

## **SOBRE A METODOLOGIA DE PESQUISA DE AVALIAÇÃO DA SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS DOS SERVIÇOS PÚBLICOS NO BRASIL**

Annez Troiano

1. A avaliação da satisfação dos usuários de serviços públicos constitui uma prática muito recente. Mesmo naqueles países onde a tradição de 'prestar contas' à população é parte integrante dos costumes mais comzeinhos dos governantes, ainda não se desenvolveram metodologias especificamente voltadas para esse tipo de mensuração. Por essa razão, tais avaliações acabam sendo feitas, mais das vezes indiretamente, como subprodutos de outras pesquisas de opinião pública. Estas, ao aferir o prestígio e a aprovação dos governantes, acabam por fornecer indicadores a partir dos quais se extraem inferências sobre a satisfação dos usuários dos serviços públicos. Também no Brasil tem sido assim. O que sempre se soube (quando se soube) a respeito de como a população avalia os serviços públicos derivou de indicadores obtidos em pesquisas desse tipo.
2. As novas formas de gestão das políticas públicas, os novos procedimentos gerenciais que vêm sendo adotados mais recentemente por alguns países é que acabaram determinando a necessidade de se aferir, através de metodologias e pesquisas próprias, a satisfação dos usuários dos serviços públicos, diante das suas expectativas. Esse tipo de avaliação decorre, portanto, de uma nova postura dos governos, fundada no reconhecimento de que ela se constitui numa importante ferramenta para a introdução de melhorias na qualidade da gestão.
3. Até muito recentemente, a implementação de programas de qualidade - agora já alcançando a esfera das ações públicas - foi típica do setor privado. Neste espaço, sim, foram desenvolvidas teoria e práticas que dão embasamento a várias experiências dedicadas à avaliação da satisfação de usuários/consumidores de bens e serviços, as quais resultaram em grande acúmulo de resultados.
4. No caso da gestão pública, todavia, ainda não houve acúmulo equivalente. Muito menos o desenvolvimento de marcos teóricos dos quais pudessem ser extraídas as orientações para a realização de pesquisas de avaliação de satisfação recobertas por uma já consolidada referência metodológica comum.
5. Nos casos já conhecidos, de países que têm procurado instituir sistemas de avaliação de satisfação, constata-se, a despeito dos relevantes resultados já alcançados, que ainda se está no início do processo e que cada país tem procurado desenvolver esquemas metodológicos próprios, adequados às circunstâncias locais e tendo em conta as características específicas das suas redes de serviços.
6. Sabidamente, os serviços públicos no Brasil são providos "à moda brasileira". O modelo de descentralização, as competências específicas e concorrentes, o modelo de financiamento dos gastos e tantas outras características relevantes dos serviços, ainda que guardem similaridades com aspectos importantes dos seus equivalentes em determinados outros países, são tipicamente brasileiros.
7. Além disso, o estágio em que se encontra a implementação dos serviços públicos (tipicamente públicos) no Brasil é muito distinta do estágio em que são prestados os mesmos serviços naqueles países com experiência relevante no que diz respeito à avaliação da satisfação dos seus usuários.
8. No caso brasileiro, o que inicialmente se impõe diz respeito à construção de um marco inicial de referência que deverá servir de ponto de partida para a estruturação de um Sistema Nacional Permanente de Avaliação da Satisfação dos Usuários de Serviços Públicos. Tomou-se, nesse sentido, a decisão de realizar-se uma pesquisa pioneira, de âmbito nacional, voltada para a obtenção de uma medida da satisfação da população do país ante os serviços públicos em geral. Trata-se do elemento básico de comparação para que possa ser estabelecida uma meta determinada a ser alcançada num período x de anos.
9. Assim, por exemplo, se dessa pesquisa viesse a derivar o cálculo de uma medida de satisfação que dissesse que a população brasileira de usuários dos serviços públicos manifestou-se por estar posicionada no nível ww% de satisfação com respeito a esses serviços; a partir desse dado poder-se-ia estabelecer que, num período de x anos, deveria ser alcançado um nível de satisfação de zz%.
10. Diante dessa preocupação, bem como da necessidade de realizar-se uma pesquisa que cobrisse, generalizadamente, o conjunto de usuários e não usuários dos serviços públicos, optou-se pela realização de uma pesquisa domiciliar, cujos entrevistados seriam selecionados por amostragem aleatória probabilística, representativa do conjunto da população urbana do país.
11. Escolheu-se ainda, pela suas características universais, como representativos dos serviços públicos, para uma primeira rodada da pesquisa, os serviços de educação, previdência e saúde.

12. Tomou-se, além disso, como método referencial, para fins de construção dos procedimentos de avaliação da satisfação dos usuários, a metodologia desenvolvida basicamente pelo Prof. "Parsu" Parasuraman PhD. da Universidade de Miami, EUA. Trata-se de metodologia originalmente criada e aplicada na avaliação de serviços privados de variada natureza e que, já sendo presentemente de domínio público, facilitaria os esforços da equipe no sentido de construir procedimentos mais adequados à característica pública dos serviços, uma vez que revelou-se bastante compatível aos objetivos do levantamento planejado, dada a sua adaptabilidade aos serviços públicos.

13. A metodologia em apreço traduz-se na avaliação da satisfação dos usuários e na avaliação da qualidade dos serviços segundo cinco dimensões de abordagem, assim caracterizadas:

Agilidade no atendimento, refere-se ao desejo de ajudar os clientes/usuários, fornecendo-lhes um serviço com pontualidade (denominada, na terminologia original de Parasuraman de Prestabilidade);

Garantia de que os serviços serão processados com a habilitação requerida, diz respeito à forma correta e precisa como serão realizados os serviços prometidos, uma vez acessados (denominada de Confiabilidade);

Qualidade no atendimento, significa a atenção individualizada com que os usuários são atendidos (Empatia);

Qualidade do serviço, relaciona-se ao adequado conhecimento dos executores dos serviços (funcionários) para bem realizá-los, aliada à cortesia e habilidade do seu desempenho, inspirando responsabilidade e conquistando a confiança dos usuários (Garantia ou Segurança);

Adequação das instalações físicas e do ambiente de execução dos serviços, refere-se à aparência das instalações físicas, dos equipamentos, mas também das pessoas e dos materiais de comunicação com os usuários (tangibilidade).

1. Os questionários aplicados no levantamento foram desenhados de modo a darem conta de dois campos de abordagem. No primeiro deles, objetivou-se obter os dados relacionados à caracterização socioeconômica e geográfica das famílias selecionadas na amostra. Já no segundo campo de abordagem, após a devida qualificação das condições de acesso e uso dos serviços por parte dos moradores do domicílio, buscou-se, de um lado, avaliar – segundo dimensões e características/atributos relevantes dos serviços – os níveis de satisfação dos seus usuários, ante os parâmetros por eles mesmos estabelecidos como definidores da satisfação plena que esperariam ou desejariam obter ao acessá-los e usufruí-los ou consumi-los; e, de outro lado, usuários (e, nesse caso, também os não usuários de forma pertinente), foram conduzidos a indicar, dentre o conjunto de atributos/características relevantes dos serviços, aqueles considerados ainda mais importantes, até o máximo de cinco aspectos.

2. A escolha das variáveis definidoras das características e/ou atributos fundamentais dos serviços foi precedida de minucioso trabalho de elaboração desenvolvido junto aos órgãos setoriais responsáveis pelo planejamento, execução e avaliação das políticas públicas de educação, previdência e saúde. Para tanto, foram mobilizados especialistas responsáveis pelo conteúdo e gestão dos programas em cada uma dessas áreas. E, uma vez definidas as formas de inclusão desses atributos dos serviços, os questionários foram submetidos a vários pré-testes cuja avaliação crítica ensejou a elaboração da versão definitivamente levada a campo na etapa de execução do levantamento.

3. As variáveis representativas dos diferentes atributos/características dos serviços foram associadas, em função do seu conteúdo, a uma das cinco dimensões dos serviços conforme elas encontram-se descritas no item 13. Anterior.

4. Conforme descrito no capítulo metodológico do Relatório Técnico dedicado à análise dos resultados da pesquisa, buscou-se, no tocante à avaliação da satisfação dos usuários, o cálculo de uma medida denominada Taxa de Satisfação Relativa. Esta taxa constitui um dos modos recomendados pela metodologia desenvolvida por Parasuraman para a aferição da satisfação dos usuários. Basicamente ela resulta da razão em porcentagem entre a nota atribuída pelo respondente à satisfação por ele afirmada como efetivamente obtida (no caso dos usuários) ou que presumidamente "acha" que iria obter (no caso dos não usuários) e a nota por ele estabelecida como sendo representativa do nível que o referido serviço deveria estar oferecendo para que pudesse ser capaz de satisfazer de modo pleno às suas expectativas.

5. A referida taxa tanto poderia ser calculada, dados os cuidados tomados para que isso fosse possível, para a totalidade dos diferentes aspectos dos serviços que foram submetidos à apreciação dos entrevistados, como para aqueles eleitos como os mais importantes. E, além disso, na medida em que esses aspectos podiam ser agrupados nas cinco dimensões ou eixos de análise concebidos pela metodologia desenvolvida por Parasuraman, neste estágio da apuração dos resultados poder-se-ia analisá-los à luz das recomendações dessa metodologia.

6. Sublinhe-se, portanto, que a metodologia adotada busca o cálculo de taxas e não de notas médias, simples ou ponderadas, obtidas a partir das notas individualmente atribuídas pelos entrevistados. Com esse procedimento, o método busca corrigir os diferentes "constructos" que cada respondente elabora dentro de si ao atribuir uma avaliação, possibilitando que, a despeito deste fato, se possa construir uma apuração de resultados representativos do conjunto das manifestações em que tais diferenças não interfiram na melhor compreensão dos diferentes níveis de satisfação efetivamente configurados, mas também não encubram, por trás de notas distintas, avaliações e taxas de satisfação iguais ou equivalentes.

7. Mais ainda, Parasuraman recomenda o cálculo de "GAPs" que nada mais são do que a diferença em porcentagem entre a taxa de satisfação relativa e o nível de satisfação plena. Assim é que se, por exemplo, um dado respondente da pesquisa forneceu notas que possibilitaram constatar que a sua taxa de satisfação relativa, com referência a um dado aspecto ou característica do serviço é de 78%, isso significa dizer que o seu "GAP" é de 22%, ou seja, para que ele possa considerar-se plenamente satisfeito o seu nível de satisfação com esse aspecto do serviço deverá elevar-se em 22%.

8. Por outro lado, é interessante assinalar que:

os entrevistados, em sua quase totalidade, entenderam que a máxima expectativa de satisfação que poderiam sustentar face aos serviços por eles usufruídos (caso dos usuários) ou por eles aspirados (caso dos não usuários) seria representada por uma nota inferior a dez.

Com efeito, não apenas as notas referentes à satisfação plena foram invariavelmente inferiores a dez, como ostentaram ampla variabilidade. Em termos estatísticos, exibiram uma grande variância.

Do mesmo modo, as notas atribuídas à satisfação efetivamente alcançada (válidas apenas para os usuários) também implicaram em grande variância. No caso dos não usuários, a nota sobre o serviço realizado, já que não usufruído, não passou de presumida percepção da qualidade do serviço.

Com isso, tornou-se pouco adequado trabalhar com as notas atribuídas, comparando-se entre si os seus valores absolutos. Mais relevantes, como medidas de aferição dos níveis de satisfação, passaram a ser os "GAPs", ou afastamentos entre as notas que respectivamente captaram o nível de satisfação plena esperado pelo usuário dos serviços e o nível de satisfação efetivamente obtido (caso dos usuários) ou presumidamente percebido (caso dos não usuários).

A partir dessa compreensão do problema, foi possível conceber uma maneira metodologicamente correta e rigorosa de apurarem-se, para o conjunto dos entrevistados, os resultados referentes à aferição da satisfação dos usuários e da presumida percepção da satisfação quanto aos não usuários, perante os serviços públicos pesquisados.

Foram calculadas, então, as Taxas de Satisfação Relativa que expressam a razão entre o nível de satisfação efetivamente atribuída ao serviço recebido (caso dos usuários) ou que se imagina estaria sendo recebido (caso dos não usuários) e o nível de satisfação esperado caso o serviço pudesse ser avaliado como plenamente satisfatório pelo usuário ou presumido como plenamente satisfatório pelo não usuário.

Assim se, por exemplo, um dado usuário afirmou que o serviço em avaliação para que o satisfizesse adequadamente deveria merecer nota 8 (oito) e, em seguida, ao avaliar aquele que estaria lhe sendo efetivamente prestado, entendeu-o como sendo merecedor de uma nota 6 (seis); esse usuário estaria possibilitando o entendimento de que a sua taxa de satisfação relativa com respeito ao serviço em avaliação é de 6:8 ou 75%. Portanto, exibindo um GAP ou afastamento de 25% com relação ao nível de satisfação por ele desejado, para que pudesse conferir ao referido serviço a avaliação que poderia fazer juz caso o mesmo estivesse lhe proporcionando plena satisfação ante a sua expectativa. Da mesma forma, um outro usuário poderia atribuir nota 6 (seis) ao nível requerido do serviço para que pudesse considerá-lo satisfatório, dando nota 4,5 (quatro e meio) para o grau de satisfação efetivamente obtido com o serviço que estaria usufruindo. Em ambos os casos, a taxa de satisfação relativa alcançaria o mesmo valor, 75%.

O mero exemplo acima atesta que somente através do cálculo das referidas taxas se consegue criar um cenário de síntese como o exigido para a análise dos resultados da pesquisa, possibilitando a construção dos indicadores requeridos pela metodologia de avaliação que foi adotada.

Por outro lado, não menos importante é assinalar que a população pesquisada exibiu, através das notas atribuídas às suas expectativas de satisfação e aos serviços efetivamente prestados, uma compreensão bastante ponderada e adequada da qualidade que os mesmos oferecem. Não apenas porque essa população soube "moderar" as suas expectativas no tocante às notas atribuídas aos serviços plenamente satisfatórios, como porque deu notas "realistas" aos serviços recebidos. Com efeito, em se tratando de serviços públicos e sabendo-se das restrições que cercam o seu fornecimento, não seria sensato imaginar que os usuários e não usuários viriam a atribuir notas próximas de 10 (dez) para configurar o seu nível de expectativa quanto à

qualidade dos serviços que viriam a ser considerados satisfatórios.

Cabe, porém, uma consideração acerca das avaliações de satisfação que estão sendo reveladas pela pesquisa. Para muitos observadores, as taxas alcançadas talvez sejam analisadas como excessivamente elevadas, quando os serviços públicos, a despeito dos avanços que vêm sendo introduzidos, ainda estariam longe de oferecer um desempenho minimamente adequado. No caso brasileiro, alguns serviços – é o caso da saúde pública – são de universalização muito recente. Houve, por assim dizer, no curto período de pouco mais de uma década, uma verdadeira "explosão" da demanda por serviços de saúde, a partir da Carta de 1988, com a instituição do SUS e da gratuidade total dos serviços.

No caso dos serviços educacionais, embora o livre e amplo acesso ao ensino público e gratuito (especialmente o de 1.º Grau), já constituísse direito assegurado há vários decênios, também ampliou-se enormemente o contingente populacional efetivamente atendido. De maneira geral, os novos incluídos no acesso aos sistemas públicos de educação e saúde são originários das camadas mais pobres e menos esclarecidas da população. Com frequência, nas famílias mais pobres, as crianças em processo inicial de escolarização têm pais sem quer escolaridade, ou que ostentam uma muito baixa escolarização. Em conseqüência, ainda é muito insipiente entre eles e seus filhos a noção de que estejam exercendo um direito e que lhes cabe exigir serviços eficientes de qualidade, cuja avaliação deve ser feita também pelos seus usuários. Ainda encontram-se vivendo a fase que pode ser qualificada como "de satisfação com o acesso", como se o mero fato de conseguirem vaga na escola ou serem atendidos pelo sistema de saúde já pudesse responder às suas necessidades.

A própria previdência social, de caráter também universal, desde que preenchidos determinados requisitos para ingresso no sistema, acabou por incluir uma imensa legião de beneficiários de aposentadorias (particularmente os originários do meio rural) que não "militaram", como contribuintes do sistema, durante o período de tempo imprescindível para o pagamento das contribuições que lhes asseguraria a percepção do benefício. Em casos do gênero, torna-se muito difícil imaginar que tais usuários tivessem desenvolvido consciência e critérios mais claros e objetivos de avaliação dos serviços, para que pudessem decliná-los em pesquisas com essa finalidade.

- 22.O propósito de instituir um Sistema Nacional de Avaliação Permanente da Satisfação dos Usuários dos Serviços Públicos encontra-se na origem da pesquisa realizada. A ele se associam os objetivos colimados pelo Decreto n.º ----, de 16.06.00, através do qual instituiu-se a obrigatoriedade de as organizações públicas federais estabelecerem, segundo critérios básicos ali indicados e conforme normatização a ser oferecida pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, padrões mínimos de atendimento, tornados de amplo conhecimento aos usuários em geral, de modo a permitir-lhes exigir o seu cumprimento, bem como para oferecer à sua avaliação de satisfação os referidos padrões.
- 23.O que se pretende com a instituição do referido Sistema Nacional associado à vigência dos padrões mínimos é exatamente a construção de uma consciência crítica por parte dos usuários dos serviços públicos, sob a qual possam ser produzidas avaliações fundadas em referências que elevem progressivamente o nível de exigência de melhorias na qualidade dos serviços públicos, convertendo as avaliações de satisfação em instrumento decisivo para impulsionar a introdução dessas melhorias.
- 24.Por último, não se pode ignorar o caráter pioneiro do levantamento e, nessas condições, o fato de que mais importante do que os resultados ora sendo divulgados serão os avanços a serem consolidados no esforço de promover-se, em área ainda carente de desenvolvimento metodológico, os procedimentos que possibilitarão estruturar e disseminar para o conjunto da administração pública brasileira, em seus três níveis de atuação, um conjunto de normas e referências que possibilitarão a produção regular de pesquisas dedicadas à avaliação da satisfação dos usuários dos serviços públicos por ela produzidos.