usuário-cidadão envolve, portanto, dimensões voltadas para aumentar a capacidade das organizações públicas de fornecerem os serviços desejados pelos cidadãos com a utilização de ferramentas específicas de gestão. Ademais, uma vez identificadas as expectativas dos usuários-cidadãos em relação aos serviços, para que os padrões definidos de atendimento sejam cumpridos, é necessário que sejam definidos procedimentos internos à organização⁸ que passem pela implementação de processos de trabalho adequados, mecanismos de controle e de aferição do atendimento dos padrões. Por conta disso, o texto foi estruturado de forma a apresentar os resultados e lições de diversas experiências internacionais que conjugam várias dimensões.

Utilização de metodologias de coleta de informação com os cidadãos sobre a avaliação dos serviços públicos

O aprimoramento dos serviços públicos no paradigma da orientação para o usuário requer a coleta sistemática de informações junto aos usuários. Essas informações são essenciais para medir a eficácia da ação governamental, sendo a qualidade definida no contexto da percepção do usuário-cidadão. De acordo com Dinsdale e Marson (1999) para que a percepção do usuário possa ser levantada, é preciso identificar os fatores-chave, de três a cinco fatores principais determinantes da satisfação que explicam os motivos que levam os usuários a avaliar positiva ou negativamente os serviços.

Seguindo essa visão, que relaciona bons resultados na prestação de serviços à percepção da qualidade pelos usuários-cidadãos, Miller e Miller (1991, *apud* Kelly e Swindell, 2000:34) destacam que as pesquisas abrem canais de expressão para todos os cidadãos, desde os mais pobres até os mais graduados; desde aqueles que têm problemas de saúde até os mais saudáveis, pessoas tímidas ou falantes, novos ou velhos usuários. A pesquisa possibilita o acesso daqueles que têm um ponto de vista imparcial ou distante, até aqueles que estão emocionalmente envolvidos.

Para esses autores, pesquisar a opinião do cidadão pode assemelhar-se a uma eleição. Os mais bem informados colocam seus votos junto com aqueles não tão bem informados, e o público torna esse resultado válido. Por conta disso, efetuar a avaliação suscita uma série de problemas e quesitos que demonstram a complexidade da questão.⁹

Identificar as expectativas dos usuários-cidadãos relativas aos serviços públicos representa assim um importante passo para a estratégia de orientação para o usuário-cidadão.

O conhecimento dos usuários deve ser mais valorizado em casos em que há forte variação na sua percepção acerca da qualidade. Alguns são muito mais conscientes e sensíveis na percepção de alterações da qualidade, muitas vezes estando mais preocupados com a manutenção dos níveis de qualidade do que o baixo custo de um serviço. Em outras palavras, quanto mais complexo for o serviço, maior vai ser o peso do conhecimento do usuário sobre o serviço (Walsh, 1991:511).

Gilbert, Nicholls e Roslow (2000:38) sugerem que a satisfação dos usuários tende a ser mais alta quando estes têm influência sobre a agência. O maior nível de influência tende a ocorrer quando os usuários são do tipo “comprador direto”, aqueles que podem efetivamente decidir pela utilização ou não dos serviços da agência. Os autores utilizam-se de mais duas categorias, a partir das idéias de Hyde (1991-1992), com decrescente poder de influência sobre as agências: os usuários e os usuários cativos. Para instituições que atendem usuários cativos, que não têm fornecedores alternativos a escolher, devem ser incorporados indicadores alternativos, tais como a qualidade dos serviços prestados em termos de assegurar os direitos individuais.¹⁰

Existe um conjunto de mecanismos já bastante utilizado que permite uma expressão direta da opinião do cidadão, muitas vezes associada a uma reclamação ou pedido de auxílio para resolver situações nas quais os canais normais de atendimento não puderam ser eficazes. Nessa categoria pode-se incluir tanto os mecanismos tradicionais de contato (livros e caixas de sugestões, avaliações de reação aplicadas imediatamente após a prestação do serviço, centrais telefônicas de atendimento) quanto a utilização da *Internet* para recebimento de reclamações, sugestões e elogios sobre os serviços públicos. Em uma outra vertente, enquadram-se os mecanismos de avaliação mais direcionados pelas necessidades de informação da organização, que varia de pesquisas de satisfação com maior grau de precisão e outras formas mais abrangentes de consultas aos cidadãos.

A seleção dos instrumentos de obtenção de informação depende, obviamente, do objetivo que se quer alcançar: medir o progresso no preenchimento da lacuna de serviços ao longo do tempo ou obter informações para a mudança nos programas.¹¹

Pesquisas de satisfação

A realização de pesquisas de satisfação dos usuários de serviços públicos exige o desenvolvimento de uma metodologia específica. Revisando a literatura sobre avaliação da qualidade de serviços, Zeithaml, Parasuraman e Berry (1990:16), apresentam três grandes conclusões:

1) Os consumidores têm mais dificuldade em avaliar qualidade de serviços do que a qualidade de bens tangíveis. Os critérios por eles adotados para avaliar os serviços tendem a ser mais difíceis de compreender e identificar, em geral sendo mais complexos.

2) Os consumidores de serviços não avaliam sua qualidade apenas em função do produto final. Sua avaliação incorpora, também, uma opinião sobre o processo de fornecimento do serviço.

3) Os únicos critérios que realmente são importantes na avaliação da qualidade de serviços são aqueles definidos pelos consumidores. Apenas os consumidores podem julgar a qualidade, todos os demais julgamentos são irrelevantes.

Os autores colocam, assim, a importância central da percepção da qualidade por parte dos consumidores. A avaliação da qualidade dos serviços pelos consumidores seria, dessa forma, realizada basicamente por meio da percepção do consumidor sobre o desempenho dos fornecedores dos serviços referida às expectativas dos consumidores sobre esse mesmo desempenho.

Expectativas sobre os serviços representam um dos fatores que influenciam a satisfação com o serviço prestado, juntamente com a experiência de atendimento, em termos de rapidez e cortesia por exemplo; características do próprio serviço; características demográficas do usuário atendido; percepção e confiança do público a respeito dos políticos e servidores públicos (Dinsdale e Marson, 1999).¹²

Do ponto de vista da avaliação, pode-se afirmar que as expectativas sobre os serviços são um insumo fundamental para mensuração da satisfação dos usuários. A qualidade do serviço percebida pelos clientes é definida por Zeithaml, Parasuraman e Berry (1990:20) como fruto da comparação entre os serviços esperados e a percepção dos serviços recebidos. As expectativas dos consumidores, sob esse ponto de vista, passam a ter um papel fundamental no processo de avaliação dos serviços. Esses autores buscam identificar os principais insumos para a construção dessas expectativas e apresentam quatro fatores que influenciam as expectativas dos consumidores: as necessidades pessoais dos consumidores, sua experiência passada, os comentários que ouvem de outros consumidores e as comunicações externas.

Utilizando-se de uma pesquisa com *focus groups* de consumidores de serviços, os autores identificaram dez dimensões da qualidade dos serviços, baseadas na visão dos consumidores. Essas dimensões foram agrupadas a partir da correlação observada que apresentavam entre si. Com isso, constituíram um modelo de cinco dimensões da qualidade de serviços percebida por consumidores (1990:27):

- Aparência (*tangibles*): aparência de instalações, equipamentos, pessoal e materiais de comunicação. É a dimensão tangível dos serviços.

- Confiabilidade (*reliability*): habilidade de executar os serviços prometidos de forma confiável e precisa.

- Receptividade (*responsiveness*): interesse em auxiliar os consumidores e oferecer serviços rápidos.

- Garantia (*assurance*): conhecimento e cortesia dos empregados e sua habilidade em inspirar confiança nos consumidores. Inclui as dimensões competência, cortesia, credibilidade e segurança.

- Empatia (*empathy*): cuidado e atenção individualizada dispensada aos consumidores. Inclui as dimensões: acesso, comunicação e entendimento do consumidor.

Segundo a pesquisa dos autores, ainda que haja possibilidade de variação da importância de cada uma dessas dimensões em função da natureza do serviço analisado, a dimensão da confiabilidade é a mais importante para os consumidores dos serviços, enquanto a dimensão da aparência é a menos valorizada — e paradoxalmente, aquela em que os serviços tendem a ser melhor avaliados (1990:28).

Na pesquisa quantitativa indicada acima, Zeithaml, Parasuraman e Berry desenvolveram um instrumento de medição por eles chamado Servqual, consistindo de duas seções: uma seção destinada a identificar expectativas, contendo 22 afirmações a serem apresentadas aos consumidores para identificar seu grau de concordância e outra seção destinada a medir a percepção dos consumidores de uma instituição específica por meio de outras 22 afirmações. Obtiveram pares de afirmações para mensurar a expectativa e a percepção em relação a cada aspecto levantado. Os consumidores reagiam às afirmações escolhendo uma alternativa em uma escala de sete pontos, indo de “concorda plenamente” até “discorda plenamente”. Os consumidores foram escolhidos para participação no estudo por meio de uma amostra estratificada, incorporando variáveis como sexo, tempo de utilização do serviço e tipo de serviço consumido.

Uma lição importante do trabalho desses autores foi o fato de que investiram significativa energia no desenho do instrumento de avaliação, buscando eliminar superposições e itens que não discriminassem adequadamente as diferenças de percepção da qualidade.

As pesquisas quantitativas apresentam a vantagem da facilidade para sua preparação, aplicação e, sobretudo, análise. Por outro lado, padronizam os resultados e permitem apenas conclusões baseadas na evidência estatística construída a partir de respostas quantificáveis.

Mesmo quando as respostas permitem o tratamento de variáveis contínuas, a tendência da avaliação é dar oportunidades maiores para a realização de análises unidimensionais ou da descrição de aspectos mensuráveis da realidade, sem considerar processos, contradições, subjetividades e relações sociais não explicitadas. Assim, esta modalidade de pesquisa muitas vezes deixa de captar aspectos que só apareceriam em um trabalho que privilegiasse a dimensão qualitativa dos problemas.

Neste momento, podem entrar em cena algumas ferramentas de pesquisa qualitativa. As mais empregadas são os questionários de respostas abertas, as pesquisas de *focus groups* e *workshops* envolvendo usuários-cidadãos dos serviços. Em determinados casos, é possível fazer instrumentos mistos, com uma combinação de perguntas que levem à produção de indicadores e perguntas abertas, permitindo explorar atributos qualitativos e as suas relações com o contexto.

Oficinas de trabalho envolvendo servidores e cidadãos

Existem outras metodologias de avaliação que têm se servido especialmente de instrumentos qualitativos de coleta das avaliações, opiniões e crítica dos usuários-cidadãos dos serviços públicos.

A consulta aos cidadãos é uma forma mais direta de obter subsídios dos cidadãos, promovendo um fluxo de informação de mão dupla entre a organização e o usuário. Embora não possa fornecer uma medida a respeito do grau de satisfação do cidadão — como no caso das pesquisas — oferece à organização a oportunidade para se explicar a respeito de suas atividades, administrar as expectativas dos cidadãos quando estas superam as competências institucionais, propor soluções ao vivo e com retorno imediato e construir parcerias. A consulta pode oferecer um quadro geral a respeito da satisfação do usuário, suas expectativas e necessidades (Blythe e Marson, 1999).¹³

Exercícios que envolvem o engajamento de cidadãos propiciam o desenvolvimento de um diálogo no qual os cidadãos ouvem e aprendem um do outro, trocam pontos de vistas, negociam e eventualmente dão mais legitimidade à política pública (Blythe e Marson, 1999).¹⁴

Muitas agências do governo australiano realizam pesquisas com seus usuários, utilizando vários tipos de instrumentos. A agência de provisão de serviços *Centrelink* está empenhada em buscar informações acerca da qualidade de seus serviços por meio de oficinas de trabalho com cidadãos, em uma iniciativa denominada *Value Creation Workshops*,¹⁵ que ocorre como um complemento da pesquisa nacional realizada de seis em seis meses com os usuários-cidadãos de seus serviços.

A iniciativa das oficinas tem como propósitos a identificação das prioridades dos serviços e de suas falhas, a partir da ótica dos usuários e o estabelecimento e o fortalecimento de parcerias com as organizações das comunidades.

Esse tipo de oficina, envolvendo servidores e funcionários, pode complementar ou ser realizado articuladamente com pesquisas qualitativas, mas não deve ser visto como seu substituto, uma vez que há diferenças metodológicas. É preciso considerar que as oficinas tendem a atingir segmentos dos usuários com maior grau, predisposição ou condições objetivas para participar desse tipo de evento. Por outro lado, pode ser realizado de forma a envolver lideranças, ainda que sob a forma de consulta e participação nas oficinas, em aspectos da gestão dos serviços.

A experiência australiana segue um roteiro que privilegia a opinião dos cidadãos. Primeiro, os servidores escutam a percepção dos cidadãos sobre os serviços públicos e como são afetados pelos serviços ineficientes. A lacuna entre a expectativa dos usuários e a expectativa dos servidores é identificada por meio de uma série de perguntas, sendo explorada nas discussões do *workshop*. Feita a discussão, os servidores públicos desenvolvem Planos para Melhoria do Serviço Público, baseados diretamente na avaliação do usuário acerca de como o serviço está progredindo no decorrer do tempo.

O recurso a esse tipo de encadeamento pode não somente aprofundar as relações entre as agências governamentais e os usuários-cidadãos dos serviços, como pode criar um tipo de plano de melhoria que compromete os prestadores de serviços com a comunidade. O monitoramento desse plano, nessa circunstância, deve ser integrado ao sistema de avaliação dos serviços, inclusive por meio de medidores de melhoria contínua e aprendizagem organizacional. A criação de comitês gestores dos serviços, com a participação dos cidadãos e de entidades da sociedade civil, pode dar maior densidade e efetividade a esse tipo de acompanhamento. Entretanto, deve-se assinalar os riscos de atuação burocrática ou desvinculada dos seus reais objetivos que esse tipo de comitê pode apresentar.

O caso australiano demonstra claramente as possibilidades da utilização de diversos instrumentos de obtenção de informações dos usuários, articulando *workshops* com usuários e servidores públicos e pesquisas utilizando a técnica de *focus groups* a instrumentos mais tradicionais, quantitativos, de pesquisa. Na verdade, o caso australiano é bastante feliz no arranjo de metodologia quantitativa¹⁶ e instrumentos qualitativos.¹⁷

Com essa combinação de ferramentas de pesquisa, tem sido possível identificar novas demandas dos cidadãos e permanentemente compreender suas expectativas, tomadas como a base para qualquer avaliação de serviços.

O caminho mais tradicionalmente empregado pelas experiências internacionais pesquisadas aproveita as metodologias qualitativas para explorar atributos como expectativas e lacunas entre a expectativa e o serviço real. Muitas vezes, as metodologias qualitativas são utilizadas como primeiro passo exploratório, permitindo descobrir o que deve ser medido e avaliado. Posteriormente, os atributos descobertos como relevantes nas atividades de pesquisa qualitativa serão medidos por metodologia quantitativa.

Além dessa aplicação das metodologias qualitativas, estas também são empregadas como complemento e aprofundamento de pesquisas quantitativas, não somente no momento de construção dos sistemas de avaliação. Na verdade, várias experiências utilizam-nas sistematicamente em etapas próprias de avaliação.

Blythe e Marson (1999) identificam algumas lições gerais sobre iniciativas voltadas para identificar as expectativas dos usuários-cidadãos relativamente aos serviços públicos na análise de instituições do setor público canadense, que confirmam

alguns aspectos apontados das experiências internacionais e levantam outras questões:¹⁸

- escolher os instrumentos de obtenção de informação e o grupo de usuários a ser envolvido de acordo com o uso que vai ser dado à informação;
- utilizar um conjunto estruturado de instrumentos de obtenção de informação, de forma a se poder superar as limitações de cada abordagem individualmente. Essa estratégia resulta em um conjunto mais abrangente de informações que pode ajudar a organização a chegar a conclusões mais sólidas;
- comunicar os resultados para as pessoas que trabalham na organização, o que ajuda a aumentar a consciência sobre o processo de melhoria e ampliar o apoio; e
- desenvolver um plano de melhoria a partir das prioridades identificadas com os usuários-cidadãos (Blythe e Marson, 1999).

A presença desse último item ressalta o fato de que para a constituição de uma estratégia com foco no usuário-cidadão não basta obter a informação dos usuários, mas sobretudo que ela seja utilizada efetivamente para a melhoria do serviço prestado. O desenvolvimento de um plano de melhoria auxilia a organização a focar as áreas prioritárias, a definir responsáveis e um cronograma para a adoção das medidas necessárias.¹⁹

No caso específico da realização de pesquisas de satisfação, os autores mencionam alguns aspectos particulares que devem ser considerados, destacando-se:²⁰

- gerar informações na pesquisa que ajudem a organização a melhorar os serviços prestados, indo além da medição dos níveis de satisfação;
- desenhar e monitorar a pesquisa com subsídios daqueles que irão utilizar a informação para a melhoria dos serviços. Isso significa que a pesquisa deve ter resultados confiáveis e úteis;
- utilizar um instrumento padrão para a medição do progresso ao longo do tempo;
- identificar claramente os objetivos do processo para a organização e para os usuários;
- identificar claramente o papel dos participantes no processo, em termos de como e quando o público vai ser envolvido pela organização no processo; e
- garantir que o processo seja transparente (Blythe e Marson, 1999).

É preciso também considerar que trazer informações de grupos de usuários dispersos no espaço e desorganizados é caro, consome tempo e necessita de *know-how* na construção do questionário, no desenho da amostra, na coleta, no tratamento e na conclusão dos dados. Esses quesitos precisam ser observados para que a avaliação seja fidedigna.

Assim, a escolha da metodologia empregada e o porte do sistema de avaliação precisam ser dimensionados levando em conta a disponibilidade de recursos para sua implementação.

Para dar conta do desafio de compreender as expectativas dos consumidores, Zeithaml, Parasuraman e Berry (1990:55) identificam sete tipos de métodos, em ordem crescente de investimento em tempo e recursos:

- análise de reclamações dos consumidores, que permite identificar problemas nos processos de produção dos serviços;
- análise das expectativas dos consumidores de outros serviços, para desenvolvimento de um quadro referencial de expectativas, quando ainda se conhece pouco das expectativas dos usuários do serviço;
- pesquisa junto a intermediários, permitindo apropriar-se do conhecimento daqueles que têm contato mais próximo com os usuários;
- pesquisa junto a grandes consumidores, para obter informações aprofundadas sobre as expectativas dos usuários-chave;
- pesquisa após transações individuais, permitindo que se tenha avaliações individuais sobre a qualidade de cada componente do serviço;
- grupos de referência de consumidores, permitindo uma interação contínua com os consumidores; e
- programas abrangentes de pesquisa (incluindo pesquisa junto a empregados, *focus groups*, e pesquisa quantitativa junto a consumidores), que permitem estabelecer medidas baseadas na opinião dos consumidores e possibilitam informações de acompanhamento das mudanças das expectativas.

Esses sete métodos não são excludentes entre si, mas complementares — conforme ilustra a experiência australiana — e os autores recomendam a adoção de uma combinação daqueles mais adequados às características do serviço e de seus provedores.

Na verdade, a combinação entre metodologias quantitativas e qualitativas para a obtenção de informações dos cidadãos sobre os serviços públicos deve ser vista como um dos elementos de um sistema nacional de avaliação de desempenho dos serviços públicos, combinando-se com outras iniciativas e com o estabelecimento de padrões de qualidade dos serviços, de sistemas de informação sobre os serviços públicos, de articulação entre usuários e servidores, e de identificação de problemas específicos. No caso dos Estados Unidos, por exemplo, as pesquisas com o usuário-cidadão dos serviços públicos integram o modelo de gestão pública com foco no cidadão, um processo que data de 1993, por meio do estabelecimento pelo Congresso do *Government Performance and Results Act (GPRA)*, que obriga agências federais a preparar planos estratégicos, medidas de desempenho e planos de desempenho anual, devendo esses relatórios ser reportados ao congresso (anualmente).

Índices de satisfação dos usuários

Índices são ferramentas que permitem análises sincrônicas ou diacrônicas da realidade. Podem ser utilizados para comparar a satisfação dos usuários entre

organizações diferentes, ou de uma mesma organização, e ao longo do tempo, possibilitando monitorar a sua evolução. É necessária uma metodologia específica para comparação dos resultados entre instituições diferentes porque esta é difícil em termos da obtenção de dados válidos e confiáveis. No entanto, a ausência de um ponto fixo de referência com o qual possam ser feitas comparações dos vários resultados de desempenho dificulta a interpretação do seu significado.²¹ Deve-se, por isso, ter sempre em conta que os índices devem servir a comparações de ordem mais relativa que absoluta.

Existem tipos de serviço avaliados mais positivamente que outros. Sendo assim, para que se possa ter referências válidas de comparação, organizações do mesmo tipo deveriam ser comparadas entre si. Entretanto, nem sempre as organizações usam o mesmo questionário, têm as mesmas escalas de pontuação ou realizam avaliações visando os mesmos objetivos, o que representam fatores adicionais que dificultam a comparação de resultados.²²

O *American Customer Satisfaction Index (ACSI)* é um indicador nacional da qualidade dos bens e serviços disponíveis nos EUA. Utilizado desde 1994, esse indicador foi originalmente criado para medir a satisfação do usuário em companhias do setor privado. A partir de 1999, esse instrumento foi incorporado pelo setor público como uma forma de avaliar e garantir o padrão de qualidade dos serviços.

O *ACSI* é construído a partir do levantamento junto aos usuários a respeito de suas expectativas e os resultados de avaliação são obtidos por meio de pesquisas sobre a satisfação dos usuários com bens e serviços fornecidos pelas agências governamentais e empresas.

Esse modelo foi desenhado para avaliar expectativas atendidas do mercado, que envolvem o consumo direto. Embora inclua algumas instituições prestadoras de serviços públicos (que têm uma participação pequena em relação aos serviços privados avaliados), um número considerável de serviços públicos-chave não são considerados (Dinsdale e Marson, 1999).²³

Como cada agência federal serve a muitos públicos, segmentos de usuários são agrupados para aferir o índice. Cada agência federal identificou seus usuários, que foram selecionados para entrevistas utilizando modelo randômico (escolha aleatória). A segmentação dos usuários para efeito de levantamento e análise de informações permite que sejam estabelecidas relações entre os grupos de usuários e o orçamento a eles destinado.

No caso do governo, o *ACSI* é calculado para cada segmento de serviço e, posteriormente, os índices obtidos são agrupados em indicadores sintéticos.

Os índices do *ACSI* são baseados em múltiplas questões referentes basicamente à satisfação com a qualidade do serviço prestado e as expectativas do usuário em relação ao serviço. Aproveitando a grande cobertura de telefonia do país, a pesquisa é aplicada por meio de entrevistas, por telefone, com os usuários de serviços. Dessa forma, são feitas 250 entrevistas por cada segmento em que os

usuários são agrupados. Em 1999, 7.723 usuários foram entrevistados; enquanto que no ano de 2000 esse número subiu para 8.179.

As informações coletadas pelas entrevistas são utilizadas de forma a calcular o índice de satisfação do usuário, que varia entre 0 e 100, para cada instituição avaliada. Os valores de cada companhia são agregados por setor econômico e ponderados para a obtenção de um índice nacional (*National ACSI Score*). O ACSI é elaborado pela parceria entre a *University of Michigan Business School*, *Arthur Andersen*, *CFI Group* (empresas de consultoria) e *American Society for Quality*.

A grande característica do ACSI é ser uma medida uniforme e nacional para aferir a satisfação do usuário de serviços. Utilizar a mesma ferramenta (um índice nacional) confere consistência aos resultados da pesquisa e, por se tratar de um indicador válido para os setores público e privado, permite a realização de comparações entre ambos. Em consequência, amplia as possibilidades de avaliação e de controle social dos serviços públicos.

Um índice de satisfação do consumidor como o ACSI atua como um indicador econômico nacional para todos os setores econômicos. Avalia a satisfação do consumidor no nível da organização e pondera esses resultados para determinar a qualidade da indústria, do setor e no nível nacional. Essa abordagem permite verificar a evolução da qualidade no país, no setor e na indústria. No entanto, algumas questões podem ser levantadas a respeito da utilidade desses índices quando o objetivo refere-se à melhoria dos serviços aos cidadãos. Não oferece informações sobre como os usuários avaliam a importância de determinados serviços ou o que consideram como sendo prioritário para melhoria (Dinsdale e Marson, 1999).²⁴

Utilizar esse tipo de ferramenta deve ser considerado com algumas reservas. O uso de indicadores se presta mais a acompanhar variáveis objetivas do que aquelas que possuam um caráter mais subjetivo. Um indicador sintético, ao medir a satisfação dos usuários, não leva em conta as condições de produção da avaliação que os usuários fazem da prestação de serviços. Também não consegue considerar completamente as diferenças na percepção da qualidade dos serviços pelos diferentes segmentos de usuários, uma vez que esses diferentes segmentos têm expectativas diversas da qualidade dos serviços.

Adicionalmente, existem algumas dúvidas sobre a aplicabilidade desse modelo para o setor público. A orientação para o mercado do ACSI coloca dúvidas sobre a sua aplicação em larga escala para os serviços públicos.²⁵ Assume-se que a customização que atende as necessidades do consumidor é boa, o que nem sempre é o caso do setor público, pois este atende a princípios como devido processo e igualdade, que geralmente contrariam a idéia da customização. A maioria dos serviços públicos é financiada por impostos, não havendo como os usuários compararem a qualidade com o preço. O modelo opera com a premissa de que reclamações levam à mudança de fornecedor e reduzem a lealdade do usuário com a organização prestadora de serviços. Os usuários do governo geralmente têm

pouca alternativa na escolha de prestadores de serviço e existem setores, tais como prisões, assistência social e seguro desemprego, em que o conceito de lealdade não se aplica (Dinsdale e Marson, 1999).²⁶

Sistemas de ouvidoria

A ouvidoria é uma figura tradicional em diversos países (Suécia e demais países escandinavos, Itália, Nova Zelândia, Portugal, Alemanha e Israel, entre outros). Segundo Vaz (2000:253), o princípio básico do trabalho de um ouvidor (também conhecido como *ombudsman*) é o de ser um representante dos cidadãos dentro do governo, atuando de forma independente no desempenho de suas funções, funcionando como uma crítica interna da administração pública, sob a ótica do cidadão. É um canal de comunicação direta entre o cidadão e o governo. O trabalho do *ombudsman* é realizado em caráter individual. “Para isso, as solicitações rotineiras devem ser acolhidas por telefone ou pessoalmente por uma equipe treinada para isto. A intervenção direta do ouvidor fica reservada para reclamações sobre serviços, solicitações não atendidas e problemas já notificados e não resolvidos” (Vaz, 2000:253). Atuando dessa forma, o *ombudsman* pode se converter em uma fonte de informações de avaliação dos serviços pelos cidadãos.²⁷

As ouvidorias são recursos que podem complementar as atividades dos sistemas de avaliação e acompanhamento de padrões de desempenho de serviços públicos.

O objetivo do *ombudsman* é assegurar a satisfação dos cidadãos em relação ao retorno de suas reclamações. Vale a pena ressaltar que o papel do *ombudsman* é o de implementar melhorias e não promover acusações.

No caso da Inglaterra, desde 1989, o *ombudsman* tem tido o importante papel de encaminhamento de advertências procedentes de suas investigações, especialmente nas instâncias locais de governo.²⁸

O *ombudsman* (*Local Government Ombudsman*) investiga reclamações sobre problemas com a administração pública, principalmente no âmbito do poder local. Suas investigações incidem sobre reclamações acerca de problemas referentes a habitação, planejamento, educação, serviço social, proteção ao consumidor e impostos.

O papel do *ombudsman* concentra-se nas reclamações a respeito de como o governo tem realizado suas ações e como os serviços públicos têm sido prestados. Não se trata de um papel que tenha legitimidade para questionar a pertinência das ações públicas, mas que exerce um controle sobre os meios de realização.

O trabalho do *ombudsman* deve ser visto, também, como gerador de muitas informações de avaliação dos serviços pelos usuários. Primeiramente, é possível explorar os registros dos atendimentos, de forma a inseri-los em um sistema de informações sobre qualidade dos serviços públicos. Pela natureza de seu trabalho, o *ombudsman* recebe diariamente um grande número de reclamações, pedidos e

sugestões. O adequado tratamento dessas informações pode permitir que aflorem aspectos da realidade antes desconhecidos, com a identificação de padrões de comportamento dos usuários-cidadãos dos serviços públicos, a descoberta de relações entre diferentes fenômenos e o entendimento de diferentes características dos processos de avaliação dos serviços públicos pelos usuários. Dar conta dessa tarefa exige recursos no tratamento da informação, empregando-se ferramentas de tecnologia da informação que permitam análises virtualmente impossíveis de serem realizadas apenas por meio de processamento manual.

Em segundo lugar, o governo pode valer-se de uma rede de escritórios de ouvidoria como espaço para identificar novas demandas e mudanças nos padrões de exigência e de avaliação dos serviços pelos cidadãos. Os cidadãos que procuram as ouvidorias tendem a apresentar um comportamento crítico em relação aos serviços públicos, e podem fornecer outras informações, além daquelas diretamente relacionadas aos assuntos que lhes fizeram procurar o *ombudsman*. A oportunidade de contato pode ser explorada por meio da aplicação de pesquisas específicas quando do contato com as ouvidorias e da realização de entrevistas e seminários de avaliação.

Cartas de serviços

As cartas de serviços enquadram-se no rol de ferramentas que as instituições podem utilizar-se para melhorar a qualidade dos serviços prestados aos usuários-cidadãos, visando reduzir a lacuna entre as expectativas e os serviços efetivamente prestados.

Segundo Walsh (1991:503), o conceito de qualidade contém basicamente dois focos: o serviço em si e a relação entre o usuário e este serviço. No primeiro caso (o serviço em si), define-se a qualidade por meio das especificações pré-definidas, havendo inspeções para controle. No segundo caso, a qualidade do serviço é definida quando este está de acordo com os padrões que o usuário-cidadão define.

Uma visão mais dinâmica da qualidade enfatiza o quanto o serviço está adequado ao seu propósito. Considerando esse aspecto, a determinação do critério de qualidade desloca-se do ambiente interno (produção) para o relacionamento com o ambiente externo (o consumidor ou usuário). Walsh endossa esse ponto de vista, enfatizando que é difícil conceber a produção de serviços públicos de alta qualidade sem considerar o papel do usuário-cidadão na definição desses padrões (Walsh, 1991:504).

Outra importante questão destacada por Walsh (1991:509) é o fato de que o conceito de qualidade muda no decorrer do tempo. O que era aceitável como um bom padrão no passado, hoje pode ser tido como algo abaixo do aceitável. Da mesma forma, esses padrões variam de grupo para grupo e até mesmo de pessoa para pessoa.

Sendo assim, os padrões de serviço devem refletir aspectos do serviço que são importantes para os usuários e devem estar relacionados às suas expectativas e

às condições de atendimento da organização. O desempenho deve ser continuamente monitorado em relação a esses padrões para garantir a melhoria contínua (Blythe e Marson, 1999).²⁹

As cartas de serviços são o instrumento de definição de padrões de qualidade de serviços que mais se tem difundido. São documentos públicos pelos quais os órgãos prestadores de serviços públicos informam aos cidadãos sobre os serviços que prestam e sobre os compromissos de qualidade na sua prestação. As cartas também informam sobre os direitos dos cidadãos e usuários em relação a esses serviços. Seu objetivo é fomentar a melhoria contínua dos serviços públicos para tornar explícitos os níveis de qualidade que os cidadãos podem esperar da prestação de serviços.

As cartas de serviços estão inseridas em um processo de modernização e reforma do modelo de gestão da qualidade do serviço público. Permitem facilitar e melhorar a relação com os cidadãos e, ao mesmo tempo, fixar os compromissos adquiridos pela administração pública na prestação de serviços. Entretanto, não devem se restringir a uma declaração escrita. Devem integrar um conjunto sistemático de ações para contribuir para a construção de um modelo de gestão pública que tem o cidadão como centro de suas decisões.

É importante ressaltar, também, o papel de comunicação das cartas de serviços: não só estabelecem o padrão de atendimento a ser adotado na prestação dos serviços públicos, como também o fazem de forma a comunicar aos usuários qual deve ser esse padrão. Com isso, cumprem uma função importante, que é a de oferecer uma referência à construção de expectativas de qualidade dos serviços, por parte dos cidadãos. A circulação das informações sobre o conteúdo das cartas de serviços é tratada como uma parte importante do sistema, como no exemplo das experiências australianas. Isto significa que as informações são disponibilizadas aos cidadãos por vários meios, como a afixação em escritórios e a publicação na *Internet*. Também há uma preocupação especial com a linguagem, em termos de acessibilidade e direcionamento ao público alvo. As cartas de serviços são escritas não como documentos técnicos, mas como documentos de compromisso que podem ser facilmente compreendidos pelos usuários dos serviços.

Vários países têm adotado as cartas de serviços como recurso para determinar um padrão de atendimento para os serviços públicos, como Espanha (*Comunidad de Madrid*, Ministério da Fazenda, Centro de Informações Administrativas, entre outros), Reino Unido (*Citizen's Charter Program*), Estados Unidos (*National Performance Review*), Austrália (*Centrelink*) e Itália (*Carte dei Servizi*).

Sistemas de cartas de serviços

As experiências internacionais mais significativas demonstram que a adoção de cartas de serviços tende a ser mais proveitosa se é estabelecido um sistema de

cartas de serviços, em contraposição à adoção isolada por órgãos prestadores de serviços públicos.

A experiência espanhola³⁰ mostra que a adoção de um sistema de cartas de serviços amplia o potencial do instrumento e permite sua aplicação em diversas agências governamentais, ainda que possuam diferentes objetivos entre si.

No caso espanhol, foi possível realmente integrar um conjunto sistemático de ações, a partir de uma iniciativa do Ministério de Administração Pública, no contexto do Plano de Qualidade da Administração Pública. As cartas de serviços foram regulamentadas em 1999, pelo decreto de regulação das cartas de serviços e dos prêmios de qualidade na Administração Geral do Estado (Real Decreto 1.259/1999, de 16 de julho).

Com a introdução de um sistema de cartas de serviços, a Espanha conseguiu importantes benefícios em relação à adoção isolada do instrumento:

- ganhos de escala na implantação;
- disseminação do instrumento junto aos vários órgãos públicos;
- criação de padrões comuns, o que facilita o entendimento do instrumento pelos cidadãos; e
- disseminação do instrumento junto aos cidadãos.

Os sistemas de cartas de serviços são compostos por um conjunto de padrões para elaboração dessas cartas. Esses padrões devem indicar:

- o conteúdo mínimo das cartas;
- o padrão de redação;
- os padrões de avaliação dos serviços; e
- o padrão de apresentação das informações.

Os sistemas de cartas de serviços também devem conter diretrizes para contato com cidadãos, incluindo:

- meios de contato dos cidadãos com o governo;
- estratégias de divulgação das cartas de serviços junto aos usuários;
- instrumentos de divulgação; e
- prazos de divulgação.

A experiência da Austrália, por meio do *Centrelink*, também procurou orientar-se para uma estruturação mais ampla das cartas de serviços, estabelecendo-as como uma política abrangente de todos os serviços públicos com relação direta com os cidadãos.

Conteúdo das cartas de serviços

O conteúdo das cartas de serviços varia entre os vários casos estudados, especialmente em aspectos específicos relacionados ao contexto institucional das diferentes agências governamentais. Entretanto, pode-se identificar, a despeito dessas variações entre as experiências, elementos básicos de conteúdo presentes na maior parte das cartas:

- natureza, conteúdo, características e formas de provisão de serviços públicos;
- formulário de pedidos de serviços;
- a determinação dos padrões de qualidade na provisão do serviço;
- objetivos e indicadores de desempenho;
- mecanismos de consulta aos usuários acerca dos serviços que estes demandem;
- formas de encaminhamento de reclamações, sugestões e opiniões sobre a melhoria dos serviços (correio do cidadão); e
- o sistema de avaliação de qualidade.

No caso das cartas de serviços da *Comunidad de Madrid*, há destaque para alguns conteúdos específicos:

- dados de identificação do órgão ou entidade que presta o serviço (endereço, horário de atendimento, número do telefone, fax, endereço do *website* na *Internet*);
- os principais serviços prestados, o compromisso de qualidade da respectiva unidade administrativa, com objetivos e indicadores; e
- a forma de apresentar sugestões ou reclamações, com o compromisso explícito de que respondidas em um prazo igual ou inferior a 15 dias e, que se estabeleça um contato com o cliente por telefone ou carta em menos de 48 horas.

Implantação

As experiências estudadas demonstram que a implantação das cartas de serviços não ocorre, geralmente, como atitude isolada. Ao contrário, sua implantação se efetivou em função da dinâmica de um processo que levou à sua adoção por um grande número, ou mesmo a totalidade, de agências públicas, tendo uma instância de coordenação geral. É importante a constituição de um órgão de referência para o planejamento, implantação e gestão do sistema de cartas de serviços, como demonstra a experiência australiana com o *Centrelink*. No caso da Austrália, um plano de trabalho nacional estabeleceu que toda a agência cujas atividades fossem diretamente ligadas ao atendimento ao público deveria ter sua carta de serviços, em um processo sob a coordenação do *Centrelink*.

No caso da Espanha, os subsecretários de cada ministério são responsáveis para que todos os órgãos públicos elaborem sua respectiva carta de serviços e efetivem sua atualização periódica, de acordo com o procedimento estabelecido pelo Real Decreto 1.259, no ano de 1999. Os responsáveis pelos órgãos públicos a que se refira a carta de serviços serão os responsáveis por sua elaboração e gestão, assim como pelo sistema de avaliação de qualidade.

As cartas de serviços e suas atualizações posteriores serão aprovadas por resolução do subsecretário do ministério a que pertença o órgão público. A resolução de aprovação será publicada no *Boletín Oficial del Estado*. Cada órgão tornará

efetiva as ações de divulgação de sua carta de serviços da maneira que achar mais eficaz, garantindo que estas possam ser conhecidas pelos usuários em todas as dependências da instituição.

As cartas de serviços de cada instituição espanhola devem ser enviadas ao *Centro de Información Administrativa*, órgão ligado à *Secretaría de Estado para la Administración Pública*, para que estejam disponíveis pelos Escritórios de Informação e Atenção ao Cidadão, instituídos pelo Real Decreto 208, no ano de 1996.

A definição dos padrões de serviço não deve perder de vista que a iniciativa visa a melhoria contínua da prestação do serviço ao usuário-cidadão, devendo ser objeto de permanente atualização. Sendo assim, os padrões definidos não devem ser vistos como imutáveis, mas sim objeto de uma permanente revisão com a participação do usuário. A experiência do *Centrelink* (Austrália) é ilustrativa deste aspecto.³¹

O *Centrelink Service Charter* é revisado anualmente, com a realização de novas edições e atualizações. Na revisão de 1999, os usuários enfatizaram a necessidade de uma provisão de serviço personalizada, isto é, uma abordagem particular e pessoal para cada serviço.

Em março de 2000, foi conduzida a terceira revisão da carta de serviços, que foi a mais extensa de todas. Como de costume, o processo de revisão incluiu a consulta com os usuários e grupos comunitários.

O foco principal da revisão incidiu sobre:

- padrões de capacidade de resposta do serviço (para complementar os padrões de qualidade já estabelecidos);
- informações gerais sobre a agência (por exemplo: uma breve descrição do *Centrelink*, uma lista dos departamentos e os melhores métodos de contactar o *Centrelink*); e
- uma seção abordando os direitos do usuário.

Avaliação da satisfação dos usuários: indissociável relação com os padrões de qualidade dos serviços

A ligação entre os padrões de qualidade e os instrumentos de mensuração do desempenho da instituição na prestação dos serviços é um ponto importante para o sucesso da gestão com foco no cidadão. A fixação de padrões de qualidade depende de um sistema de avaliação dos serviços por seus usuários, para que os padrões possam ter sua efetivação consistentemente monitorada e avaliada. Da mesma forma, a implantação de um sistema de avaliação dos serviços pelos cidadãos se completa pela adoção dos padrões de qualidade. A avaliação em si será um instrumento de gestão ociosamente empregado, se não for alimentada por padrões previamente estabelecidos do nível de serviços e de satisfação que se pretende produzir e obter.

Essa relação de interdependência significa, ao fim, que é preciso que os padrões estabelecidos possam ser de fato incorporados pelo órgão público ou pelo prestador de serviços em sua estratégia e em seus procedimentos. O primeiro passo é definir os objetivos que a agência quer alcançar, estabelecendo-se os níveis de qualidade e, a partir desse parâmetro, os indicadores de desempenho irão medir se estão sendo alcançados esses níveis de qualidade.

Um exemplo a ser destacado é o do Centro de Informação Administrativa da Espanha (CIA).³² Essa agência divulga um conjunto de padrões diretamente mensuráveis, que deve ser adotado em todos os seus serviços.

A seguir, são apresentados alguns desses padrões:

Informação telefônica

- O Centro de Informação Telefônica Administrativa atenderá a todas as chamadas telefônicas, sendo que o tempo médio de espera por atendimento não pode ser superior a um minuto.

- No que se refere às consultas por telefone, estabelece-se que 70% das consultas realizadas devem ser atendidas antes de cinco minutos e um máximo de 30% podem ser atendidas antes de 10 minutos.

Informação escrita

- O prazo de resposta para as correspondências recebidas não pode ser superior a 20 dias úteis após o seu recebimento pelo CIA.

Internet

- As páginas da *Internet* que são versões eletrônicas de publicações em papel, serão atualizadas no prazo mais breve possível após a última edição da publicação.

- O resto das publicações eletrônicas se atualizarão em prazo mais breve possível a partir da comunicação da alteração.

Informação por correio eletrônico

- As mensagens recebidas serão respondidas nos mesmos prazos estabelecidos para informação escrita.

Pedidos de publicações

- Os pedidos de publicações serão respondidos no prazo mais breve possível.

O uso desse tipo de definição prévia depois é utilizado nos instrumentos de avaliação empregados pelo CIA, por meio da construção de indicadores básicos de qualidade, apresentados a seguir:

Indicadores básicos de qualidade do CIA da Espanha

1. Consultas telefônicas atendidas antes de um minuto de espera.
2. Porcentagem de chamadas em que o cliente recebe a mensagem de saturação das linhas telefônicas.
3. Porcentagem de consultas pessoais (visita ao CIA) atendidas antes de cinco minutos.
4. Porcentagem de consultas pessoais (visita ao CIA) atendidas antes de dez minutos.
5. Porcentagem de consultas escritas atendidas antes de 20 dias úteis.
6. Porcentagem de consultas via *Internet* ou por telefone atendidas antes de 20 dias úteis.
7. Porcentagem de queixas e sugestões respondidas antes de 20 dias úteis.
8. Porcentagem de clientes satisfeitos.
9. Número de chamadas recebidas pelo sistema.
10. Número de chamadas que chegam até os operadores.
11. Número de chamadas recebidas pelo sistema, mas que não chegam até os operadores.
12. Número de chamadas recebidas pelo sistema, que não chegam até os operadores, com a desistência do usuário.
13. Número de chamadas recebidas pelo sistema, que chegam até os operadores, mas havendo a desistência do usuário.
14. Número de chamadas recebidas pelo sistema e diferidas por este para outros horários.
15. Número de chamadas que o sistema retarda para momento posterior por estarem ocupados todos os postos.
16. Consultas telefônicas atendidas pelos informadores.
17. Consultas telefônicas atendidas depois de um minuto de espera.
18. Tempo médio de duração da consulta telefônica atendida pelos operadores.
19. Número de consultas pessoais atendidas pelos informadores.
20. Tempo médio de duração da consulta pessoal atendida pelos informadores.
21. Tempo médio de duração de espera para atendimento pessoal.
22. Número de consultas escritas atendidas pelos informadores.
23. Tempo médio de resposta da consulta escrita atendida pelos informadores.
24. Consultas via *Internet* atendidas pelos informadores.
25. Tempo médio de resposta das consultas via *Internet* atendida pelos informadores.
26. Número de acessos totais a páginas *web* e por grupo de produtos.
27. Número de publicações elaboradas pelo CIA de maneira completa ou parcial.
28. Número de publicações distribuídas pelo CIA de maneira direta ou indireta.
29. Número de horas letivas e cursos de formação pedidos pelos centros públicos.
30. Número de acordos executados em relação às decisões adotadas pelas Comissões de Informação Administrativa.

Uma vez definidos os padrões de qualidade e os indicadores para a sua avaliação, é necessário desenvolver procedimentos internos que garantam o cumprimento dos padrões de atendimento definidos, de forma que as diversas iniciativas integrem um conjunto amplo de ações voltadas para o desenvolvimento da organização em prol da melhoria do atendimento ao usuário-cidadão. Novamente, a experiência do CIA é ilustrativa na medida em que foi criado um sistema para a manutenção dos padrões de qualidade.³³

Para manutenção da qualidade da informação que o CIA oferece, a carta de serviços estabelece procedimentos de revisão de bases de dados e informação, e procedimentos de avaliação da qualidade dos serviços.

O plano de revisão de bases de dados e informação tem como principais procedimentos:

- duas vezes ao ano deve ser feita a revisão da informação contida nas bases de dados e nos órgãos públicos da *Administración General del Estado*;
- duas vezes ao ano será feita a revisão da informação contida nas bases de dados e nos órgãos públicos das *Comunidades Autónomas*;
- duas vezes ao ano será feita a revisão da informação contida nas bases de dados das corporações locais; e
- todos os meses se revisará a informação contida nas bases de dados de ofertas de emprego público.

A experiência do CIA ilustra um processo no qual padrões de atendimento e avaliações estão inseridas em uma estratégia mais ampla de orientação para o usuário-cidadão que incorpora outras ferramentas de gestão — como a melhoria de processos para aumentar a capacidade da organização de prestar serviços de qualidade ao cidadão. Essa experiência chama a atenção para a importância de se considerar a melhoria de processos internos da organização.³⁴ A seguir serão comentados dois processos importantes para a melhoria da capacidade da organização de melhorar a qualidade da prestação de serviços: *benchmarking* e *BSC*.

Benchmarking

Outra possibilidade de fixação de padrões de qualidade para serviços é a utilização de *benchmarks* para construir referenciais de desempenho. O *benchmarking* é também uma ferramenta importante para avaliação do desempenho, identificando áreas de sucesso na prestação de serviços e outras necessitando de melhoria.

Um exemplo bastante significativo encontra-se na experiência australiana. Nesse país, a agência *Centrelink* se baseia no uso do método de *benchmarking* para estabelecer padrões de qualidade e avaliar seus serviços a cada seis meses.

O método empregado tem seu fundamento central na comparação entre os serviços das Centrais de Atendimento fornecidos pelo *Centrelink* e outras organizações governamentais que realizam atendimento ao público.

A agência estabelece *benchmarks* para os diversos componentes da percepção da qualidade dos serviços pelos cidadãos. Com isso, pode empreender pesquisas junto aos usuários que levantam informações sobre duas categorias básicas de atributos da relação entre a agência e os cidadãos que se valem de seus serviços:

- características comportamentais dos funcionários no processo de atendimento aos usuários-cidadãos dos serviços, tais como amabilidade e solicitude no atendimento, uso de respeito e simpatia para o tratamento do usuário, interesse por solucionar seus problemas; e
- aspectos objetivos do atendimento aos cidadãos, como tempo de atendimento e prestação de serviços, ou mesmo o tempo de espera para agendamentos de visitas ao *Centrelink*.

Essa experiência demonstra que é possível utilizar o recurso dos *benchmarks* inclusive para aspectos do atendimento considerados subjetivos, como a percepção que o usuário tem do interesse do funcionário pelo seu atendimento. A agência estabelece, a partir da análise das expectativas levantadas junto aos cidadãos e do desempenho de outras instituições, padrões numéricos não só para os aspectos objetivos do atendimento (como no exemplo do tempo de espera para agendamentos de visitas ao *Centrelink* citado acima), mas também para os aspectos subjetivos, ligados à percepção da qualidade dos serviços pelos cidadãos (sob a forma de parâmetros mínimos aceitáveis de satisfação) junto aos usuários.

Na experiência australiana, o emprego da comparação dos resultados da pesquisa junto aos usuários com os *benchmarks* reforçou a visão de que a perspectiva dos diferentes grupos de clientes varia muito entre si. Por conta disso, é importante que os *benchmarks* não podem ser tratados como referenciais absolutos de qualidade, devendo-se avaliar as diferenças de expectativas dos distintos segmentos de usuários.

Balanced Scorecard (BSC)

Em uma estratégia ampla de orientação para o usuário-cidadão, o estabelecimento de padrões de qualidade da prestação de serviços deve levar em conta a capacidade de prestação de serviços, ou seja, as condições materiais de produção e entrega dos serviços aos usuários. O *Canada Post Corporation* desenvolve padrões de desempenho de prestação de serviços utilizando a perspectiva dos usuários e fazendo referência à sua capacidade operacional e geográfica. Assim, os padrões são estabelecidos em função das possibilidades oferecidas pelos processos internos da organização, o que permite uma integração com processos de melhoria contínua e inovação organizacional.

Para alinhar seus padrões de desempenho na prestação de serviços públicos, estabelecidos sob essa ótica, com o processo de avaliação institucional e com seu planejamento estratégico, o *Canada Post Corporation* utiliza a metodologia do *BSC*.

O *BSC* é um método que alinha estratégia e indicadores, incorporando diferentes perspectivas da organização: a perspectiva institucional, a perspectiva dos clientes, a perspectiva da inovação e a perspectiva dos processos internos de trabalho.³⁵ Com isso, a organização pode construir um painel de controle que utiliza indicadores para relacionar o desempenho institucional com a estratégia.

O objetivo é encontrar um denominador comum que possa integrar a variedade de medidas necessárias que são postas pelos *stakeholders*. Isto deve ser feito de forma a maximizar a eficiência dos instrumentos de medida de desempenho e ressaltar a relação entre os vários dados obtidos. Com isso, pode-se integrar as distintas perspectivas das avaliações realizadas, criando uma “abordagem abrangente”, formando um quadro global de todas as questões e índices pertinentes, como a reputação da corporação no que se refere à honestidade e sua responsabilidade cívica e social ou o tempo de entrega de uma correspondência.

A fixação de indicadores identificados com o *BSC* permite uma focalização das atividades em um número reduzido de variáveis, justamente aquelas mais importantes para o cumprimento da missão da organização.

Entretanto, a utilização do *BSC* não deve obstruir as demais possibilidades para o estabelecimento e avaliação do padrão de qualidade da prestação de serviços, devendo o método ser tratado como um recurso adicional à disposição dos administradores públicos. Não é possível restringir a avaliação dos serviços prestados aos cidadãos a apenas um número restrito de indicadores, apesar do fato de que, com certeza, os aspectos mais importantes do atendimento aos cidadãos devem ser acompanhados dentro do painel de controle da organização, uma vez que são direcionadores dos resultados futuros da implementação de suas estratégias.

Comentários finais: notas para um sistema nacional de avaliação dos serviços públicos

O objetivo deste estudo foi fornecer informações e conhecimentos consolidados para apoiar as instituições públicas brasileiras no processo de implantação de uma estratégia de orientação para o usuário-cidadão. Foram destacadas, em especial, iniciativas voltadas para a coleta de informações com os usuários sobre os serviços públicos — pesquisas de avaliação, *workshops* com usuários, índices de satisfação do consumidor e ouvidorias — e as cartas de serviços. Adicionalmente, para ressaltar a importância da revisão de procedimentos internos na estratégia de orientação da instituição para o usuário, foram feitas referências à utilização de técnicas de *benchmarking* e da metodologia do *BSC* para a definição e acompanhamento de padrões de qualidade e satisfação dos usuários.

A análise das experiências estrangeiras aqui realizada aponta alguns aspectos a serem considerados na adoção de iniciativas de definição de padrões

de qualidade de serviços e de coleta de informações sobre os serviços com os usuários-cidadãos.

No que se refere à inter-relação entre a coleta de informações com os usuários e os padrões de atendimento, pode-se destacar que:

- os padrões de serviço e os instrumentos de coleta de informações com os usuários são instrumentos que devem ser vistos no contexto de uma estratégia mais global de orientação da organização para o usuário-cidadão;

- as atividades de pesquisa sobre a satisfação dos usuários não podem ser realizadas de forma desconectada com o estabelecimento dos padrões de qualidade, sob pena de não atenderem aos requisitos de comparabilidade e aderências às reais expectativas dos cidadãos;

- a avaliação será um instrumento ociosamente empregado se não for alimentada por padrões previamente estabelecidos do nível de serviços e de satisfação que se pretende alcançar; e

- a fixação de padrões de qualidade depende de um sistema de avaliação dos serviços por seus usuários, para que os padrões possam ter sua efetivação consistentemente monitorada e avaliada.

Com relação ao estabelecimento de padrões de qualidade para a prestação de serviços, pode-se apresentar as seguintes ponderações:

- a definição de padrões de qualidade deve ser realizada dentro de programas sistemáticos, que permitam ganhos de escala e a criação de uma cultura da disseminação dos compromissos dos prestadores de serviços públicos para com seus usuários. Trata-se, aqui, de fortalecer a cultura e as práticas da avaliação no serviço público. Nesse sentido, a criação de uma unidade de referência para o planejamento, implantação e gestão do sistema de cartas de serviços pode ser útil;

- a elaboração de cartas de serviços deve ser fruto de um processo de discussão amplo, que parta de pesquisas qualitativas envolvendo cidadãos organizados e cidadãos comuns;

- as cartas de serviços desempenham um papel importante de comunicação e, nesse sentido, devem ser escritas em linguagem acessível; sua divulgação, para ser suficientemente ampla, merece uma estratégia que leve em conta os diferentes segmentos de usuários;

- tendo em vista a necessidade de permanente revisão e atualização dos padrões de serviços definidos, é importante definir responsáveis em cada órgão e os procedimentos respectivos;

- definidos os padrões de serviços e os indicadores para sua avaliação é necessário desenvolver procedimentos internos que garantam o cumprimento dos padrões estabelecidos;

- os padrões de serviço devem ser estabelecidos levando em consideração a capacidade da organização de prestar serviços, ou seja, as condições materiais de produção e entrega dos serviços aos usuários;

- os padrões de qualidade precisam ser empregados como elementos de desempenho institucional das organizações, sob pena de perderem o sentido e descolarem-se da gestão estratégica, ou se tornarem meros artifícios de propaganda;

- os padrões de serviço devem refletir aspectos do serviço que são importantes para os usuários e devem estar relacionados às suas expectativas e às condições de atendimento da organização. O desempenho deve ser continuamente monitorado em relação a esses padrões para garantir a melhoria contínua;

- *benchmarking* é uma ferramenta importante para avaliação do desempenho, identificando áreas de sucesso na prestação de serviços e outras necessitando de melhoria.

A participação dos usuários-cidadãos nos processos de avaliação dos serviços públicos exige um cuidadoso planejamento das atividades a realizar para levantamento de informações junto aos usuários. Essa tarefa não pode ser realizada sem atenção a alguns pontos:

- deve ser utilizado um conjunto estruturado de instrumentos para obtenção de informações com os usuários-cidadãos, de forma a se poder superar as limitações de cada abordagem individualmente e se obter uma visão abrangente da perspectiva do cidadão;

- a coleta de informações não deve ser orientada apenas para a avaliação da satisfação, mas, sobretudo, para a identificação de áreas prioritárias para a realização de melhorias;

- na realização de pesquisas de satisfação é importante trabalhar com metodologias que possibilitem a comparação de resultados ao longo do tempo e com outras instituições; e

- na escolha do sistema adequado de instrumentos de coleta de informações é preciso considerar, além dos objetivos da avaliação, os recursos financeiros envolvidos, o tempo e o conhecimento específico necessário.

Ainda que as expectativas dos usuários sejam consideradas pela literatura como a principal referência para a realização da avaliação da qualidade dos serviços prestados, um sistema de avaliação da qualidade dos serviços não pode tomar como absolutas essas expectativas, sem levar em conta as diferenças entre distintos segmentos e a forma como em cada um deles são estabelecidas as expectativas. Em outras palavras, não é porque um determinado segmento, tradicionalmente alijado de serviços públicos de boa qualidade, tem uma expectativa mais baixa em relação à qualidade dos serviços, que o sistema de avaliação deve considerar suficiente um nível de atendimento que para outros grupos seria visto como inadequado. Entra, aqui, a necessidade de indicadores objetivos para o trabalho de avaliação da qualidade dos serviços, vistos como mínimos de desempenho que devem ser garantidos como direitos de cidadania a todos os indivíduos.

Assim, uma iniciativa nacional deve partir do desenho de um sistema nacional que possa ser implantado de forma descentralizada. Ou seja, deve ter características de flexibilidade que não o tornem impossível de ser implantado em

situações específicas. Na verdade, o sistema nacional deve prover as orientações gerais para que os vários órgãos estabeleçam suas cartas de serviços e implantem sistemas de avaliação de desempenho institucional fortemente relacionados com os sistemas e avaliação dos serviços pelos seus usuários.

Um sistema nacional de avaliação dos serviços públicos apresenta requisitos específicos em termos de necessidades de informação. Um de seus componentes deve ser, exatamente, um sistema de informações que faça uso de um grande número de fontes, como:

- Resultados de pesquisas nacionais, abrangendo o maior número de serviços possível, permitindo a comparação entre diferentes agências e entre elas e organizações do setor privado. Essas pesquisas podem, inclusive, ter seus resultados agregados sob a forma de índices nacionais, nos moldes do *ACSI*. Entretanto, é importante que se leve em conta a observação de Dinsdale e Marson (1999), recomendando a adoção de um instrumento padronizado de pesquisa que permita aos gestores do setor público comparar o desempenho de suas organizações, tanto ao longo do tempo quanto como entre organizações similares.

- Resultados de pesquisas realizadas no âmbito de tipos específicos, ou por órgãos públicos, individualmente, referentes aos serviços por eles prestados.

- Informações compiladas dos sistemas de ouvidoria dos vários órgãos públicos prestadores de serviços. Pela natureza de seu trabalho, o *ombudsman* recebe diariamente um grande número de reclamações, pedidos e sugestões. O adequado tratamento dessas informações pode permitir que aflorem aspectos da realidade antes desconhecidos, com a identificação de padrões de comportamento dos usuários-cidadãos dos serviços públicos, a descoberta de relações entre diferentes fenômenos e o entendimento de diferentes características dos processos de avaliação dos serviços públicos pelos usuários.

- Informações oriundas de sistemas interativos de relação com cidadãos, notadamente as iniciativas de governo eletrônico.

Um desafio que merece nota é o da utilização dos recursos colocados à disposição pela tecnologia da informação. Dentre as principais possibilidades, pode-se destacar:

- A emergência de novas perspectivas de interatividade, propiciadas pelas tecnologias de interconexão, como a *Internet*, pode criar condições de ampliar a capacidade dos prestadores de serviços públicos de comunicar-se com os cidadãos usuários dos serviços, alargando o campo da realização de pesquisas eletrônicas em termos de volume de pessoas atingidas, velocidade de obtenção de dados e facilidade de divulgação.

- O desenvolvimento tecnológico também propicia a aplicação de um nível de processamento de informações cuja obtenção era bastante difícil, quando não impossível, até alguns anos atrás. Os recursos de *data mining*, possibilitando análises bastante aprofundadas das bases de dados, permitem identificar relações de

causalidade e associação antes desconhecidas, ampliando o conhecimento dos agentes públicos sobre os usuários de seus serviços e sobre sua avaliação destes.

- A expansão da capacidade das centrais de atendimento telefônico e das centrais de *telemarketing* ampliam a possibilidade de comunicação dos prestadores de serviços públicos, viabilizando não somente a existência de sistemas de atendimento ao cidadão de grande capacidade, como também dando oportunidade de realização rápida de pesquisas telefônicas, quando tecnicamente aconselháveis.

Visto que a participação dos cidadãos é tida como fundamental para o processo de avaliação dos serviços públicos, torna-se fundamental encontrar formas de estimular a manifestação dos cidadãos. As pesquisas quantitativas de opinião e as pesquisas qualitativas são as formas mais comuns, mas tendem a incorporar uma contribuição do cidadão como consumidor de serviços, uma vez que se assentam na identificação de percepções individuais.

Um ponto em que as experiências internacionais são bastante frágeis é o da participação dos usuários-cidadãos dos serviços públicos na sua gestão. Essa, em geral, se concentra na participação em pesquisas e oficinas, ou nos contatos com sistemas de atendimento ao cidadão e ouvidorias. A ampliação da participação dos usuários, além do seu impacto em termos de democratização da gestão pública, pode contribuir para a existência de bons sistemas de avaliação e de estabelecimento de padrões de qualidade de serviços. A adoção de conselhos de usuários, conselhos gestores de equipamentos públicos, comissões multipartites de avaliação dos serviços, ou outros mecanismos que se venha a criar, podem tornar mais preciso o processo de apropriação das opiniões, necessidades e preferências dos cidadãos pelos prestadores de serviços públicos.

A participação dos cidadãos no sistema de gestão dos serviços públicos também traz o benefício de conferir a estes o estatuto de direito de cidadania, de coisa pública, em última instância. O que significa dizer que o lugar do cidadão frente ao serviço público não é somente o de consumidor, chamado a participar apenas por meio da linguagem da pesquisa de mercado.

Isso nos leva a lembrar as observações de Pollitt (1990:183):

“não basta tratar os usuários de serviços públicos como meros consumidores, ignorando a dimensão da cidadania envolvida. Em que pesem as contribuições do uso de mecanismos do mercado para o governo, como a utilização de pesquisas de mercado, entre outros instrumentos, não se pode fazer uma transposição pura e direta de um setor para outro. Em outras palavras, a eficiência e a eficácia não podem corresponder exatamente aos mesmos valores e significados no setor público e no setor privado.”

Pollitt (1990:129) procura traçar uma distinção entre cidadão e consumidor. Pondera que cidadania envolve conceitos de justiça, representação, participação e

igualdade de oportunidades, que não estarão presentes em nenhuma definição de consumidor. Esse é o aspecto político que o modelo gerencial deve considerar para não substituir a perspectiva burocrática por uma perspectiva unicamente técnico-operacional.

Qualquer sistema que pretenda incorporar a participação dos usuários na avaliação dos serviços públicos deve encará-los como cidadãos, portadores de direitos, entre eles o direito aos serviços públicos e à participação em sua gestão. Os serviços públicos devem ser avaliados não só tendo como referência o atendimento às demandas individuais dos usuários, mas também pelo seu impacto na cidadania, na implementação de políticas públicas inclusivas e na promoção dos seus direitos.

Notas

- ¹ Este documento corresponde à versão editada e revisada pela Pesquisa ENAP do relatório elaborado para a pesquisa “Experiências internacionais voltadas para a satisfação dos usuários-cidadãos com os serviços públicos” por José Carlos Vaz e Ana Paula Macedo Soares em 2000. A pesquisa foi contratada pela ENAP com recursos do Convênio ENAP-FAT nº 13/2000. As partes do texto que foram acrescentadas no processo de edição, realizado pela Pesquisa ENAP, estão assinaladas como Nota Pesquisa ENAP.
- ² Nota Pesquisa ENAP.
- ³ Nota Pesquisa ENAP.
- ⁴ Nota Pesquisa ENAP.
- ⁵ Nota Pesquisa ENAP.
- ⁶ Nota Pesquisa ENAP.
- ⁷ Nota Pesquisa ENAP.
- ⁸ Nota Pesquisa ENAP.
- ⁹ Na literatura são apontados como desafios a definição de quem são os usuários, o risco de a sua percepção sobre os serviços públicos ser enviesada e insuficiente para o desenvolvimento dos serviços, a necessidade de obter informações que possibilitem a melhoria dos serviços públicos e o fato de o conceito de usuário poder embutir o princípio de diferenciação que é incompatível com o setor público. Esses temas representam uma discussão importante, mas não serão objeto deste texto. Ver a respeito: Knox e Mcalister (1995), Younis *et al* (1996), Pollitt (1990), Gilbert *et al* (1998) e Vaz (2000).
- ¹⁰ A satisfação de um prisioneiro no sistema carcerário pode não ser um indicador tão válido da eficácia geral de uma prisão. O que pode ser mais importante é se os prisioneiros estão detidos de forma efetiva, com o devido respeito aos seus direitos (Gilbert *et al*, 1998).
- ¹¹ Nota Pesquisa ENAP.
- ¹² Nota Pesquisa ENAP.
- ¹³ Nota Pesquisa ENAP.
- ¹⁴ Nota Pesquisa ENAP.

- ¹⁵ Ver Fichamento 6 no Anexo deste trabalho.
- ¹⁶ Ver Fichamento 5 no Anexo deste trabalho.
- ¹⁷ Ver Fichamento 6 no Anexo deste trabalho.
- ¹⁸ Nota Pesquisa ENAP.
- ¹⁹ Nota Pesquisa ENAP.
- ²⁰ Nota Pesquisa ENAP.
- ²¹ Nota Pesquisa ENAP.
- ²² Como metodologias que possibilitam a comparação de resultados de pesquisas de avaliação de satisfação, Dinsdale e Marson (1999) mencionam, além dos índices, metodologias que utilizam escalas de conversão de resultados e questionário padrão de pesquisa. Os autores dão preferência a essa última.
- ²³ Nota Pesquisa ENAP.
- ²⁴ Nota Pesquisa ENAP.
- ²⁵ A orientação para o mercado do *ACSI* traduz-se nos três antecedentes do modelo: qualidade, ou desempenho percebido, que é aberta em dois componentes relacionados à experiência de consumo, customização e confiabilidade; qualidade percebida do produto em relação ao preço pago; e expectativas do mercado atendidas (Claes Fornell citado em Dinsdale e Marson, 1999).
- ²⁶ Nota Pesquisa ENAP.
- ²⁷ Nesse sentido, Osborne e Gaebler (1994) incluem o *ombudsman* entre os mecanismos que podem ser adotados pelas organizações públicas para “ouvir o cliente”. Cabe notar, entretanto, que o papel do *ombudsman* não se restringe à coleta de informações dos clientes. Atuando como um representante dos cidadãos na organização, constitui um mecanismo institucional para fortalecer a proteção legal dos cidadãos frente à administração (OCDE, 1987). Nota Pesquisa ENAP.
- ²⁸ Ver Fichamento 9 no Anexo deste trabalho.
- ²⁹ Nota Pesquisa ENAP.
- ³⁰ Ver Fichamento 1 no Anexo deste trabalho.
- ³¹ Nota Pesquisa ENAP.
- ³² Ver Fichamento 2 no Anexo deste trabalho.
- ³³ Nota Pesquisa ENAP.
- ³⁴ Nota Pesquisa ENAP.
- ³⁵ Para mais informações sobre o *Balanced Scorecard (BSC)*, ver Kaplan e Norton (1997).

Referências bibliográficas

- ABRUCCIO, F. L. (1997), “O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente.” *Cadernos ENAP*, Brasília, n.10.
- ALVES, A. M.; MACEDO, M. E. (1997), “Reforma Administrativa: o Caso do Reino Unido”. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 48, n.3, set-dez, p. 63-81.
- AZEREDO, Beatriz. (1998), *Políticas Públicas de Emprego: a experiência brasileira*. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho — ABET, Coleção Teses e Pesquisas, v.1.
- BARNES, J.; GLYNN, W. (1995), “Understanding Services Management.” *Chichester*, Wiley.
- BLYTHE, D. M.; MARSON, D. B. (1999), *Good Practices in Citizen-Centred Service*. Ottawa: CCSN-CCMD.
- DINSDALE, G.; MARSON, D. B. (1999), *Citizen/Client Surveys: Dispelling Myths and Redrawing Maps*. Ottawa: CCSN-CCMD.
- CARTER, N. (1991), “Learning to Measure Performance: The Use of Indicators in Organizations”, *in Public Administration*, v. 69, n. 1, p. 85-101.
- CLARKE, M.; STEWART, J. (1987), “The Public Service Orientation: Issues and Dilemmas”, *in Public Administration*, v. 65, n. 2, p. 161-177.
- GILBERT, G.; NICHOLS, J.; ROSLOW, S. (2000), “A mensuração da satisfação dos clientes do setor público”. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 51, n.3, jul-set.
- HYDE, A. (1991-1992), *Feedback from customers, clients and captives*. The Bureaucrat, 20(4).
- KAPLAN, R.; NORTON, D. (1997), *A Estratégia em ação — Balanced Scorecard*. São Paulo: Editora Campus.
- KNOX, C.; MCALISTER, D. (1995), “Policy Evaluation: Incorporating Users’ Views.” *Public Administration*, v.73, n.3, p. 413-436.
- KELLY, J.M.; SWINDELL, D. (2000), “Linking citizen satisfaction data to performance measures: A preliminary examination,” *in: Public Performance & Management Review*; Thousand Oaks; sep., p. 30-52.
- MILLER, T.; MILLER, M. (1991), *Citizen Surveys: How to Do Them, How To Use them, What They Mean*. Washington: Intenational City/County Management Association.

- OECD. (1987), "A survey of initiatives for improving relationships between the citizen and the administration." *Public Management Studies*, Paris: OECD, n.1.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. (1994), *Reinventando o Governo — Como o Espírito Empreendedor está Transformando o Setor Público*. Brasília: Editora MH Comunicação — ENAP.
- POLLITT, C. (1990), *Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience*. Cambridge: Basil Blackwell.
- ROSANVALLON, J. (1995), *La Nueva Question Social*. Buenos Aires: Manatial.
- SCHMIDT, F.; STRICKLAND, T. (2000), "Satisfação do usuário: guia para o gerente público no Canadá". *Cadernos ENAP*, Brasília, n. 20.
- ROY MORGAN RESEARCH CENTRE. Good Practices Research. Disponível na *Internet* (<http://www.psmprc.gov.au/publications98/goodpractice5.htm>).
- VAZ, J.C. (2000), "Ouvidoria Pública", in PAULICS, V., *125 Dicas: Idéias para a Ação Municipal*. S. Paulo: Instituto Pólis.
- _____. Relatório contendo uma resenha da literatura sobre satisfação dos usuários de serviços públicos no enfoque da administração com foco no usuário. Mimeo.
- WALSH, K. (1991), "Quality and Public Services," in *Public Administration*, v. 69, n. 4, winter, p. 503-514.
- YOUNIS, T.; BAILEY, S.J.; DAVIDSON, C. (1996), "The application of total quality management to the public sector." *International Review of Administrative Sciences*, v. 62, n.3 september.
- ZEITHAML, V.; PARASURAMAN, A.; BERRY, L. (1990), *Delivering Quality Service*. New York: Free Press.

Anexo

Fichamentos de experiências em definição de padrões de atendimento na prestação de serviços públicos e na captação de informações do usuário sobre a qualidade da prestação de serviços públicos da pesquisa.

Serão apresentados a seguir os registros de algumas experiências significativas de utilização de instrumentos para estabelecimento de padrões de qualidade no atendimento dos cidadãos e aplicação de procedimentos para captação de informações dos usuários-cidadãos sobre avaliação dos serviços públicos. O panorama da experiência internacional é apresentado aqui sob o formato de fichamentos de casos concretos de diversas agências, em diversos países: Espanha, Canadá, Austrália, EUA e Inglaterra.

Fichamento 1

Fichamento de experiência em definição de padrões de prestação de serviço público e mecanismos de obtenção de informações dos usuários dos serviços públicos.

Nome da experiência

Cartas de Servicios

País

Espanha

Data de início

As cartas de serviços foram regulamentadas em 1999, pelo decreto de regulação das cartas de serviços e dos prêmios de qualidade na Administração Geral do Estado (Real Decreto 1.259/1999, de 16 de julho).

Instituições

Órgãos da Administração Geral do Estado, Órgãos Públicos e Entidades Gestoras e de Serviços da Seguridad Social.

Descrição da experiência

As cartas de serviços são documentos que constituem um instrumento pelo qual os órgãos da Administração Geral do Estado, os Órgãos Públicos e as Entidades Gestoras e de Serviços da Seguridad Social da Espanha informam aos

cidadãos sobre os serviços que prestam e sobre os compromissos de qualidade na sua prestação. As cartas também informam sobre os direitos dos cidadãos e usuários em relação a esses serviços. Seu objetivo é fomentar a melhoria contínua dos serviços públicos para tornar explícitos os níveis de padrão de qualidade que os cidadãos podem esperar da prestação de serviços.

As cartas de serviços estão inseridas em um processo de modernização e reforma do modelo de gestão da qualidade do serviço público espanhol. Pretendem facilitar e melhorar a relação com os cidadãos e, ao mesmo tempo, fixar os compromissos adquiridos pela administração pública na prestação de serviços. Integram um conjunto sistemático de ações, criadas pelo Ministério de Administração Pública, no contexto do Plano de Qualidade da Administração Pública. Elas visam contribuir para a construção de um modelo de gestão pública que tenha o cidadão como centro de suas decisões, e devem ser adotadas por todas as unidades associadas à Administração Geral do Estado.

a) Conteúdo

Para que as cartas de serviços das agências espanholas dêem conta de informar ao cidadão as qualidades com que se provê a prestação de serviços públicos, foi estabelecido que devem apresentar:

- a natureza, conteúdo, características e formas de provisão de serviços públicos;
- os mecanismos de consulta aos usuários acerca dos serviços que estes demandam;
- formulário de pedidos de serviços;
- a determinação dos padrões de qualidade na provisão do serviço;
- objetivos e indicadores de desempenho;
- correio do cidadão, para encaminhamento de reclamações, sugestões e opiniões sobre a melhoria dos serviços; e
- o sistema de avaliação de qualidade.

b) Elaboração e gestão das cartas

Pelo Real Decreto de 1.259/1999, foi determinado que:

1) Compete à *Secretaria de Estado para la Administración Pública* estimular a elaboração de cartas de serviços, colaborando com os órgãos públicos na sua redação e no estabelecimento de sistemas de avaliação.

2) Os subsecretários, em cada ministério, zelarão para que todos os órgãos públicos elaborem sua respectiva carta de serviços e para que efetivem sua atualização periódica, de acordo com o procedimento estabelecido pelo Real Decreto.

3) Os responsáveis pelos órgãos públicos a que se refira a carta de serviços serão os responsáveis por sua elaboração e gestão, assim como pelo sistema de avaliação de qualidade.

c) Aprovação e difusão

De acordo com o mesmo decreto, ficou definido que:

1) As cartas de serviços e suas atualizações posteriores serão aprovadas por resolução do subsecretário do ministério a que pertença o órgão público.

A resolução de aprovação será publicada no *Boletín Oficial del Estado*.

2) Cada órgão tornará efetiva as ações de divulgação de sua carta de serviços da maneira que achar mais eficaz, garantindo que estas possam ser conhecidas pelos usuários em todas as dependências da instituição.

3) As cartas de serviços de cada instituição devem ser enviadas ao *Centro de Información Administrativa*, órgão dependente da *Secretaría de Estado para la Administración Pública*, para que estejam disponíveis por meio dos Escritórios de Informação e Atenção ao Cidadão, instituídos pelo Real Decreto 208, no ano de 1996.

d) Flexibilidade no desenho das cartas

A heterogeneidade dos serviços prestados pelos diversos órgãos da administração pública faz com que seja necessário evitar o estabelecimento de um modelo uniforme e acabado de cartas de serviços. Ao contrário, é necessário ter um modelo flexível, sendo que as cartas devem constituir documentos passíveis de revisão. Por causa disso, estabeleceu-se que devem ser freqüentemente atualizadas, mediante um processo contínuo de melhoria, refletindo as novas expectativas dos usuários.

Toda iniciativa de melhoria de qualidade nas organizações públicas necessita de sistemas de avaliação para verificar o alcance dos objetivos e aferir o impacto dos resultados obtidos. Assim, o decreto que institui as cartas de serviços estabeleceu a implantação de um sistema de avaliação estruturado em dois planos:

1) a auto-avalição de cada um dos órgãos e entidade, de acordo com os padrões de qualidade determinados; e

2) a avaliação global e integrada do conjunto de serviços públicos.

Resultados esperados

A introdução de cartas de serviços na Espanha é um processo ainda recente, e seus resultados estão sendo observados. Espera-se que esse processo faça com que a administração pública aumente sua flexibilidade e grau de adaptação às necessidades dos cidadãos, propiciando a transformação dinâmica dos órgãos públicos para atenderem cada vez melhor o cidadão. As cartas facilitam a transparência da gestão pública, o fornecimento de informação, a consulta e a participação dos usuários dos serviços públicos. Também implicam maior responsabilização dos gestores públicos. Com esse mecanismo, é possível traduzir as expectativas dos cidadãos em melhorias para os serviços. Isto se consegue pela divulgação de informações, como a natureza, o conteúdo, as características e as formas de prestação de serviços e os padrões de qualidade estabelecidos para eles. Por fim, os cidadãos têm a possibilidade de avaliar os serviços e, a partir dos resultados de seu parecer, os serviços serão atualizados.

Fontes de informação

<http://www.igsap.map.es/cia/cartas/rd1259-99.htm>

<http://www.ua.es/oia/es/legisla/rd1259-99.htm>.

Fichamento 2

Fichamento de experiência em definição de padrões de prestação de serviço público e mecanismos de obtenção de informações dos usuários dos serviços públicos.

Nome da experiência

Carta de Servicios del Centro de Información Administrativa (CIA)

País

Espanha

Data de início

As cartas de serviços foram regulamentadas em 1999 — regulação das cartas de serviços e dos prêmios de qualidade na Administração Geral do Estado (Real Decreto 1.259/1999, de 16 de julho).

Instituição

O CIA é um órgão ligado ao Ministério de Administração Pública. Tem a função de informar, dirigir e orientar o cidadão a respeito dos serviços prestados pelo governo.

Este serviço se realiza especialmente mediante um sistema de comunicação telefônica, como também por sistemas de informação escrita (livro de informações e publicações editadas), visitas ao CIA, bem como fornecimento de informações pelo *website* na *Internet*.

Descrição da experiência

a) Descrição do serviço prestado

O CIA presta basicamente os seguintes serviços:

- informações sobre o órgão *Administración General del Estado* (unidades que integram a *Administración General del Estado*, funções que desempenham etc.);
- informações sobre a legislação básica do Estado;
- informações sobre as ofertas de emprego público;
- informações sobre as oficinas de informação dos órgãos de administração pública;
- informações sobre os órgãos de governo das comunidades autônomas (dados identificativos sobre as unidades que integram a administração, composição da direção, regulação geral etc.);
- informações sobre órgãos da administração local;

- informações sobre os boletins e diários oficiais;
- informações agrupadas por áreas sobre os serviços públicos prestados (em página *web* do CIA); e
- informações sobre as cartas de serviços da Administração Geral do Estado.

b) Compromisso de níveis de qualidade

As cartas de serviços do CIA estabelecem que os serviços oferecidos por ele serão prestados de acordo com os dois princípios de compromissos e qualidade:

- 1) a informação contida nas bases de dados deve ser continuamente atualizada, assim que o CIA recebe as novas informações;
- 2) em relação a cada uma das modalidades de informação, a prestação de serviços deve obedecer a uma série de níveis de qualidade para cumprimento do serviço.

- Informação telefônica

O Centro de Informação Telefônica Administrativa atenderá a todas as chamadas telefônicas, sendo que o tempo médio de espera por atendimento não pode ser superior a um minuto.

No que se refere às consultas por telefone, estabelece-se que 70% das consultas realizadas devem ser atendidas antes de cinco minutos e um máximo de 30% podem ser atendidas antes de dez minutos.

- Informação escrita

O prazo de resposta para as correspondências recebidas não pode ser superior a 20 dias úteis após o seu recebimento pelo centro.

- *Internet*

As páginas da *Internet* que são versões eletrônicas de publicações em papel, serão atualizadas no prazo mais breve possível, após a última edição da publicação. O resto das publicações eletrônicas se atualizarão em prazo mais breve possível a partir da comunicação da alteração.

- Informação por correio eletrônico

As mensagens recebidas serão respondidas nos mesmos prazos estabelecidos para informação escrita.

- Pedidos de publicações

Os pedidos de publicações serão respondidos no prazo mais breve possível.

c) Regras de atendimento ao público

Em cada uma das modalidades de informação, os servidores se guiarão pelas seguintes regras de atenção ao cidadão:

- identificar-se adequadamente;
- escutar atentamente o público;
- utilizar linguagem compreensível;

- tratar de resolver a questão no menor tempo possível;
- perguntar ao cliente se obteve o que desejava;
- despedir-se com amabilidade;
- o servidor deve guiar-se em sua atuação considerando os valores éticos do serviço público: integridade, neutralidade, imparcialidade, transparência da gestão, receptividade e responsabilidade profissional; e
- devem dar extrema atenção às pessoas portadoras de algum tipo de deficiência.

d) Sistemas para manutenção dos padrões de qualidade

Para manutenção da qualidade da informação que o centro oferece, as cartas de serviços estabelecem procedimentos de revisão de bases de dados e informação e procedimentos de avaliação da qualidade dos serviços.

O plano de revisão de bases de dados e informação tem como principais procedimentos:

- duas vezes ao ano deve ser feita a revisão da informação contida nas bases de dados e nos órgãos públicos da *Administración General del Estado*;
- duas vezes ao ano será feita a revisão da informação contida nas bases de dados e nos órgãos públicos das *Comunidades Autónomas*;
- duas vezes ao ano será feita a revisão da informação contida nas bases de dados das corporações locais; e
- todos os meses se revisará a informação contida nas bases de dados de ofertas de emprego público.

O plano de avaliação da qualidade dos serviços estabelece dois procedimentos básicos:

- O centro deve realizar todos os anos uma avaliação de opinião entre os usuários dos distintos serviços públicos. Essa avaliação destina-se a conhecer o perfil dos clientes, sua avaliação da qualidade do serviço e que melhorias têm a sugerir.

- Livro Registro das medidas de atenção ao público (em versão eletrônica).

Esse livro é composto por:

- cartas de serviços do CIA;
- estatísticas mensais de visitas, consultas telefônicas, cartas atendidas e acessos às páginas da rede na *Internet*;
- resultados das avaliações realizadas com os usuários;
- resumo das queixas e sugestões apresentadas;
- revisões efetuadas nas bases de dados e nos documentos de informação ao público;
- resumo da difusão dos serviços e distribuição das publicações elaboradas pelo CIA; e
- resumo das comunicações voltadas aos cidadãos.

Para poder comprovar o cumprimento dos padrões de qualidade, foram estabelecidos indicadores para avaliar o desempenho dos serviços prestados pelo CIA, apresentados no quadro a seguir:

Indicadores básicos de qualidade

1. Consultas telefônicas atendidas antes de um minuto de espera.
2. Porcentagem de chamadas em que o cliente recebe a mensagem de saturação das linhas telefônicas.
3. Porcentagem de consultas pessoais (visita ao CIA) atendidas antes de cinco minutos.
4. Porcentagem de consultas pessoais (visita ao CIA) atendidas antes de dez minutos.
5. Porcentagem de consultas escritas atendidas antes de 20 dias úteis.
6. Porcentagem de consultas via *Internet* ou por telefone atendidas antes de 20 dias úteis.
7. Porcentagem de queixas e sugestões respondidas antes de 20 dias úteis.
8. Porcentagem de clientes satisfeitos.

Além desses oito indicadores básicos, existem mais outros 22 indicadores de qualidade complementares que também são utilizados para a avaliação de desempenho dos serviços.

Resultados esperados

Como resultado, destaca-se a formulação de indicadores de desempenho, que permitem a identificação de necessidades e oportunidades de promover mudanças no padrão de qualidade do serviço. Além disso, deve-se destacar a importância da definição de um sistema de acompanhamento e atualização dos padrões de qualidade, previsto na própria carta de serviços. Com esse recurso, pretende-se que os padrões aumentem sua efetividade, por sua maior aderência à realidade.

Fontes de informação

<http://www.igsap.map.es/cia/cartas/cartacia.htm#14>

Fichamento 3

Fichamento de experiência em definição de padrões de prestação de serviço público e mecanismos de obtenção de informações dos usuários dos serviços públicos.

Nome da experiência

Customer Service Charters

País

Austrália

Data de início

Em 1997, no planejamento de reformas na administração pública definido na programação consolidada no *Commonwealth Implementation Timetable*, foi estabelecido o compromisso de implementar as cartas de serviços em todas as agências do governo australiano que lidam com o público.

Instituição

Australian Public Services Agencies/Commonwealth Agencies

Descrição da experiência

a) Abrangência

Por conta da implantação, no governo australiano, da abordagem do foco no cidadão, foi determinado que todos os departamentos, agências e empresas que lidam com o público devem desenvolver cartas de serviços (*Customer Service Charters*).

As *Service Charters* representam o compromisso de cada agência em prover serviços de alta qualidade, garantindo a manutenção dos padrões de qualidade dos serviços, desenvolvidos por meio de ativa consulta com os cidadãos.

Toda agência regulatória deve ter a sua *Service Charter*, para tornar possível responder de forma eficaz às demandas dos usuários de seus serviços.

As *Charters* têm o potencial de aumentar o envolvimento do cidadão na avaliação da provisão de serviços públicos, como também de envolvê-los na concepção e criação desses serviços.

b) Padrões de qualidade

As cartas de serviços relacionam a efetivação dos padrões de qualidade a um conjunto de diretrizes e procedimentos:

- facilitar o acesso aos serviços do governo;
- prestação de serviços e produtos úteis;
- agendamento de visitas do cidadão ao órgão público;
- manutenção de um servidor público familiarizado com as situações particulares, funcionando como um referencial de contato para o usuário;
- correção de erros;
- proporcionar melhoria da correspondência com cidadãos e serviços de atendimento telefônico; e
- esforço permanente para tornar claro os procedimentos.

c) Relatórios de avaliação

As agências têm a responsabilidade de fazer relatórios anuais sobre o desenvolvimento do programa. Os relatórios são públicos e incluem a contagem do número e dos tipos de reclamação recebida durante o ano. Também apresentam o desempenho das agências em relação aos padrões de qualidade estabelecidos pelas *Service Charters*.

Os relatórios de avaliação incluem tabelas de desempenho, construídas a partir da aplicação de questionários, como o exemplo a seguir:

Nós iremos ajudá-lo:

1. Facilitando o acesso dos serviços públicos prestados pelo *Centrelink*:
 - De maneira geral, foi fácil acessar os serviços do *Centerlink*? (% sim)
2. Prestando serviços e produtos úteis:
 - Os serviços e produtos lhe foram úteis? (% sim)
3. Prestando informação de serviços necessários:
 - Você foi avisado sobre outros serviços? (% sim)
 - Ficou satisfeito com a clareza da informação? (% sim)
4. Oferecendo um servidor familiarizado com a situação particular do cidadão para ajudar em serviços que não podem ser feitos pelo telefone:
 - Satisfeito com o serviço baseado no contato pessoal?
 Sim Não
5. Agendando visita ao departamento ou telefonando em horário que convenha ao cidadão:
 - Como você avaliaria o sistema de agendamento: o horário e a data marcados estavam bons para você? (% sim)
6. Identificando-nos quando falamos com você:
 - Os servidores identificaram-se?
 Sim Não
7. Escutando cuidadosamente o que você nos diz (% satisfação).
8. Sendo amáveis, solícitos, respeitosos e sensíveis às suas necessidades individuais:
 - Servidores foram amáveis (% satisfação)
 - Servidores foram solícitos (% satisfação)
 - A forma com que os servidores trataram (% satisfação)
 - Compreensão das necessidades do cidadão (% satisfação)
9. Provendo explicações sobre quesitos que você precisa saber (% satisfação).
10. Prestando informações precisas, consistentes e fáceis de entender:
 - Precisão da informação (% satisfação)
 - Consistência da informação (% satisfação)
 - Informação fácil de entender (% satisfação)
11. Fornecendo um serviço eficiente:
 - Rapidez e eficiência na prestação de serviço (% satisfação)
12. Corrigindo erros:
 - Intenção de corrigir um erro, considerando a última visita ou telefonema (% satisfação)
 - Índice de resolução de erros (% satisfação)
13. Melhorando nossos serviços por telefone ou via documentos:
 - Documentos (% satisfação)
 - Serviços telefônicos (% satisfação)
14. Tornando claro o que você tem que fazer:
 - Explicação do que se tem que fazer (% satisfação)

Resultados alcançados

Em 2000, havia mais de 130 *Service Charters* implantadas na Austrália.

Fontes de informação

http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/about_us_customer_charter.htm.

<http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/ea3b9a1335df87bcca2569890008040e/8806adf5b7830670ca2569ab0004935f!OpenDocument>

Fichamento 4

Fichamento de experiência em definição de padrões de prestação de serviço público e mecanismos de obtenção de informações dos usuários dos serviços públicos.

Nome da experiência

Sistema de *feedback* do *Centrelink*

País

Austrália

Data de início

Em 1997, no *Commonwealth Implementation Timetable*, foi definido o compromisso de implementar as cartas de serviços em todas as agências que lidam com o público. Assim foi implantado a *Centrelink Service Charter* que é revisada anualmente, com a realização de novas edições e atualizações.

Instituição

Centrelink

Descrição da experiência

a) Serviços prestados

O *Centrelink* é uma agência que busca orientar-se pelo modelo de administração pública voltado ao cidadão. Essa agência tem simplificado a administração pública, coordenando uma rede de trabalho (*Customer Service Centres*), que atua em nível nacional, na Austrália.

O *Centrelink* tem basicamente dois métodos de provisão de serviços: os *Customer Service Centres* (Centros de Serviço para o Cidadão) e as *Call Centres* (Centrais de Atendimento Telefônicos).

O *Centrelink* congrega os seguintes departamentos:

1. Departamento de serviços voltados à família e comunidade;
2. Departamento de emprego, relações e trabalho e pequenos negócios;
3. Departamento de transporte e serviços regionais;
4. Departamento de veteranos de guerra;
5. Departamento de saúde e serviços de saúde para terceira idade;
6. Departamento de educação, treinamento e serviços para juventude;
7. Departamento de agricultura, pesca e das florestas da Austrália;
8. Departamento de comércio exterior;
9. Departamento de comunicação, informação, tecnologia e arte;
10. Departamento de imigração e assuntos multiculturais (étnicos).

b) Revisões

Na revisão da *Centrelink's Service Charter* de 1999, os usuários enfatizaram a necessidade de uma provisão de serviço personalizada, isto é, uma abordagem particular e pessoal para cada serviço.

Para que os clientes conhecessem as disposições da carta de serviços, foi criado, em 1999, um quadro referencial, contendo os seus elementos-chave (padrões de qualidade, direitos do cidadão etc). Esse quadro foi afixado em todos os departamentos públicos, sendo visíveis para o consumidor. Esta é uma forma de conscientizar o cidadão de seus direitos e do que pode esperar como padrão de qualidade do serviço público.

Em março de 2000, foi conduzida a terceira revisão da carta de serviços, que foi a mais extensa de todas. Como de costume, o processo de revisão incluiu a consulta com os usuários e grupos comunitários.

O foco principal da revisão incidiu sobre:

- padrões de capacidade de resposta do serviço (para complementar os padrões de qualidade já estabelecidos);
- informações gerais sobre a agência (uma breve descrição do *Centrelink*, uma lista dos departamentos e os melhores métodos de contactá-lo, por exemplo); e
- uma seção abordando os direitos do usuário.

c) Sistema de feedback

As *Customer Charters* incentivam os usuários a fornecer sua avaliação sobre o serviço por meio dos seguintes canais:

- telefonando para o Centro Telefônico de Atendimento (ligação gratuita);
- preenchendo uma ficha de avaliação do usuário, disponível em todos os *Customer Service Centres* (Centros de Serviço ao Usuário);
- preenchendo uma ficha de avaliação do usuário disponível no *Centrelink website*; e
- falando pessoalmente com qualquer servidor público.

A informação do *feedback* do usuário é usada das seguintes formas:

- transpondo os conteúdos do *feedback* para mudar a ação do órgão em questão;
- repassando o *feedback* para o conhecimento de outros departamentos;
- melhorando e mudando os processos; e
- aproveitando o *feedback* de forma a incluí-lo no planejamento e nas estratégias de provisão de serviços do *Centrelink*.

Os serviços do Centro de Atendimento do *Centrelink* estão disponíveis em nível nacional por meio de 14 *websites*, a maior parte deles associada aos escritórios regionais. Todas as sugestões, reclamações, elogios e pedidos de informações em geral são gravados no banco de dados de cada *website*. No final de cada mês, as informações são coletadas (em nível nacional) e analisadas para relatório.

Muitas alterações foram feitas em função do *feedback* do usuário.

No Sul da Austrália, por exemplo, havia muitas reclamações referentes à dificuldade de alguns usuários em relacionar-se com a agência do *Centrelink*, representando outros cidadãos impossibilitados de fazê-lo diretamente. Isso ocorria, em geral, por conta de deficiências nos registros e formulários envolvidos. Com isso, ocorreram redesenhos de processos e de formulários.

Resultados alcançados

O compromisso do *Centrelink* foi reconhecido quando, em 1999, a agência ganhou o prêmio *Excellence in Integrating Service Charter — driven customer service outcomes with core business practices*.

Por outro lado, as pesquisas empreendidas demonstram que o conhecimento dos cidadãos acerca das *Service Charters* cresceu em apenas 4% entre maio de 1999 e maio de 2000. Assim, estão sendo desenvolvidas estratégias para melhorar esses índices.

Fontes de informação

http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/annual_report/appen11.htm#ref1

Fichamento 5

Fichamento de experiência em definição de padrões de prestação de serviço público e mecanismos de obtenção de informações dos usuários dos serviços públicos.

Nome da experiência

Avaliação pelos usuários — *Centrelink*

País

Austrália

Data de início

As atividades de avaliação pelos usuários dos serviços da agência foi estabelecida em função de lei instituída em 1997 (*Commonwealth Service Delivery Act 1997*).

Instituição

Centrelink

Descrição da experiência**a) Tipo de serviço prestado**

O *Centrelink* é uma agência que busca orientar-se pelo modelo de administração pública voltado ao cidadão. Essa agência tem simplificado a administração pública, coordenando uma rede de trabalho (*Customer Service Centres*) que atua em nível nacional, na Austrália.

O *Centrelink* tem basicamente dois métodos de provisão de serviços: os *Customer Service Centres* (Centros de Serviço para o Cidadão) e as *Call Centres* (Centrais de Atendimento Telefônicos).

O *Centrelink* congrega os seguinte departamentos:

1. Departamento de serviços voltados à família e comunidade;
2. Departamento de emprego, relações e trabalho e pequenos negócios;
3. Departamento de transporte e serviços regionais;
4. Departamento de veteranos de guerra;
5. Departamento de saúde e serviços de saúde para terceira idade;
6. Departamento de educação, treinamento e serviços para juventude;
7. Departamento de agricultura, pesca e das florestas da Austrália;
8. Departamento de comércio exterior;
9. Departamento de comunicação, informação, tecnologia e arte; e
10. Departamento de imigração e assuntos multiculturais (étnicos).

b) Procedimentos de avaliação utilizados

O *Centrelink* conduz um programa de avaliação da satisfação do usuário-cidadão em nível nacional, isto é, a agência avalia integradamente a satisfação dos usuários de todos os serviços que ela presta. Para exemplificar o funcionamento dessa experiência, destaca-se a seguir a comparação das pesquisas realizadas entre 1999 e 2000.

Pesquisa de satisfação geral (conforme medido por várias Pesquisas de Satisfação do Usuário)

<i>Private</i>	Nov. 1999 (%)	Mai 2000 (%)
Qualidade Geral do <i>Centrelink</i> (avaliando pessoas, serviços e informações)*	70,0	66,0
Nível Geral da Qualidade dos Centros de Serviços para o Cidadão (avaliando pessoas, serviços e informações)**	77,1	77,2
Nível Geral da Qualidade dos Serviços dos <i>Call Centres</i> (avaliando pessoas, serviços e informações)***	69,7	70,1
Nível Geral da Qualidade dos Serviços Internacionais. (avaliando pessoas, serviços e informações)****	95,5	94,0
Nível Geral da Qualidade dos Serviços dos Serviços Prestados em Casa (avaliando pessoas, serviços e informações)**	N/D	79,7
Nível Geral da Qualidade dos Serviços para as Comunidades (avaliando pessoas, serviços e informações)**	N/D	83,9
Avaliação Geral da Agência <i>Centrelink</i> *	78,0	77,0

Fontes:

* *National Customer Satisfaction Survey (Millward Brown Australia).*

** *Customer Service Centre Customer Satisfaction Survey (Roy Morgan Research).*

*** *Call Centre Customer Satisfaction Survey (Roy Morgan Research).*

**** *International Services Customer Satisfaction Survey (Roy Morgan Research).*

Além disso, a avaliação também se baseia no uso do método de *benchmarking* para avaliar seus serviços a cada seis meses. O método se baseia na comparação entre os serviços das *Call Centres* fornecidos pelo *Centrelink* e outras organizações que realizam atendimento ao público.

Os principais aspectos avaliados por esta pesquisa são:

- amabilidade e solicitude no atendimento;
- uso de respeito e simpatia para o tratamento do usuário; e
- redução do tempo de espera para agendamentos de visitas ao *Centrelink*.

O emprego da comparação dos resultados da pesquisa junto ao usuário com os *benchmarks* reforçou a visão de que a perspectiva dos diferentes grupos de clientes varia muito entre si, o que faz com que os *benchmarks* devam ser tratados de forma não absolutizante.

O *Centrelink* também monitora a percepção dos cidadãos em relação aos padrões e níveis de qualidade de serviços públicos estabelecidos pelas cartas de serviços (ver fichamento sobre *Customer Service Charter*).

Resultados alcançados

Como resultado do progresso da atuação do *Centrelink*, destaca-se a flexibilidade das formas que a agência desenvolveu para adequar o atendimento às necessidades e ao perfil do usuário. Ao longo das pesquisas, diversas demandas foram identificadas, especialmente no sentido da personalização do atendimento. Por conta disso, foi estabelecido um horário de trabalho flexível e criado um sistema de atendimento que correspondesse às necessidades cambiantes dos usuários. Esse novo sistema, implantado a partir das pesquisas, tem como principais características:

- indivíduos que não possam ir ao escritório do *Centrelink* no horário de seu funcionamento e possam agendar atendimentos fora do horário comercial;
- aqueles que têm dificuldade em ir ao escritório podem ser atendidos em casa;
- o *site* da *Centrelink* na *Internet* está estendendo o acesso de informações de serviços e agora está recebendo 200 mil visitas por semana; e
- redução do tempo de espera por atendimento telefônico (este fato provavelmente está associado ao desenvolvimento da prestação de serviço pela *Internet*).

Fontes de informação

<http://www.centrelink.gov.au>

http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/about_us/service.htm

http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/about_us/

[departments.htm](#)

http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/about_us/index.htm

http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/annual_report/

http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/annual_report/

[appen12.htm](#)

Fichamento 6

Fichamento de experiência em definição de padrões de prestação de serviço público e mecanismos de obtenção de informações dos usuários dos serviços públicos.

Nome da experiência

Value Creation Workshops

País

Austrália

Data de início

A experiência foi iniciada em 1997 e, durante o ano 2000, o *Centrelink* conduziu 12 *workshops* com diferentes comunidades em toda a Austrália.

Instituição

Australian Public Service, por meio da Agência *Centrelink*.

Descrição da experiência

a) Objetivos e características

Muitas agências do *Australian Public Service* realizam pesquisas com seus usuários, utilizando vários tipos de instrumentos. A agência de provisão de serviços *Centrelink* está empenhada em buscar informações acerca da qualidade de seus serviços por meio de *workshops* (*Value Creation Workshops*).

Como um complemento da pesquisa nacional realizada de seis em seis meses com os usuários-cidadãos, o *Centrelink* está envolvendo-os na identificação das prioridades dos serviços e de seus defeitos.

Os *workshops* visam:

- esclarecer o papel do *Centrelink* no estabelecimento de parcerias com as organizações das comunidades;
- compartilhar informação e conhecimento para melhorar o entendimento entre usuários e servidores públicos;
- auxiliar cidadãos a acessar os serviços; e
- trabalhar em cooperação para alcançar melhores resultados para os usuários.

Os *workshops* envolvem o mesmo número de clientes e servidores públicos. Primeiro, os servidores escutam a percepção dos cidadãos sobre os serviços públicos e como são afetados pelos serviços ineficientes.

A lacuna entre a expectativa dos usuários e a expectativa dos servidores é identificada por meio de uma série de perguntas, sendo explorada nas discussões do *workshop*.

Feita a discussão, os servidores públicos desenvolvem os Planos do Usuário para Melhoria do Serviço Público (*Customer Improvement Plans*), baseado diretamente na avaliação do usuário acerca de como o serviço está progredindo no decorrer do tempo.

b) Exemplo: *Cranbourne, Victoria, Customer Service Centre — Personalised Service*.

De acordo com os resultados obtidos pelas pesquisas com os usuários e com o *workshop* de *Cranbourne* (*Cranbourne's First Value Creation Workshop*), os servidores públicos decidiram que iriam concentrar-se em responder à demanda por serviços mais personalizados. No *workshop* também foi destacado que os usuários se sentiam irritados por precisarem repetir a mesma história para várias pessoas, isto é, serem transferidos de departamento para departamento até conseguirem acessar a pessoa responsável pela resolução de seu problema.

Um grupo de servidores trabalhou para identificar como os resultados poderiam ser alcançados, com o mínimo de impacto sobre o orçamento, dentro dos limites existentes.

No caso do *workshop* de *Cranbourne*, os servidores públicos decidiram desenvolver um estilo de gerenciamento de provisão de serviços em que os usuários teriam um servidor que seria familiarizado com suas circunstâncias particulares.

A seção foi dividida em duas equipes, cada uma incluindo um grupo de servidores que seriam os principais responsáveis pelo contato com o usuário. Cada grupo era responsável pelo atendimento de aproximadamente 350 usuários-cidadãos. Dentro dessas mesmas equipes, havia um grupo de apoio designado a prover condições de mudança, bem como executar outras funções administrativas.

Por meio de uma carta, todos os usuários foram informados do novo modelo de atendimento, sendo apresentados ao servidor responsável pelo contato. Juntamente com a carta foi enviado um cartão do servidor em questão e o número de telefone para contato direto.

Resultados alcançados

Os resultados da pesquisa feita com os usuários comprovam o progresso dos *workshops* em prover serviços personalizados para seus clientes.

Além disso, a introdução de novos mecanismos para obtenção do *feedback* do usuário-cidadão, como o número de discagem gratuita e as cartas para comentários, tem-lhes propiciado canais para sugestões, reclamações ou elogios.

Esses novos canais de comunicação têm sido bem recebidos pelos cidadãos, sendo que entre 1999 e 2000, houve um decréscimo de 15% nas queixas endereçadas ao *ombudsman*, em relação aos serviços do *Centrelink*. Por meio desses canais, é possível esclarecer problemas que serão resolvidos mais rapidamente. Também fornecem ao *Centrelink* dados mais detalhados para identificar em quais aspectos a provisão de serviços pode ser melhorada.

Fontes de informação

<http://www.psmpc.gov.au/publications98/goodpractice5.htm>.

Fichamento 7

Fichamento de experiência em definição de padrões de prestação de serviço público e mecanismos de obtenção de informações dos usuários dos serviços públicos.

Nome da experiência

Transformando o *Canada Post* por meio de avaliação de desempenho

País

Canadá

Data de início

O programa de avaliação do *Canada Post Corporation* começou em 1987, medindo-se o desempenho do serviço. Em função da avaliação, foram estabelecidos padrões de qualidade para prestação de serviços. O programa foi se desenvolvendo e a instituição passou a adotar o modelo de gestão com foco no usuário.

Instituição

Canada Post Corporation

Descrição da experiência

a) Atividades

O *Canada Post Corporation* desenvolve padrões de desempenho de prestação de serviços utilizando a perspectiva dos usuários e com referência na capacidade operacional e geográfica. A avaliação dos padrões de desempenho é feita com frequência e utiliza técnicas com amostras representativas. As variáveis incluem:

- tamanho da amostra ou número de teste de cartas;
- tipo de endereçamento (escrito a mão ou digitado/datilografado);
- tamanho do envelope;
- método de pagamento;
- método de postagem;
- endereçamento correto;
- destinação de entrega; e
- entregas residenciais ou comerciais.

O desempenho é medido nos centros urbanos, nas províncias e entre as províncias, como também nas áreas rurais.

As avaliações são feitas por meio de questionários aplicados junto aos usuários, entrevistas telefônicas e questionários via correio.

Quando o *Canada Post Corporation* solicita avaliação dos usuários e funcionários, sabe que os respondentes não podem opinar sobre todos os aspectos. O entrevistado só pode comentar acerca daquilo que é pertinente ao seu conhecimento e experiência. Desta forma, as perguntas são direcionadas ao conhecimento de cada grupo. Cada grupo responde às questões que pode avaliar de acordo com seu conhecimento.

b) Métodos de avaliação institucional

O método de avaliação do desempenho institucional utilizado é o *Balanced Scorecard (BSC)*. Trata-se de um painel de controle que utiliza indicadores para relacionar de forma a mensurar o desempenho com a estratégia.

O objetivo é construir um conjunto integrado de medidores de desempenho que possa integrar a variedade de medidas necessárias que são postas pelos *stakeholders*. Isto deve ser feito de forma a maximizar a eficiência dos instrumentos de medida de desempenho e ressaltar a relação entre os vários dados obtidos. Assim, pode-se integrar as distintas perspectivas das avaliações realizadas,

criando uma abordagem abrangente, formando um quadro global de todas as questões e índices pertinentes, indo desde a avaliação em quesitos operacionais e processos de trabalho até a reputação da organização no que se refere à honestidade e sua responsabilidade cívica e social.

Com relação aos aspectos específicos relacionados à satisfação de um típico usuário, o sistema de avaliação procura criar indicadores em vários aspectos: confiabilidade do serviço, qualidade dos produtos, reputação por honestidade e permeabilidade a críticas e solicitações específicas.

Resultados alcançados

O *Canada Post Corporation* julga que o sucesso do programa de avaliação, além dos benefícios em si, ligados à melhoria da qualidade do serviço, reflete-se também na ampliação dos canais de comunicação com os usuários.

Com a aplicação dos instrumentos de avaliação, a companhia identificou fatores que devem ser evitados:

- falha na clareza da comunicação;
- pouca ou tardia comunicação;
- interpretar resultados de forma errada; e
- falha na identificação daqueles que lidam diretamente com os usuários, os sistemas e os processos.

Fontes de informação

BLYTHE, M.; MARSON, B. (1999), *Good Practices in Citizen-Centred Services*. Canada: Citizen-Centred Service Network / Canadian Centre for Management Development, p.155-160.

Fichamento 8

Fichamento de experiência em definição de padrões de prestação de serviço público e mecanismos de obtenção de informações dos usuários dos serviços públicos.

Nome da experiência

Customer Satisfaction Initiative

País

Estados Unidos

Data de início

Em 1999, o governo dos Estados Unidos começou a empreender pesquisas para medir a satisfação da população com as agências federais, tendo como eixo a comparação entre o setor público e o setor privado, isto é, comparam-se os serviços prestados pelas agências federais com os serviços do setor privado.

Os resultados foram aferidos por meio do uso do *American Customer Satisfaction Index*. A primeira pesquisa mostrou que muitas agências federais

apresentavam um nível de qualidade de provisão de serviços similar ao do setor privado. A segunda pesquisa com o cidadão-usuário, realizada em 2000, mostrou melhorias significativas em cerca de 25% dos serviços. Em menos de um ano, as agências receberam os resultados das pesquisas e fizeram alterações em seus programas, promovendo melhorias.

Instituição

Agências Federais do país.

Descrição da experiência

a) Implantação

As pesquisas com o usuário-cidadão integram o modelo de gestão pública com foco no cidadão, um processo que data de 1993, por meio do estabelecimento pelo *Government Performance and Results Act (GPRA)* (Congresso de lei) que obriga agências federais a preparar planos estratégicos, medidas de desempenho e planos de desempenho anual, esses relatórios devem ser reportados ao congresso (anualmente).

A lei visa aumentar a eficácia e a *accountability* por parte das agências federais, promovendo o foco nos resultados, na qualidade do serviço e na satisfação do consumidor.

Um passo muito importante no estabelecimento do padrão de qualidade dos serviços públicos foi o estabelecimento da Ordem Executiva 12.862 (decreto presidencial de estabelecimento das normas de serviço ao usuário), no mesmo ano de 1993. Essa ordem constituiu-se na base legal que permitiu a criação de um novo paradigma de governo, além de focar a prestação de serviços no atendimento ao cidadão. O decreto complementou a iniciativa chamada *National Performance Review (NPR)*, que buscava a redução do setor público, voltando-o para os usuários e adotando padrões de gestão semelhantes aos das empresas privadas.

Assim, as agências foram direcionadas para adotarem os seguintes procedimentos:

- identificação do usuário (imediate e potencial), servido pela agência;
- realização de pesquisas com os usuários, o tipo e a qualidade de serviços que demandam, como também avaliar o nível de satisfação com os serviços existentes;
- estabelecer padrões de qualidade e aferir os resultados do desempenho da agência em comparação a eles;
- comparar os padrões de qualidade do serviço público em relação às melhores empresas que atuam na área (uso do *benchmark*);
- realizar pesquisas junto aos servidores públicos a respeito das perspectivas e dificuldades em oferecer um serviço público no mesmo nível das melhores empresas que atuam na área;

- propiciar escolhas para o usuário, tanto no que se refere ao tipo de serviço quanto à sua forma de provisão;
- tornar acessíveis os serviços, as informações e os meios para reclamações; e
- prover meios para os usuários fazerem reclamações ou sugestões.

b) *American Customer Satisfaction Index (ACSI)*

O *ACSI* é um indicador nacional da qualidade dos bens e serviços disponíveis no país. Desde 1994, este indicador tem sido usado para medir a satisfação do usuário em empresas do setor privado. Com a iniciativa do modelo de gestão pública voltada ao cidadão, esse instrumento foi incorporado pelo setor público como uma forma de avaliar e garantir o padrão de qualidade dos serviços.

O usuário é inquirido a respeito de suas expectativas e satisfação com bens e serviços fornecidos pelas empresas. As informações adquiridas por meio das entrevistas são utilizadas de forma a calcular o índice de satisfação do usuário, que varia entre 0 e 100, para cada empresa. Os valores de cada empresa são agregados por setor econômico e ponderados para a obtenção de um índice nacional (*National ACSI Score*). O *ACSI* é feito por meio da parceria entre a *University of Michigan Business School*, *Arthur Andersen*, *CFI Group* (empresas de consultoria) e *American Society for Quality*.

Os índices do *ACSI* são baseados em múltiplas questões referentes basicamente à satisfação com a qualidade do serviço prestado e expectativas do usuário em relação ao serviço. Desta forma, são feitas 250 entrevistas por segmentos (os usuários são agrupados em segmentos). Em 1999, 7.723 usuários foram entrevistados; enquanto que no ano de 2000 este número subiu para 8.179.

O *ACSI* é uma medida uniforme e nacional para aferir a satisfação do usuário de serviços (públicos e privados). Por se tratar de um indicador válido para ambos os setores (público e privado), permite a realização de comparações entre os dois setores.

O indicador em questão é baseado em um modelo econométrico, relacionando variáveis dependentes e independentes, isto é, relações de causa e efeito. Essas variáveis são obtidas por meio de entrevistas, por telefone, com os usuários de serviços.

Como cada agência federal serve a muitos públicos, para aferir o índice foram agrupados segmentos de usuários. Cada agência identificou seus usuários, que foram selecionados para entrevistas utilizando modelo randômico (escolha aleatória).

No caso do governo, o *American Customer Satisfaction Index* é calculado para cada segmento de serviço e, posteriormente, os índices obtidos são agrupados. Também é estabelecida relação entre os grupos de usuários e o orçamento a eles destinado.

Resultados alcançados

Em 1993, quando o processo foi iniciado, apenas três agências federais comprometeram-se a estabelecer padrões de qualidade. Já em 1997, havia um total de 4.000 padrões estabelecidos para 570 instituições públicas, incluindo departamentos federais, agências, organizações e programas.

Após as pesquisas realizadas no ano de 1999, foi possível empreender modificações nos serviços públicos de acordo com as demandas apontadas pelos usuários. Na última pesquisa, estes afirmam notar melhorias no tratamento dado pelos servidores públicos. Destacaram a cortesia dos servidores públicos, a facilidade de acesso e a utilidade da informação fornecida.

Para o ano de 2001 nota-se um aumento muito grande das agências que participam das pesquisas de satisfação com o usuário. O número de serviços submetidos à avaliação passou de 30 para 100. A participação nos sistemas de avaliação é tida como uma forma de alinhar os resultados do programa aos objetivos dos usuários dos serviços.

Fontes de informação

Gilbert, Nichols e Roslow (2000:29)

<http://www.customersurvey.gov/history.htm>

<http://www.npr.gov/custserv/index.html>

<http://www.customersurvey.gov/GovernmentWideResearch.html>

<http://www.customersurvey.gov/federal.htm>

http://www.customersurvey.gov/quality_customer_service.htm

<http://www.customersurvey.gov/acsiindex.htm>

<http://www.customersurvey.gov/measure.htm>

<http://customersurvey.gov/faqs.htm>

<http://www.acsi.asq.org>

Fichamento 9

Fichamento de experiência em definição de padrões de prestação de serviço público e mecanismos de obtenção de informações dos usuários dos serviços públicos.

Nome da experiência

Local Government Ombudsman — customer satisfaction survey.

País

Reino Unido

Data de início

A experiência iniciou-se com a instituição do *ombudsman*, que passa a agir efetivamente a partir de 1989. Posteriormente, em 1999, são realizadas pesquisas com os usuários deste serviço.

Instituição

Local Government Ombudsman

Descrição da experiência

a) Abrangência

O *ombudsman* (*Local Government Ombudsman*) investiga reclamações providas de problemas oriundos com a administração pública, principalmente no âmbito do poder local. Suas investigações incidem sobre reclamações acerca de problemas referentes à habitação, planejamento, educação, serviço social, proteção ao consumidor e impostos.

O *ombudsman* pode investigar reclamações a respeito de como o governo tem realizado suas ações, mas não pode questionar as ações públicas só porque alguém não concorda com o que é feito.

O objetivo do *ombudsman* é assegurar a satisfação dos cidadãos em relação ao retorno de suas reclamações, bem como assegurar a contínua melhoria da administração pública. Desde 1989, o *ombudsman* tem o poder de encaminhar advertências como procedimento de suas investigações.

Uma reclamação deve ser conduzida de maneira a dar oportunidade ao órgão público de lidar com a questão. Em outras palavras, é um mecanismo que busca implementar melhorias e não promover acusações. Assim, o encaminhamento de reclamações deve privilegiar os próprios mecanismos de cada instituição para fazer as reclamações. Caso não surta efeito, o cidadão deve dirigir-se ao *ombudsman*.

b) Avaliação dos serviços

Entre abril e maio de 1999, foi conduzida uma pesquisa pelo instituto *Market Opinion and Research International (MORI)*, verificando a satisfação daqueles que haviam feito reclamações junto ao serviço de *ombudsman* durante o ano de 1998.

Foram 1.007 entrevistas por telefone, com amostra randômica. Paralelamente, foi feita uma pesquisa com 105 entrevistas a partir de uma amostra das reclamações oriundas de minorias étnicas.

As perguntas referiam-se aos seguintes quesitos:

- satisfação com o tempo que o *ombudsman* leva para resolver o problema;
- satisfação com a informação fornecida pelo *ombudsman* a respeito do andamento do processo;
- satisfação com a forma com que sua reclamação foi conduzida;
- satisfação com a solicitude do *ombudsman*; e
- satisfação com a eficiência e eficácia do processo.

Também foram avaliados os seguintes aspectos:

- facilidade de acessar o serviço do *ombudsman*;
- satisfação com a rapidez do atendimento telefônico;
- satisfação com a polidez do *ombudsman*; e
- satisfação com a clareza da informação prestada pelo *ombudsman*.

Resultados alcançados

A partir da operação dos serviços do *Local Government Ombudsman*, constatou-se que os níveis gerais de satisfação com o serviço estão fortemente relacionados com os níveis gerais de satisfação com os resultados obtidos por meio das reclamações feitas. Se as reclamações não são atendidas, os usuários tendem a mostrar-se insatisfeitos com os serviços prestados pelo *Local Government Ombudsman* como um todo.

Fontes de informação

<http://www.open.gov.uk/lgo/cspresrel.htm>

<http://www.open.gov.uk/lgo/complain.htm>

<http://www.open.gov.uk/lgo/#work>

<http://www.open.gov.uk/lgo/survey.htm>

Normas para colaboradores

1. A série **Texto para discussão** divulga artigos em fase de pré-publicação, com o objetivo de fomentar o debate direto entre o leitor e o autor.
2. Os trabalhos, sempre inéditos no Brasil, devem conter em torno de 25 laudas de 30 linhas de 65 toques.
3. Os originais devem ser encaminhados ao editor, em arquivo digital, em programa de uso universal. Usar apenas as formatações padrão e enviar para publicacoes@enap.gov.br.
4. Na primeira página deve constar informação sucinta sobre formação e vinculação institucional do autor (em até duas linhas).
5. Notas, referências e bibliografia devem vir ao final do trabalho, e não ao pé da página. Notas e referências, sendo o caso, devem vir devidamente numeradas.
6. Os originais enviados à editora de **Texto para discussão** não serão devolvidos. O editor compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

Texto para discussão

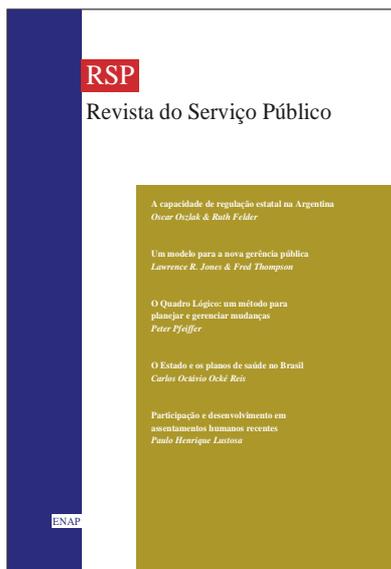
Números publicados

- 41 - *Gestão de custos no setor público*
Pesquisa ENAP
Março/01, 26p.
- 40 - *Entre o público e o privado: o modelo de gestão de resíduos sólidos adotado pela SLU de Belo Horizonte*
José Wanderley Novato Silva
Allan Claudius Queiroz Barbosa
fevereiro/01, 27p.
- 39 - *A percepção das chefias sobre a capacitação nos cursos da ENAP*
Pesquisa ENAP
dezembro/00, 20p.
- 38 - *Perfil dos dirigentes de recursos humanos da Administração Pública Federal*
Pesquisa ENAP
novembro/00, 28p.
- 37 - *Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem*
Peter Pfeiffer
outubro/00, 37p.
- 36 - *Relatório de Avaliação do curso Elaboração de indicadores de desempenho institucional*
Pesquisa ENAP
outubro/00, 36p.
- 35 - *Modelo para informatização das administrações públicas municipais*
Maria José Ferreira Foregatto Margarido
agosto/00, 21p.
- 34 - *Perfil dos gestores de recursos humanos da Administração Pública*
Pesquisa ENAP
agosto/00, 20p.

- 33 - *A imanência do planejamento e da gestão: a experiência de Curitiba*
Luiz Carlos de Oliveira Cecilio
Carlos Homero Giacomoni
Miguel Ostoja Roguski
agosto/99, 22p.
- 32 - *Sociedade civil: sua democratização para a Reforma do Estado*
Luiz Carlos Bresser Pereira
novembro/98, 57p.
- 31 - *Custos no serviço público*
Marcos Alonso
outubro/98, 34p.
- 30 - *Demissão por insuficiência de desempenho na reforma gerencial: avanços e desafios*
Marianne Nassuno
setembro/98, 21p.
- 29 - *Reforma da previdência: negociações entre os poderes Legislativo e Executivo*
Marcelo James Vasconcelos Coutinho
agosto/98, 24p.
- 28 - *Diagnóstico da situação da mulher na Administração Pública Federal*
Franco César Bernardes,
Marcelo Gameiro de Moura e
Marco Antônio de Castilhos Acco
julho/98, 25p.
- 27 - *Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses*
Francisco Gaetani
junho/98, 27p.
- 26 - *Análise de macroprocessos na Secretaria de Recursos Humanos do MARE: uma abordagem sistêmica*
Marcelo de Matos Ramos
maio/98, 23p.
- 25 - *Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na América Latina e Caribe: o caso brasileiro*
Carlos César Pimenta
abril/98, 23p.
- 24 - *Reconstruindo um novo Estado na América Latina*
Luiz Carlos Bresser Pereira
março/98, 19p.

- 23 - *Reforma administrativa e direito adquirido*
Paulo Modesto
fevereiro/98, 25p.
- 22 - *Utilizando a internet na administração pública*
Cláudio Seiji Sato
dezembro/97, 25p.
- 21 - *Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural*
Tereza Cristina Cotta
novembro/97, 13p.
- 20 - *A reforma administrativa francesa: da crise da função pública a uma nova racionalidade da ação coletiva, uma difícil transição*
Valdeci Araújo
outubro/97, 26p.
- 19 - *Formação e capacitação na construção de um novo Estado*
Evelyn Levy
setembro/97, 15p.
- 18 - *Agências Executivas: estratégias de reforma administrativa*
Marcos Alonso
agosto/97, 37p.
- 17 - *Controle interno e paradigma gerencial*
Sheila Maria Reis Ribeiro
julho/97, 27p.
- 16 - *Novos padrões gerenciais no setor público: medidas do governo americano orientadas para o desempenho e resultados*
Bianor Scelza Cavalcanti e Roberto Bevilacqua Otero
junho/97, 31p.
- 15 - *Cidadania e Res publica: a emergência dos direitos republicanos*
Luiz Carlos Bresser Pereira
maio/97, 45p.
- 14 - *Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para discussão*
Francisco Gaetani
abril/97, 15p.
- 13 - *As escolas e institutos de administração pública na América Latina diante da crise do Estado*
Enrique Saravia
março/97, 18p.
- 12 - *A modernização do Estado: as lições de uma experiência*
Serge Vallemont
dezembro/96, 16p.

- 11 - *Governabilidade, governança e capacidade governativa*
Maria Helena de Castro Santos
dezembro/96, 14p.
- 10 - *Qual Estado?*
Mário Cesar Flores
novembro/96, 12p.
- 09 - *Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*
Luiz Carlos Bresser Pereira
outubro/96, 20p.
- 08 - *Desempenho e controle na reforma administrativa*
Simon Schwartzman
setembro/1996, 22p.
- 07 - *Brasil século XXI - A construção de um Estado eficaz*
Virgínio Augusto Ferreira Coutinho e
Maria Teresa Oliva Silveira Campos
agosto/1996, 24p.
- 06 - *A tecnologia da informação na reforma do Estado*
Ricardo Adolfo de Campos Saur
julho/1996, 15p.
- 05 - *Reforma administrativa e direito adquirido ao regime da função pública*
Paulo Modesto
outubro/1995, 14p.
- 04 - *Estado, aparelho do Estado e sociedade civil*
Luiz Carlos Bresser Pereira
outubro/1995, 31p.
- 03 - *Reflexões sobre a proposta da reforma do Estado brasileiro*
Gleisi Heisler Neves
outubro/1995, 28p.
- 02 - *A questão da estabilidade do serviço público no Brasil: perspectivas de flexibilização*
Érica Máximo Machado e
Lícia Maria Umbelino
julho/1995, 21p.
- 01 - *A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira*
Luiz Carlos Bresser Pereira
maio/1995, 24p.



Assine a **Revista do Serviço Público** *Conhecimento atualizado em Administração Pública*

A **RSP Revista do Serviço Público** é uma publicação voltada para a divulgação e debate de temas relacionados ao Estado, à administração pública e à gestão governamental. Reúne artigos de autores brasileiros e estrangeiros que apontam as tendências contemporâneas no debate sobre a área.

Publicada desde 1937, a RSP passou por uma profunda reforma editorial em 1996, inspirada pela consciência da necessidade crescente de manter a função pública em contato regular com análises dos grandes temas atuais.

Conheça o Catálogo de Publicações ENAP visitando o nosso site: www.ena.gov.br

Cartão de assinatura da RSP

Para assinar a RSP, preencha este cartão e envie para o endereço abaixo por fax ou correio.

Periodicidade: trimestral
Assinatura anual: R\$ 40,00
Exemplar avulso: R\$ 12,00
Exemplar anterior a 1997: R\$ 8,00

ENAP Escola Nacional de
Administração Pública
Diretoria de Informação e
Conhecimento em Gestão
SAIS — Área 2-A
70610-900 — Brasília - DF
Tel.: (0XX61) 445 7096 / 445 7102
Telefax: (0XX61) 445 7178
E-mail: publicacoes@ena.gov.br

Nome/Instituição:

Profissão/Cargo:

CPF/CGC:

Endereço:

Cidade:

UF:

CEP:

Caixa Postal:

Telefone:

Fax:

E-mail:

Tipo de solicitação:

- Assinatura RSP Ano 52 - 2001
 Alteração de cadastro

Formas de pagamento:

1. Cheque nominal à ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública
2. Enviar ordem de pagamento (anexar cópia do depósito) em nome de: ENAP — Fundação Escola Nacional de Administração Pública, através do Banco do Brasil S/A — Agência Ministério da Fazenda 3602-1, Conta Corrente: 170500-8 Depósito identificado (código - dv) finalidade: 11470211401002-2.
3. Enviar nota de empenho (anexar original) em nome de: ENAP — Fundação Escola Nacional de Administração Pública — UG: 114702 — Gestão: 11401