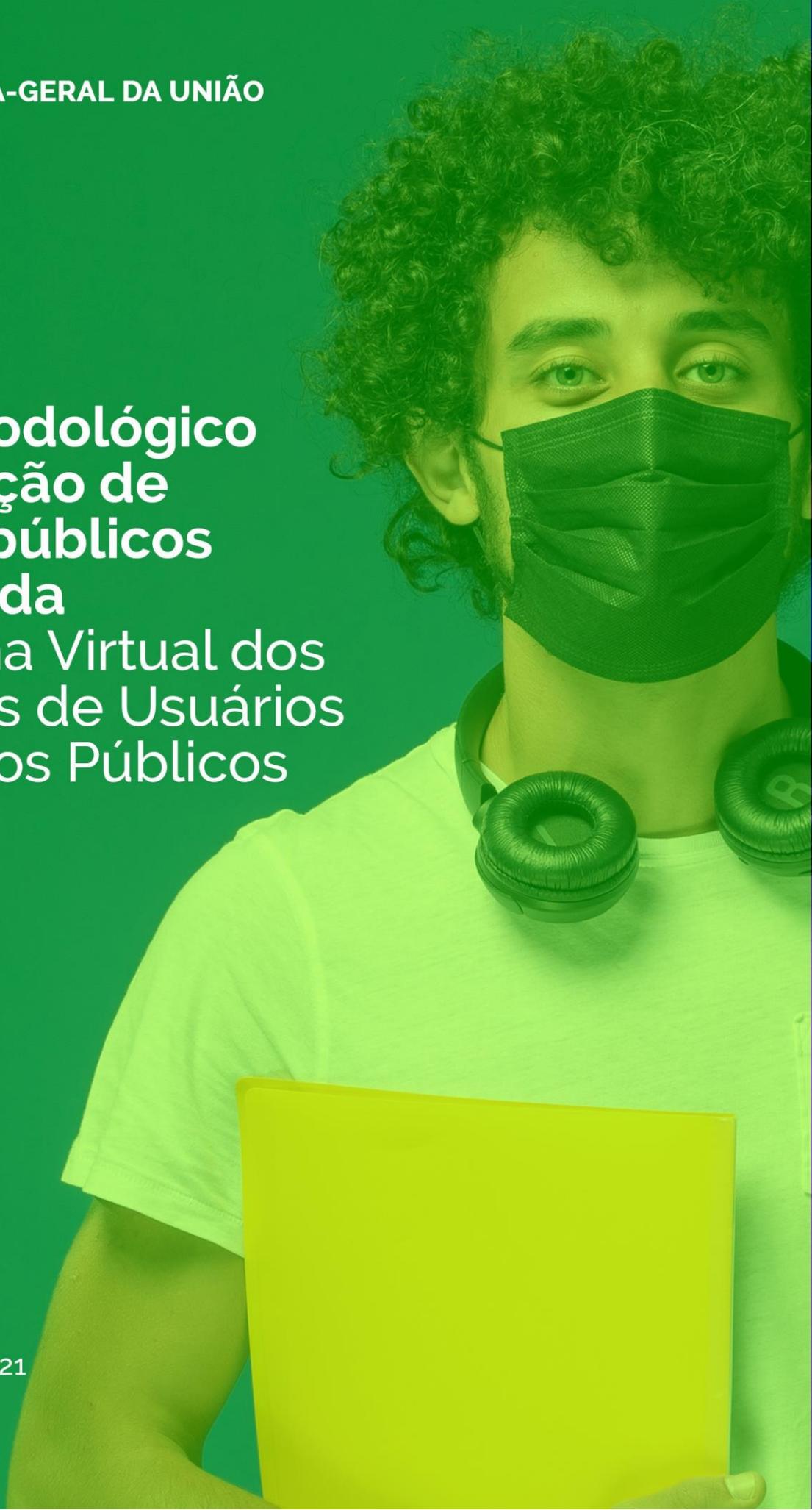


CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

**Guia metodológico  
de avaliação de  
serviços públicos  
por meio da  
Plataforma Virtual dos  
Conselhos de Usuários  
de Serviços Públicos**

Brasília, abril de 2021



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU  
Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra I, Bloco A,  
Edifício Darcy Ribeiro, Brasília/DF CEP: 70070-905  
[cgu@cgu.gov.br](mailto:cgu@cgu.gov.br)

**WAGNER DE CAMPOS ROSÁRIO**  
Ministro da Controladoria-Geral da União

**JOSÉ MARCELO CASTRO DE CARVALHO**  
Secretário-Executivo

**ANTÔNIO CARLOS BEZERRA LEONEL**  
Secretário Federal de Controle Interno

**VALMIR GOMES DIAS**  
Ouvidor-Geral da União

**GILBERTO WALLER JÚNIOR**  
Corregedor-Geral da União

**ROBERTO CÉSAR DE OLIVEIRA VIÉGAS**  
Secretário de Transparência e Prevenção da Corrupção

**JOÃO CARLOS FIGUEIREDO CARDOSO**  
Secretário de Combate à Corrupção

**Elaboraram este documento:**  
**MARCOS GERHARDT LINDENMAYER**  
**CRISTIANA MARTINELLO DA COSTA**  
**FLÁVIA LEMOS SAMPAIO XAVIER**

Brasília, abril de 2021

Diagramação: Assessoria de Comunicação Social - Ascom / CGU  
Copyright © 2021 Controladoria-Geral da União

Capa desenvolvida com imagens do Freepik.com

## Apresentação

Este é um guia destinado a auxiliar os agentes de ouvidoria no processo de avaliação de serviços públicos por meio do **Conselho de Usuários de Serviços Públicos instituído pela Lei nº 13.460, de 2017, e regulamentado, no âmbito do Poder Executivo federal, pelo Decreto nº 9.492, de 2018.**

Sua leitura deverá subsidiar o processo de robustecimento das instâncias de governança de serviços das instituições, bem como fornecer uma orientação metodológica para o desenvolvimento de pesquisas e consultas por meio da Plataforma Virtual dos Conselhos de Usuários do Poder Executivo federal.

Este guia não busca tratar exaustivamente das diversas metodologias existentes para a avaliação da qualidade de serviços desde o ponto de vista do usuário, e tampouco se propõe a uma revisão da literatura sobre o tema. Por essa razão, por servir como proposta metodológica, é relevante que o leitor avalie atentamente a sua adequação à realidade de sua instituição, não existindo impedimento à utilização de metodologias alternativas sempre que as julgar mais adequadas, e atentando aos níveis de maturidade definidos por sua instituição no âmbito do [Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública \(MMOuP\)](#). Além disso, salienta-se que não é escopo desse guia tratar de outros mecanismos de avaliação já disponíveis no portal Gov.br ou dos procedimentos relacionados ao Forum de Melhorias de Serviços Públicos da Plataforma Virtual do Conselho de Usuários de Serviços Públicos.

É importante destacar que este Guia é complementar a outros materiais instrucionais já disponibilizados pela Ouvidoria-Geral da União no [Portal Ouvidorias.gov](#), tais como guias e tutoriais de sistemas e cursos de avaliação de serviços.

A opinião de cada leitor é extremamente relevante para que futuras edições deste Guia possam endereçar de maneira cada vez mais adequada às necessidades das ouvidorias. Portanto, fique à vontade para enviar suas sugestões relacionadas a este material para o endereço eletrônico [conselhodeusuarios@cgu.gov.br](mailto:conselhodeusuarios@cgu.gov.br).

Tenha uma excelente leitura!

# CONTEÚDO

---

O que é o Conselho de Usuários e como ele auxiliará a gestão na melhoria da formulação e da execução de serviços públicos? • 6

Contexto: Gestor, Ouvidor e Conselheiros no Modelo de Avaliação de Qualidade de Serviços • 8

Primeiro passo: revisando a Carta de Serviços • 10

Conceitos importantes • 10

O que é a carta de serviços? • 10

O que é um serviço para fins de inserção no Portal de Serviços? • 11

Como revisar a carta de serviços? • 14

Segundo Passo: engajando conselheiros • 16

Como engajar os conselheiros? • 16

Planejamento: quem são os voluntários potenciais e por quais serviços públicos se interessam? • 18

A jornada para o engajamento • 19

Aquela mãozinha • 20

Terceiro passo: entendendo a satisfação, a qualidade percebida e o processo decisório do gestor de serviços • 21

Entendendo a satisfação do usuário • 21

A Qualidade Percebida • 24

Levantando as hipóteses junto aos gestores • 25

Quarto passo: criando consultas e pesquisas e avaliando serviços públicos • 27

Pesquisas e consultas: quais são as diferenças? • 27

Definição do escopo • 29

O perfil do respondente • 31

Como saber que o respondente é, de fato, um usuário? • 32

Avaliando mais de um serviço em uma mesma consulta • 33

Fazendo as perguntas certas para obter bons dados • 33

Linguagem e viés • 33

Perguntando na ordem certa • 34

O tempo da avaliação • 34

Dicas úteis para criar a enquete no sistema: escolhendo a pergunta certa • 34

Texto Curto • 35

Texto longo • 35

Campos predefinidos livres • 36

Escolha Simples • 36

Múltipla Escolha • 36

Lista suspensa (*autocomplete*) • 37

Matriz Escolha Simples • 37

Matriz Múltipla Escolha • 37

Avaliação • 38

Barra Deslizante • 38

*Upload* de Arquivos • 38

Obtive baixo engajamento de Conselheiros ou de respondentes, o que faço? • 38

Questões específicas sobre realização de pesquisas • 39

Quinto passo: apresentando resultados • 40

Referências • 42

Anexo Único: Excerto da Portaria CGU nº 581, de 9 de março de 2021 • 43

## O que é o Conselho de Usuários e como ele auxiliará a gestão na melhoria da formulação e da execução de serviços públicos?

A [Lei nº 13.460, de 2017](#) estabeleceu a obrigatoriedade da criação de conselhos de usuários por parte dos órgãos e entidades integrantes da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

No âmbito do Poder Executivo Federal, tal dispositivo foi regulamentado pelo [Decreto nº 9.492, de 2018](#), que estabeleceu que cada um dos órgãos integrantes do Poder Executivo Federal “criará um ou mais conselhos de usuários de serviços públicos, os quais não poderão exceder a quantidade de serviços previstos na Carta de Serviços ao Usuário”

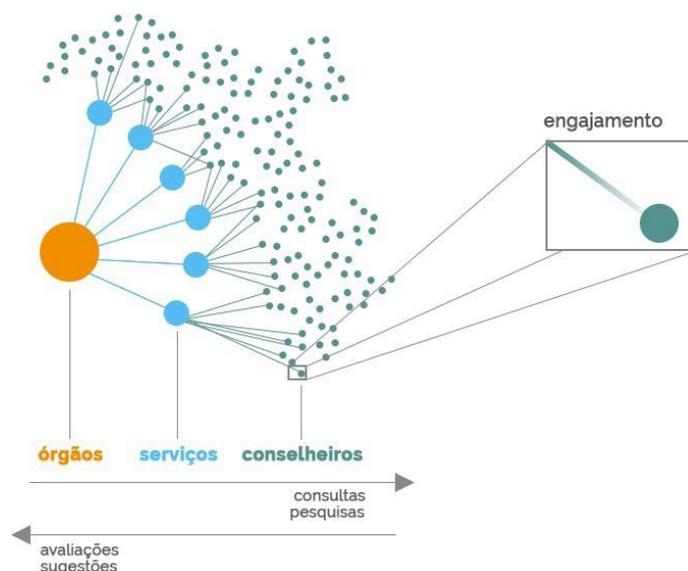
Assim, os Conselhos de Usuários de Serviços Públicos constituem **uma nova forma de participação direta da sociedade na avaliação e melhoria dos serviços públicos**, conectando os usuários aos gestores responsáveis pelo serviço.

Diferentemente dos modelos tradicionais de conselhos, no Conselho de Usuários qualquer cidadão pode ser conselheiro, bastando, para tanto, voluntariar-se por meio da Plataforma virtual do [Conselho de Usuários de Serviços Públicos](#). Uma vez cadastrados, os conselheiros passam a responder a consultas sobre os serviços públicos e podem também apresentar propostas de melhorias desses serviços.

O funcionamento dos Conselhos é totalmente virtual, e qualquer cidadão interessado pode se inscrever para participar na avaliação de serviços públicos.

Um Conselho de Usuários de um Serviço Público consiste em um conjunto de voluntários que se inscreveram na Plataforma Virtual do Conselho de Usuários de Serviços Públicos. Uma pessoa pode voluntariar-se para auxiliar na melhoria de quantos serviços julgar conveniente, em um ou mais órgãos. A figura abaixo demonstra a forma como ocorrem as interconexões entre órgãos, serviços e conselheiros, e os fluxos de comunicação que serão gerenciados pelas unidades de ouvidoria no âmbito destas relações.

**FIGURA 1: ESTRUTURA LÓGICA DOS ELEMENTOS DO CONSELHO DE USUÁRIOS**  
(elaboração própria)



Os conselheiros auxiliam na melhoria dos serviços prestados de duas formas principais: (i) na resposta a consultas elaboradas em conjunto com os gestores e aplicadas pela ouvidoria e (ii) na proposição de ideias para melhorar os serviços, as quais poderão ser comentadas e apoiadas pelos demais conselheiros.

A ferramenta de geração de consultas e pesquisas para avaliação de serviços públicos responde a um antigo anseio de gestores e ouvidores para o desenvolvimento de soluções mais ágeis e adequadas para a produção de informação objetiva e tempestiva sobre a percepção dos usuários acerca dos serviços públicos oferecidos. Por meio da ferramenta, ambos passam a dispor de dados estruturados para responder a perguntas específicas e relevantes ao processo de tomada de decisão no âmbito da formulação e da execução de serviços públicos.

A principal diferença entre consultas e pesquisas reside nos destinatários das enquetes utilizadas para ambas. No caso das consultas, as enquetes são encaminhadas pela ouvidoria e respondidas pelos conselheiros que se engajaram em determinado serviço; no caso das pesquisas, as enquetes poderão ser encaminhadas para qualquer conjunto de pessoas, a depender dos critérios adotados pela unidade de ouvidoria. Esse tema será aprofundado posteriormente neste guia.

Além disso, a qualquer momento, os conselheiros poderão inserir ideias de aprimoramento de serviços públicos no Fórum de Melhorias de Serviços Públicos, espaço aberto para a exposição de propostas que busquem tornar estes serviços cada vez mais adequados à realidade dos seus usuários.

**FIGURA 2: PLATAFORMA VIRTUAL DO CONSELHO DE USUÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS,** disponível no link <https://conselhodeusuarios.cgu.gov.br/inicio>



## Contexto: Gestor, Ouvidor e Conselheiros no Modelo de Avaliação de Qualidade de Serviços

Gestor, Ouvidor e Conselheiros são atores essenciais para fazer funcionar um Modelo de Avaliação de Qualidade de Serviços com o uso do Conselho de Usuários, visto que correspondem a formuladores, avaliadores e usuários de um serviço, respectivamente. Mas, afinal, o que é um Modelo de Avaliação de Qualidade de Serviços?

Segundo PEDROSA e MENEZES (2019), desde os anos 1990, a administração pública brasileira vem buscando desenvolver meios para aprimorar os meios de governança do Estado para o atendimento às demandas dos cidadãos. Tais esforços levaram ao desenvolvimento de uma série de iniciativas, como o *Gespública*, nos anos 2000.

Mais recentemente, esse processo acelerou-se alavancado por novas agendas de eficiência e de digitalização de serviços, ao mesmo tempo que processos de governança democrática relacionados à formulação de serviços eram incorporados desde a iniciativa privada e reforçados no âmbito público por exigências normativas modernas. Nessa esteira vemos a sanção de normas como a Lei nº 13.460, de 2017, o Código de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos, a Lei nº 13.726, de 2018, a Lei de Desburocratização, e a Lei nº 14.129, de 2021, a Lei de Governo Digital, bem como os Decretos nos. 9.094, de 2017, 9.492, de 2018 e 10.228, de 2020. Assim, para além da avaliação técnica, focada em aspectos de conformidade e eficiência, os serviços públicos passaram a exigir a avaliação cidadã, não mais apenas com o foco no usuário, mas também com o foco do usuário.

Os modelos de avaliação de serviços passaram assim a ter a satisfação do usuário como um de seus principais focos, e a capacidade de cumprir com as suas expectativas passou a ser componente do próprio processo de legitimação democrática das ações do Estado.

Apesar de focado na prestação de serviços digitais, a arquitetura do atual Modelo de Avaliação de Qualidade de Serviços construído pelo Ministério da Economia serve de importante referência para compreendermos o papel de cada um desses atores – gestores, ouvidores e conselheiros – no processo de formulação, execução, avaliação e reformulação de serviços.

Os Conselhos de Usuários nos trazem a possibilidade de avaliar hipóteses adotadas pelos gestores no processo de tomada de decisão por meio dos instrumentos de medição da **qualidade percebida**, bem como de seu resultado: a **satisfação** com o serviço. Ambos os conceitos são de grande relevância para a realização dos procedimentos detalhados nesse Guia, e serão objeto de aprofundamento ao longo dos próximos capítulos.

Na figura abaixo, torna-se claro o local em que Conselhos e Ouvidoria se encaixam nesse processo:

**FIGURA 3: MODELO DE QUALIDADE TÉCNICA, EM PAINEL GESTÃO DE QUALIDADE: MINFRA DIGITAL WEEK. SGD/ME (2020)**



Assim, por meio da ouvidoria, os gestores de serviços passam a contar com instrumentos e rotinas de mensuração da percepção da qualidade dos serviços por eles desenvolvidos, passando a ser ela, a ouvidoria, importante engrenagem do Modelo de Avaliação de Qualidade de Serviços Públicos.

Contudo, para que ela consiga cumprir com esses objetivos, será necessário enfrentar uma jornada que aqui sintetizamos em **cinco passos**:

1. Revisando a Carta de Serviços;
2. Engajando conselheiros;
3. Entendendo a satisfação, a qualidade percebida e o processo decisório do gestor de serviços;
4. Criando consultas e pesquisas e avaliando serviços públicos; e
5. Apresentando resultados.

Sabemos que nenhum desses passos é trivial, e que o tema é novo e desafiador para muitas unidades de ouvidoria. Por isso mesmo, esse Guia busca lhe ajudar a dar cada um desses passos com a segurança necessária para obter resultados que ajudem os gestores adotar decisões informadas sobre como endereçar as necessidades e expectativas dos usuários de serviços públicos, e, assim, realizar o papel institucional da ouvidoria pública como instituição-chave na governança de serviços.

**ATENÇÃO!** Quer saber mais sobre o Modelo de Avaliação de Qualidade de Serviços Públicos? Confira o curso “**Avaliação da qualidade de Serviços como base para a gestão e melhoria de serviços públicos**” desenvolvido pelo Ministério da Economia e disponível na Escola Nacional de Administração Pública no endereço <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/368>.

**FIGURA 4: 5 PASSOS PARA AVALIAÇÃO DE UM SERVIÇO PÚBLICO POR MEIO DOS CONSELHOS DE USUÁRIOS**



## Primeiro passo: revisando a Carta de Serviços

Tudo começa na Carta de Serviços ao Usuário do órgão ou da entidade a que a unidade de ouvidoria está vinculada. A carta de serviços traz um dos principais componentes do processo de avaliação por meio dos Conselhos de Usuários de Serviços Públicos: ela indica quais os serviços prestados pela instituição e, por conseguinte, quais serviços deverão ser avaliados.

De acordo com o art. 24-C do Decreto nº 9.492, de 2018, cada órgão ou entidade que compõe o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (SisOuv) deverá criar um ou mais conselhos de usuários de serviços públicos, os quais não poderão exceder a quantidade de serviços previstos na Carta de Serviços ao Usuário.

Isso significa que a quantidade de Conselhos de Usuários de Serviços Públicos deve estar diretamente relacionada aos serviços prestados pelo órgão ou entidade, que estão, de forma transparente, disponíveis na Carta de Serviços ao Usuário da instituição. A Plataforma Virtual do Conselho de Usuários utiliza como meio de indexação as informações oriundas do Portal de Serviços do Governo Federal, assim é imprescindível que o seu serviço esteja registrado corretamente naquela plataforma.

Uma Carta de Serviços com informações equivocadas ou desatualizadas poderá fazer com que a ouvidoria crie Conselhos inefetivos, frustrando usuários, gestores e ouvidores.

No início do processo de avaliação, portanto, é necessário realizar uma avaliação dos serviços existentes na Carta, a fim de responder às seguintes perguntas:

1. Os serviços existentes na carta são, de fato, serviços?
2. As informações sobre os serviços existentes na carta estão atualizadas?
3. Os serviços existentes na carta correspondem a todos os serviços atualmente prestados pelo meu órgão ou entidade?

Para responder a todas essas questões, é fundamental que relembremos a função das Cartas de Serviços ao Usuário e o conceito de serviço público que nelas é registrado.

## Conceitos importantes

### O que é a carta de serviços?

O processo de avaliação de um serviço por meio do Conselho de Usuários pressupõe a existência de uma Carta de Serviços ao Usuário devidamente atualizada no órgão ou entidade a que a unidade de ouvidoria está vinculada.

A Carta de Serviços registra os serviços públicos prestados pelos órgãos e entidades, bem como padrões de atendimento, forma de acesso, critérios, prazos e procedimentos adotados. A obrigatoriedade de divulgação da Carta de Serviços está prevista no art. 7º da Lei nº 13.460, de 2017, e no art. 18 da Lei nº 14.129, de 2021, e as unidades de ouvidoria deverão zelar para que o seu conteúdo mínimo consista na descrição, para cada serviço, dos seguintes itens, conforme portaria CGU nº 581, de 2021:

*Art. 45. Na elaboração da Carta de Serviços ao Usuário, a unidade do SisOuv deverá assegurar-se de que estejam disponíveis as informações relativas:*

*I - ao serviço oferecido;*

*II - aos requisitos e aos documentos necessários para acessar o serviço;*

*III - às etapas para processamento do serviço;*

- IV - ao prazo para a prestação do serviço;
- V - à forma de prestação do serviço;
- VI - à forma de comunicação com o solicitante do serviço;
- VII - aos locais e às formas de acessar o serviço;
- VIII - aos usuários que farão jus à prioridade no atendimento;
- IX - ao tempo de espera para o atendimento;
- X - ao prazo para a realização dos serviços;
- XI - aos mecanismos de comunicação com os usuários;
- XII - aos procedimentos para receber, atender, gerir e responder às sugestões e reclamações;
- XIII - às etapas, presentes e futuras, esperadas para a realização dos serviços, incluídas as estimativas de prazos;
- XIV - aos mecanismos para a consulta pelos usuários acerca das etapas, cumpridas e pendentes, para a realização do serviço solicitado;
- XV - ao tratamento a ser dispensado aos usuários quando do atendimento;
- XVI - aos elementos básicos para o sistema de sinalização visual das unidades de atendimento;
- XVII - às condições mínimas a serem observadas pelas unidades de atendimento, em especial no que se refere à acessibilidade, à limpeza e ao conforto;
- XVIII - aos procedimentos para atendimento quando o sistema informatizado se encontrar indisponível;  
e
- XIX - a outras informações julgadas de interesse dos usuários.

Estas informações são essenciais para que os usuários, e o próprio órgão ou entidade, possam compreender adequadamente as características dos serviços prestados. Também são relevantes para que a ouvidoria possa realizar a sua atribuição de zelar pelo cumprimento dos padrões de qualidade estabelecidos na Carta de Serviços aos Usuários.

No âmbito do Poder Executivo federal, os serviços e demais informações constantes na Carta devem ser inseridas pelo próprio órgão ou entidade no Portal Gov.br. O agente público responsável por realizar esta operação é denominado *Editor de Serviços*. O guia de edição de Serviços do Portal Gov.br com as diretrizes para o cadastro dos serviços está disponível no link: <https://www.gov.br/pt-br/guia-de-edicao-de-servicos-do-gov.br>.

Por mais que pareça algo simples, definir se determinado processo finalístico é ou não um serviço consiste em uma etapa crítica no processo de avaliação do serviço. Isso porque somente faz sentido constituir um Conselho de Usuários nos casos em que um serviço é efetivamente prestado para o cidadão.

A Lei nº 13.460, de 2017, é bastante ampla quando trata do conceito de serviço público, abrangendo inclusive o que se denominou “atividades administrativas”. Tal conceito, no entanto, não é o mesmo utilizado para o processo de mapeamento de serviços que resulta na elaboração da Carta. Vejamos, então, qual é o conceito de serviço público adotado para o Portal Gov.br.

## O que é um serviço para fins de inserção no Portal de Serviços?

A Lei nº 13.460, de 2017, conceitua serviço público como:

*atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública*

Repare que o conceito traz dois componentes: um relacionado ao que se denomina “atividade administrativa” e outro relacionado à “prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população”. Esse conceito, que chamamos de amplíssimo, é muito importante para compreendermos por que as ouvidorias podem e devem receber manifestações que muitas vezes não estão diretamente relacionadas à prestação de um serviço público, como por exemplo denúncias de assédio moral no ambiente de trabalho.

Contudo, quando nos deparamos com a necessidade de mapear um serviço para elaborar uma Carta de Serviços ao Usuário, não estamos mais operando com este conceito amplíssimo, mas sim com um conceito específico, relacionado ao serviço que o Estado presta aos usuários. Para a Lei, usuário é “pessoa física ou jurídica que se beneficia ou utiliza, efetiva ou potencialmente, de serviço público”.

Os serviços públicos em sentido estrito são comumente classificados, quanto à maneira com que concorrem para satisfazer o interesse geral, em Serviços Gerais ou indivisíveis (*uti universi*) e Serviços Individuais e divisíveis (*uti singuli*)<sup>1</sup>:

- **Serviços Gerais ou indivisíveis** são serviços de abrangência difusa, indivisíveis, que são prestados a toda coletividade, de forma universal e indeterminada, como, por exemplo, iluminação pública e limpeza de vias públicas.
- **Serviços Individuais ou divisíveis** são serviços em que se pode identificar os(as) usuários(as) ou beneficiários(as) finais, sejam pessoas físicas ou jurídicas, além de haver a possibilidade de mensurar, de forma individualizada, a utilização desses serviços.

Ora, se a Carta de Serviços tem como objetivo “informar o usuário sobre os serviços prestados pelo órgão ou entidade, as formas de acesso a esses serviços e seus compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público” (art. 7º, §1º da Lei nº 13.460, de 2017), estamos falando de um serviço que é prestado de forma determinada, a pessoas específicas.

Assim, chegamos à primeira importante conclusão acerca de quais serviços deverão ser inseridos na Carta de Serviços ao Usuário: trata-se dos serviços individuais ou divisíveis prestados pelos órgãos e entidades.

O Ministério da Economia, responsável pela gestão do Portal Gov.br, publicou uma série de orientações sobre como identificar um serviço. Vejamos quais são as cinco características que um serviço deve apresentar:

1. **Interação.** É necessário que o usuário realize ações específicas e interaja com o órgão para que o serviço seja prestado. Serviços como o de coleta de lixo, iluminação pública, manutenção da política de segurança pública, de natureza indivisível, não necessitam de interação entre órgão e usuário para serem prestados. Portanto, esses tipos de serviços não são inseridos em Cartas de Serviços.
2. **Suficiência.** Ao analisarmos um processo de interação no âmbito de um serviço é importante que tenhamos claro o momento em que o serviço se inicia e o momento em que ele termina. Vejamos o que nos informa sobre isso o Guia de Edição de Serviços do Portal Gov.br:

Vamos imaginar uma situação: você deseja reformar sua casa e sabe que, para fazer isso, precisa da autorização da prefeitura local. Para conseguir esta autorização, você precisa seguir o seguinte passo-a-passo:

1. Agendar uma hora com a área responsável;
2. Ir ao encontro agendado com o plano de obras;
3. Pagar a taxa com o boleto que você recebeu neste encontro;

<sup>1</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. Direito dos serviços públicos, 3a Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. 27a Ed, São Paulo: Atlas 2014. p.117

4. Receber em casa o documento com a licença para fazer a reforma. Então vejamos: você iniciou com um objetivo (obter licença para reforma) e, para você, aquela atividade só termina quando você atinge o objetivo ou recebe a resposta final de que você não pode obter aquele serviço (documento com a licença de resposta). Cada um dos passos enumerados acima não foram serviços separados para você, e sim etapas para obter o serviço desejado.

Em outras palavras, ao mapear um serviço, é importante que você tenha em mente qual o objetivo do usuário ao interagir com a administração, e em que momento aquele objetivo é atingido ou, alternativamente, é informado de forma conclusiva de que tal objetivo não poderá ser atingido.

Muitas vezes, percebe-se que etapas do atendimento são mapeadas como “serviços”, o que pode gerar problemas quando a unidade de ouvidoria necessitar realizar a avaliação daquele serviço por meio de um Conselho. Vejamos, por exemplo, o caso do chamado “serviço de protocolo”. Muitos órgãos e entidades nomeiam e inserem esse canal em suas Cartas. No entanto, qual o objetivo do usuário ao utilizar esse “serviço”? Quando esse objetivo se encerra? Ora, o protocolo consiste em meio de interação com a Administração, e este meio serve a um ou mais objetivos específicos. Portanto, o protocolo normalmente se configura como uma etapa de um ou mais serviços, mas não como um serviço em si. Pense bem: você conseguiria visualizar um Conselho de Usuários de Serviços de Protocolo do seu órgão? Provavelmente não.

3. **Personalização.** Como visto, o serviço registrado na Carta de Serviços é aquele prestado a título individual ou divisível. Vejamos o que o Guia de Edição de Serviços do Portal Gov.br fala a respeito dessa característica:

Se o usuário é um componente da sociedade que podemos individualizar, o serviço do ponto de vista do usuário é aquele que atenderá a este componente ou membro e não aquele que atende à sociedade como um todo de forma igual e involuntária.

Isso ocorre porque estes serviços não são necessários para toda a sociedade ao mesmo tempo. Por exemplo: você concordaria que toda a sociedade precisa que a Administração Pública tenha uma política de saúde eficiente e bem estruturada, correto? E você também concordaria que não é necessário (a bem da verdade, é impossível) que a Administração Pública fizesse uma política de saúde individualizada para cada cidadão: a política de saúde do João, a política de saúde da Carla, etc? A natureza desta atividade não necessita e não comporta a personalização.

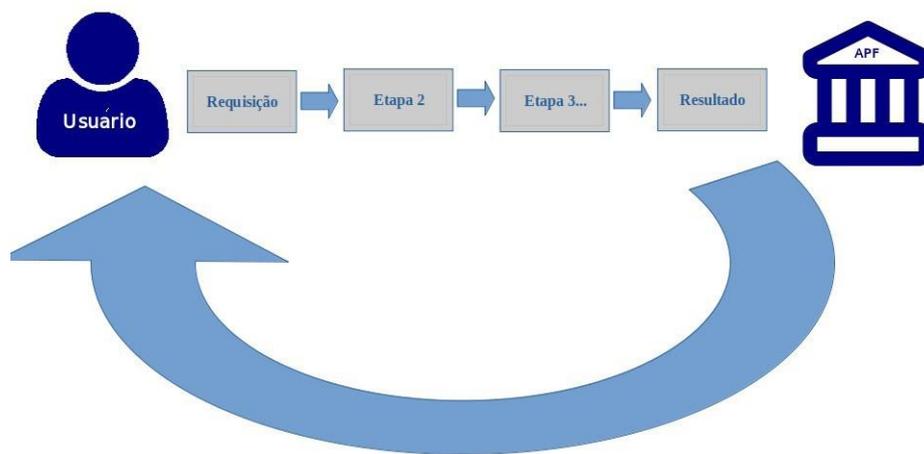
Agora, por outro lado, você concordaria que os hospitais públicos marcassem automaticamente consultas para todos os membros da sociedade todos os meses, sem perguntar a eles e sem levar em conta se é necessário? Isso impediria o funcionamento adequado dos hospitais, seria um grande desperdício de dinheiro público e não beneficiaria a ninguém. Para realizar uma consulta, é necessário que o usuário peça uma instância do serviço que será usada somente por ele. Mesmo que toda a sociedade tenha o direito a utilizar o serviço caso precise, ele é usado um membro de cada vez.

4. **Processo padrão.** Um serviço é prestado por meio de um processo padronizado e contínuo que permite a qualquer usuário interagir com o Estado a fim de atingir um objetivo, que é o resultado desse processo. O processo padrão é o que caracteriza a forma de prestação de um serviço. Um processo não necessariamente precisa ser composto por várias etapas, exemplo disso é o serviço de emissão de certidão de nada consta na internet; mas é possível que entre a primeira interação do usuário e o atingimento do objetivo ele precise passar por um conjunto de etapas obrigatórias concatenadas de forma lógica em um processo.

Ao realizar o mapeamento do processo de um serviço para fins de comunicação ao usuário, é necessário termos em mente que o foco desse mapeamento é a relação do usuário com o serviço, e não os processos internos à instituição para o alcance da finalidade do serviço. Assim,

as etapas de atendimento, para fins da Carta de Serviço, deverão pressupor sempre a existência da necessidade de interação com o usuário, seja para que este receba uma informação, seja para que este realize uma nova ação.

**FIGURA 5: ETAPAS DE UM SERVIÇO**  
FONTE: GUIA DE EDIÇÃO DE SERVIÇOS DO PORTAL GOV.BR



5. **Usuário externo ao órgão.** Os serviços registrados nas Cartas necessariamente deverão ser destinados a usuário externo ao órgão. Atenção, por externo ao órgão significa também externo ao Estado como um todo. Serviços de limpeza ou de segurança patrimonial de instalações físicas, serviços de compartilhamento de dados ou apoio a outros órgãos da administração também não compõem o rol dos serviços mapeados.

**ATENÇÃO!** Agora que vimos as características dos serviços que são inseridos nas cartas de serviços ao usuário, fica fácil perceber que serviços não são (i) áreas específicas de órgãos; (ii) programas de governo; (iii) sistemas informatizados; (iv) eventos únicos ou despadronizados.

## Como revisar a carta de serviços?

O primeiro passo para conseguirmos revisar a Carta é identificar as **estruturas de governança de serviços do órgão ou da entidade**. Governança de serviços constitui em processos estabelecidos e conhecidos para a tomada de decisões relacionadas à prestação de serviços de uma instituição, desde o seu planejamento até a sua avaliação, com foco no usuário.

Muitas instituições não possuem estruturas específicas que tratem do tema de serviços de forma coordenada. Nesse caso, é importante que a unidade de ouvidoria busque acesso a alguns atores dentro da instituição:

1. Área ou colegiado responsável pela governança estratégica da instituição;
2. Gestor do serviço; e
3. Editores de Serviços no portal Gov.br existentes na sua instituição.

Com estes atores mapeados, é hora de revisitar, junto com eles, o (i) conceito de serviços, a (ii) importância da Carta de Serviços ao Usuário e, (iii) como Carta e serviços se relaciona com o Conselho de Usuários de Serviços Públicos.

Esse último tópico é fácil, pois você já sabe que os serviços registrados na Carta de Serviços ficam automaticamente disponíveis para que pessoas se voluntariem como conselheiros na Plataforma virtual de Conselhos de Usuários, sendo, pois, elementos fundamentais para conectar órgão e conselheiros. Portanto, lembre-se sempre de que:

*Serviços mal mapeados = Conselhos disfuncionais*

Previamente à revisão da Carta, tenha em mãos uma extração da informação já inserida no portal Gov.br. Talvez, inclusive, com base no que já vimos neste guia, você consiga perceber eventuais necessidades de ajustes que poderão ser propostas aos gestores ou à instância de governança responsável na sua instituição.

Lembre-se: é possível que os gestores de serviços ainda não conheçam ou não tenham tido a oportunidade de se aprofundar no tema dos Conselhos; esse é o momento ideal para já engajá-los na avaliação de seus serviços e introduzir as demandas que lhes serão endereçadas quando estiverem no terceiro passo abordado por este Guia.

Apresentados esses conteúdos, verifique junto aos gestores, para cada serviço mapeado, se ele cumpre com os cinco requisitos que vimos aqui. Nesse processo, faça perguntas como:

1. Qual o objetivo desse serviço? Se objetivo não for claro, com uma entrega precisa, talvez esse serviço seja apenas uma etapa de um serviço;
2. A quem se destina esse serviço? Se não for possível identificar usuários, talvez, mais uma vez, não estejamos diante de um serviço – e, mais importante, se não identificamos tipos de usuários provavelmente não será possível constituir um Conselho.
3. Qual o processo instituído para a realização desse serviço?
4. Nas entregas que a sua área realiza a sociedade, quais exigem que ocorra uma interação entre o usuário e a Administração?

Ao final dessa etapa, você provavelmente terá conseguido identificar:

1. Eventuais equívocos nas informações;
2. Eventuais desatualizações das informações;
3. Eventuais sobreposições de informações; e
4. Eventuais necessidades de inserção de novos serviços que ainda não haviam sido mapeados.

De posse destas informações, basta solicitar que tais ajustes sejam realizados no portal Gov.br pelos editores de serviços existentes no órgão ou entidade, e automaticamente as mesmas informações passarão à Plataforma virtual dos Conselhos de Usuários.

**FIGURA 6: UM SERVIÇO NO PORTAL GOV.BR**



## Segundo Passo: engajando conselheiros

Agora que já sabemos com clareza os serviços prestados pelo órgão ou entidade a que a unidade de ouvidoria está vinculada, é possível iniciar o processo para promover o engajamento de pessoas para avaliação de tais serviços. Não comece essa etapa sem ter realizado a revisão crítica dos serviços oferecidos pelo seu órgão ou entidade; do contrário talvez você não consiga realizar uma mobilização adequada de conselheiros.

Importa salientar que, nos termos da Portaria CGU nº 581, de 2021, o processo de engajamento por meio de campanhas deve ser realizado de forma periódica, ao menos uma vez ao ano, estando atento, também, para a necessidade de retenção de conselheiros ao longo do tempo.

### Como engajar os conselheiros?

Para iniciar um planejamento da mobilização de potenciais conselheiros para participarem ativamente dos Conselhos de usuários de serviços públicos, é importante reconhecer o papel crucial dos voluntários.

Voluntários contribuem com tempo e recursos pessoais para melhorias coletivas. Além disso, voluntários exercem papel central como multiplicadores de ideias e práticas de participação e controle social. Eles são ativos importantes de uma sociedade em desenvolvimento que, em rede, se conectam a outros voluntários e em coalizão desenvolvem um grande potencial de apoio, recursos e solidariedade para grandes mudanças sociais.

Para que o engajamento ocorra, é necessário que alguns fenômenos também tenham lugar:

- I. **Identificação.** O usuário necessita identificar-se como tal: como um usuário de um determinado serviço que lhe é importante. O uso daquele serviço precisa ser visto como um componente importante da sua vida, quer seja no âmbito pessoal ou social. A forma mais fácil de gerar a

identificação se dá por meio de uma comunicação com foco ou no objetivo/direito relacionado ao serviço ou no meio utilizado para acessá-lo. Apesar de salientarmos que serviços não se confundem com sistemas (meios de acesso ao serviço), muitas vezes são os sistemas que acabam recebendo os esforços maiores de branding da Administração, fazendo com que o serviço seja comunicado dentro da marca do sistema. Tal pode ser o caso da Plataforma Fala.BR, por exemplo. Você acha mais fácil engajar usuários com qual dessas chamadas?

Participe do Conselho de Usuários da Plataforma Fala.BR!

ou

Participe do Conselho de Usuários do serviço de apresentação de manifestação de ouvidoria perante órgãos e entidades do Poder Executivo federal!

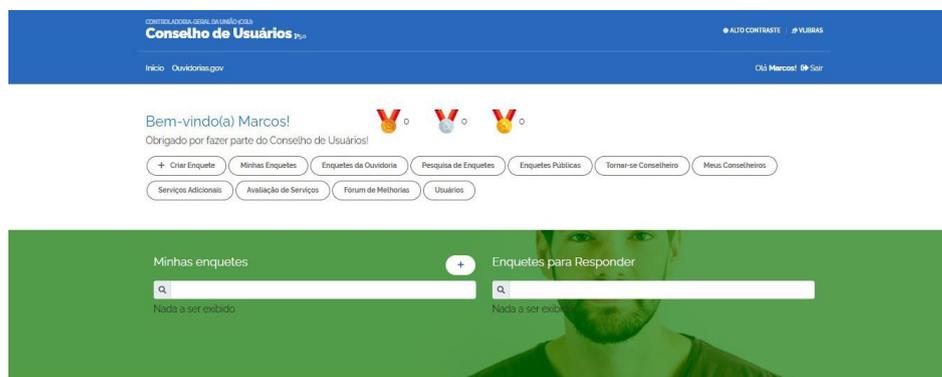
Provavelmente você concordará que os usuários do serviço se identificarão mais facilmente com a marca Fala.BR do que com o nome do serviço.

2. **Valor.** Engajar-se tem um custo. Desde um *like* na rede social até a resposta a um questionário, engajar-se em um processo de interação custa tempo; e tempo, por sua vez, é um ativo precioso que pode ser usado de formas diversas: ganhando dinheiro, assistindo um bom filme ou conversando com amigos. Para que uma pessoa se engaje é necessário que o tempo e o esforço relacionado ao processo representem um custo-benefício positivo para ela. Ora, nas interações com o Estado, muitas vezes esse engajamento não surte efeitos imediatos ou mesmo evidentes, e esse custo-benefício acaba se tornando difícil de mensurar.

Nessa circunstância, a comunicação precisa focar no valor público do ato de contribuir para a melhoria do serviço, por meio do reforço empático com os outros usuários daquele mesmo serviço.

3. **Comunidade.** A empatia necessária à identificação do valor decorre em muito da capacidade do indivíduo de, uma vez tendo se identificado como usuário de um serviço (e, portanto, como alguém que persegue ou que perseguiu um objetivo em face da Administração Pública), perceber uma *identidade de preocupações*, ou seja, um problema comum entre várias pessoas de uma comunidade. Ao fazê-lo, o indivíduo passa a ver-se como parte de um grupo maior, podendo colaborar para que outras pessoas, nessa comunidade, possam ter experiências melhores na busca de seus objetivos.
4. **Reconhecimento.** Como visto, muitas vezes é difícil mensurar o custo-benefício do engajamento nesse tipo de circunstância. O reforço empático é uma maneira importante de frisar o valor público da ação, mas também é necessário oferecer meios de reconhecimento individual àquele que se esforça. O engajamento não pressupõe, mas pode ser mais efetivo quando a comunicação oferece *recompensas* imediatas. A Plataforma Virtual do Conselho de Usuários oferece estratégias de *gamificação* que endereçam este tipo de necessidade, tais como a possibilidade de compartilhamento das ações nas redes sociais pessoais dos conselheiros e os troféus que são oferecidos para aqueles que mais se engajam, com base no quantitativo de interações que realizam dentro da plataforma. Todavia, apesar da existência de tais funcionalidades já na plataforma, isso não significa que a comunicação do órgão ou da entidade que busca esses voluntários deva passar ao largo dessas preocupações.

**FIGURA 7: A TELA INICIAL DE UM CONSELHEIRO NA PLATAFORMA VIRTUAL DOS CONSELHOS DE USUÁRIOS, INFORMANDO A QUANTIDADE DE MEDALHAS OBTIDAS PELO CONSELHEIRO EM SUAS INTERAÇÕES NA PLATAFORMA**



A essa altura você já sabe, mas não custa recordar: para que a sua estratégia de engajamento seja exitosa e todos esses fenômenos ocorram, é necessário que a unidade de ouvidoria não desenvolva o planejamento de comunicação sozinha, mas conte com o apoio das assessorias de comunicação e com os gestores dos serviços.

## Planejamento: quem são os voluntários potenciais e por quais serviços públicos se interessam?

Para elaborar o Plano de Engajamento de Conselheiros é necessário que você se debruce sobre a resposta a um conjunto de questões, que irão definir três importantes aspectos deste Plano:

- I. **PÚBLICO:** Quem é a pessoa que eu busco engajar? Qual o seu perfil cultural e socioeconômico? Quais são os seus problemas? Por que essa pessoa busca ou necessita dos serviços do meu órgão?

A resposta a estes questionamentos demanda o conhecimento do perfil dos usuários de cada serviço prestado pelo órgão ou entidade a que a ouvidoria esteja vinculada. Nesse sentido, **é importante que a interlocução com os gestores de serviços ocorra desde o primeiro momento**, pois eles terão valiosas informações sobre o público alvo das ações por eles desenvolvidas. Outra fonte importante de estudo para todas as interações com os conselhos será o Relatório de Gestão da Ouvidoria, que sintetiza parte dos problemas vivenciados por esses usuários ao longo da experiência de prestação de serviços. Com base nessas informações, definimos o público de nossa campanha.

**ATENÇÃO!** Lembre-se de que o Conselho de Usuários é uma plataforma virtual, que pressupõe que o usuário tenha acesso às capacidades necessárias para a interação com o Estado por meios digitais. Assim, ao pensar sua campanha, não perca de vista que este usuário precisará interagir com o conselho por estes meios.

**ATENÇÃO 2!** Não fique preocupado se o serviço que você pretende avaliar atende a uma população majoritariamente excluída digitalmente. Nesse caso, você poderá complementar o resultado da sua consulta aplicada aos conselhos por meio de pesquisas, como veremos mais a frente nesse guia 😊

2. **MENSAGEM:** *Como o Conselho de Usuários de Serviços Públicos poderá resolver os problemas vivenciados por essa pessoa? Qual o tempo que essa pessoa estaria disposta a gastar para ser conselheira?*

Aqui é importante que a ouvidoria tenha uma clara noção do que é, para que serve e quais as potencialidades do conselho para a melhoria da gestão. Tendo isso em mente, é importante pensar em como o conselho poderia, de forma simples, auxiliar na solução dos problemas vivenciados por essa pessoa. Aqui, definimos a mensagem da campanha – é ela que irá convencer, ou não, esta pessoa a engajar-se.

3. **MEIO:** *Como e onde são prestados os serviços utilizados por essa pessoa? Como e com qual frequência essa pessoa se relaciona com o meu órgão ou entidade?*

Mais uma vez, evidencia-se a necessidade de conhecimento dos serviços prestados pelo órgão, pois, ao ter em mente como essa relação entre usuário e órgão se estabelece, é possível definir os veículos mais adequados para alcançar esses usuários. Por exemplo, caso o serviço seja prestado no balcão, talvez a melhor estratégia seja afixar a mensagem junto ao balcão de atendimento; caso o serviço seja prestado por meio telefônico, talvez a melhor estratégia seja incluir uma frase no script de atendimento dos telefonistas; caso o serviço seja prestado em meio digital, talvez a melhor estratégia seja incluir um banner digital da campanha direcionando o usuário à Plataforma Virtual do Conselho de Usuários de Serviços Públicos. Aqui, portanto, definimos o meio pelo qual será realizado o engajamento.

**DICA!** Algumas sugestões são importantes:

- Se o serviço é prestado em um local determinado (campus, escola, hospital), privilegie os meios de comunicação direcionados às pessoas que circulam nesse ambiente, como cartazes; e
- Se o serviço é prestado em meio digital, privilegie os meios digitais de comunicação, como envio de e-mail marketing e notícias em sites institucionais ou ações em redes sociais.

Não existe um planejamento aplicável a todas as realidades, por isso é importante que cada ouvidoria desenvolva sua própria estratégia de mobilização, identificando os serviços públicos mais demandados, os serviços com grande potencial de melhorias e os usuários desses serviços mais interessados no diálogo com o órgão ou entidade da administração pública federal a que estiverem vinculados.

## A jornada para o engajamento

Na comunicação com os voluntários, é essencial que você conheça a jornada que o usuário do sistema deverá realizar a fim de engajar-se no serviço e se antecipe a eventual dificuldade para que ele realize esse engajamento.

Para mais informações, convém conhecer o [Guia do Usuário do Conselho de Usuários de Serviços Públicos](#).

**FIGURA 8: A TELA DE ESCOLHA PARA VOLUNTARIAR-SE COMO CONSELHEIRO NA PLATAFORMA VIRTUAL DOS CONSELHOS DE USUÁRIOS**



## Aquela mãozinha

Com o objetivo de apoiar as ouvidorias públicas a engajar os cidadãos a propor melhorias para os serviços oferecidos pelo poder público, a Controladoria-Geral da União (CGU) criou [peças de comunicação que podem ser usadas para divulgar e estimular a participação no Conselho de Usuários de Serviços Públicos](#).

As peças criadas pela CGU podem ser usadas como cartazes, e-mails marketing e cards para redes sociais ou aplicativos de troca de mensagens pelo celular. O objetivo é disseminar a iniciativa e estimular, assim, as pessoas a se voluntariarem para auxiliar na melhoria de quantos serviços julgar conveniente, em um ou mais órgãos públicos.

O material foi criado com exemplos de serviços prestados pela CGU. No entanto, as peças estão disponíveis em formato aberto para que possam ser adaptadas para a realidade dos serviços de cada órgão ou entidade. A orientação para o uso é que as peças tenham assinatura conjunta da instituição interessada em disseminar a campanha em parceria com a Controladoria. Para isso, deve ser observado o Manual de Aplicação da Marca do Governo. Em caso de dúvida, basta procurar a Assessoria de Comunicação da CGU pelo telefone (61) 2020-6740 ou pelo e-mail [imprensacgu@cgu.gov.br](mailto:imprensacgu@cgu.gov.br).

**FIGURA 9: PEÇA DE DIVULGAÇÃO PARA ENGAJAMENTO DE CONSELHEIROS, CGU (2020)**



## Terceiro passo: entendendo a satisfação, a qualidade percebida e o processo decisório do gestor de serviços

Espera-se que, neste ponto, você já tenha realizado as seguintes ações: (i) realizado primeiro contato com os gestores de serviço do seu órgão e entidade, bem como identificado, se existentes, as estruturas de governança de serviços; (ii) realizado a revisão da Carta de Serviços do órgão, a fim de ajustar, se necessário, as informações nela inseridas; (iii) realizado, em conjunto com a assessoria de comunicação do órgão ou entidade a que a unidade esteja vinculada, as campanhas de mobilização para a formação de cada um dos Conselhos.

Realizadas tais ações, você já terá três componentes que permitirão que você inicie o processo de avaliação, quais sejam:

1. Serviço Público
2. Gestor do Serviço Público
3. Conselho do Serviço Público

Cabe à Ouvidoria fazer com que esses três componentes se articulem de forma a gerar informações claras e precisas para a melhoria de serviços.

No início deste Guia, tratamos de Modelo de Avaliação de Qualidade de Serviços (caso julgue conveniente, releia aquela parte). Nele, buscamos situar a função do Conselho no processo de gestão de serviços públicos como ferramenta de testes de hipóteses formuladas pelos gestores dos serviços desde o ponto de vista da satisfação do usuário.

Estas hipóteses dizem respeito ao que seria *melhor* ou *pior* do ponto de vista dos usuários do serviço, dado determinado conjunto de recursos disponíveis ao gestor. Ou seja, o serviço é construído sobre a percepção do gestor acerca daquilo que é melhor para o usuário, mas como o gestor pode testar a correção destas hipóteses?

### Entendendo a satisfação do usuário

Avaliação de serviços é diferente de avaliação de produtos: enquanto estes são tangíveis e podem ser avaliados segundo critérios objetivos e homogêneos, aqueles são geralmente heterogêneos e intangíveis, o que faz com que a avaliação de sua qualidade tenha de se debruçar em critérios de *desempenho* e *experiência do usuário*.

Enquanto o desempenho pode ser medido desde uma ótica do gestor, ou seja, uma ótica de conformidade do produto a padrões estabelecidos quer na Carta de Serviços, quer nos indicadores de gestão relacionados à prestação daquele serviço, a experiência do usuário somente pode ser avaliada pelo próprio usuário, e se baseia na percepção de qualidade e na satisfação deste com o serviço recebido. Segundo estudo de Pedrosa e Menezes (2019)<sup>2</sup>:

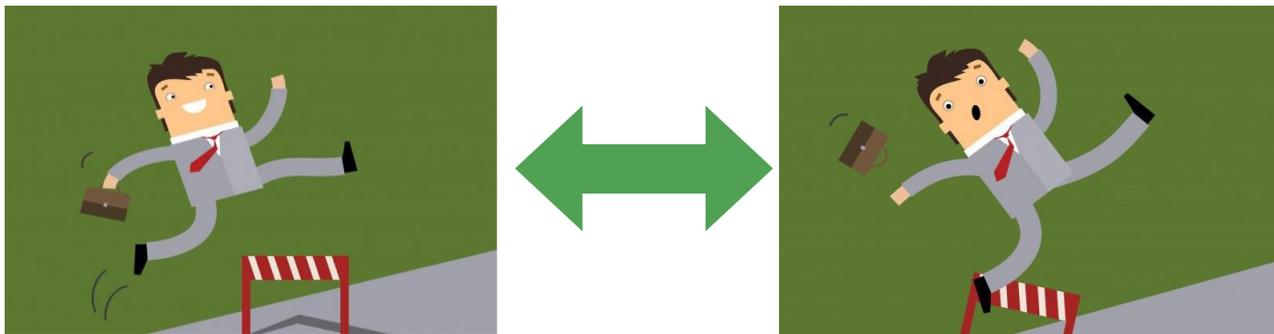
*Segundo Hien (2014), a qualidade de um serviço pode ser definida como a medida em que a entrega do serviço atende às expectativas do usuário. No mesmo sentido, Sá et al. (2016) afirmam que a perspectiva do cliente acerca do serviço é um aspecto essencial para medir sua satisfação. Portanto, avaliar serviços através da perspectiva do usuário é fundamental para medir seu sucesso, identificando pontos deficientes do processo de entrega, bem como construindo e planejando ações para melhorar esses aspectos. Assim, a qualidade percebida tornou-se uma métrica importante para a avaliação de serviços.*

<sup>2</sup> PEDROSA, Glauco Vitor; MENEZES, Vitor Gomes. Pesquisa e modelo de avaliação da gestão da qualidade dos serviços públicos federais: relatório técnico. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade UnB Gama, 2019. 48 p., il. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/35176>. Acesso em: 19 ago. 2019.(disponível em <https://repositorio.unb.br/handle/10482/35176>)

A satisfação envolve um conjunto extenso de fatores; mas, de forma simplificada, ela pode ser sintetizada como **a lacuna estabelecida entre a expectativa e a realidade do usuário**. Ao adotar uma decisão no âmbito da formulação ou da execução de um serviço, o gestor busca, dentro das opções disponíveis, aquela que ele imagina, segundo hipótese formulada, que seja a que mais se aproxime da expectativa do usuário. Às vezes, ele acerta; outras vezes não.

**O Conselho nos oferece a possibilidade de testar se esta hipótese de fato está correta, ao perguntar para o usuário o quão próxima a realidade produzida pelo gestor ficou da expectativa que o usuário nutria para com o serviço.**

**FIGURA 10: EXPECTATIVA VERSUS REALIDADE E A MENSURAÇÃO DA SATISFAÇÃO**  
(elaboração própria, imagens freepik)



É importante salientar que existem outros elementos que influenciam a satisfação do usuário sobre um serviço, elementos estes que fogem da governança mais próxima do gestor do serviço. Ao buscar coletar informações sobre a satisfação dos usuários, a metodologia de coleta deve ser sensível a tais elementos, de forma a mitigar eventuais riscos de que eles venham a contaminar o resultado da coleta. Dinsdale et all (2000):

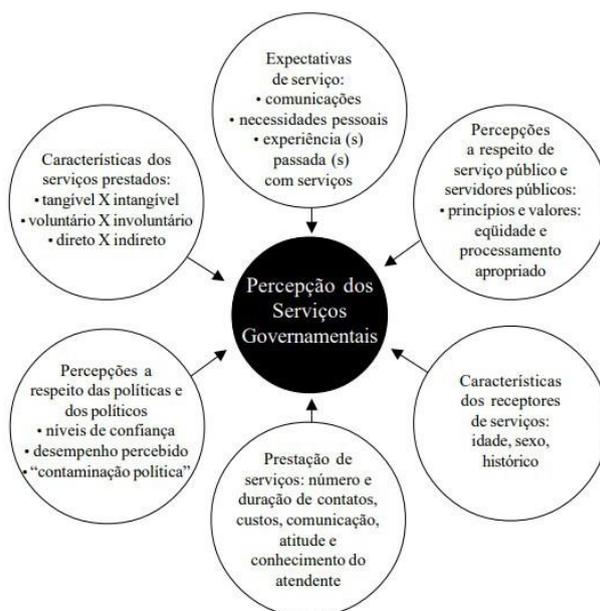
*Entre os diversos elementos que pesam sobre as percepções dos usuários a respeito dos serviços estão a cultura, as regras e o sistema de gestão da organização, bem como o conhecimento, as habilidades e a atitude de cada funcionário com a qualidade do serviço. A cultura, os princípios e os valores específicos do setor público também são importantes. Ampliando a questão, poder-se-ia dizer que cada usuário traz expectativas diferentes para a experiência com o serviço. As expectativas são informadas por meio das experiências passadas dos usuários, bem como pela informação e a propaganda fornecidas pelas organizações de serviço. É claro, a avaliação dos usuários dos serviços também é influenciada pela própria experiência com ele.*

*Mesmo que nem sempre sejam reconhecidos, existem vários fatores que podem influenciar as avaliações dos serviços públicos que simplesmente não existem no setor privado. Considere os motivos pelos quais os usuários buscam os serviços. No setor privado, os prestadores individuais de serviços quase sempre são solicitados como resultado de um desejo ou pelo menos da escolha; mas no setor público, há poucas opções quanto a prestadores. Em alguns casos, os serviços públicos são legalmente exigidos, o que significa que muitos usuários do governo na verdade o são involuntariamente. Como exemplos temos usuários do corpo de bombeiros, da assistência financeira, da regulamentação, dos registros, do policiamento, da correção, da tributação e dos serviços hospitalares. Da perspectiva dos servidores públicos, isso significa tentar satisfazer a todos os usuários, incluindo aqueles que, se tivessem opção, não usariam o serviço.*

*Outro elemento que pode influenciar as percepções dos serviços do setor público é a confiança dos cidadãos no governo, nos políticos e nos servidores públicos.*

Ao buscar uma visualização dos vários elementos que influenciam a satisfação com serviços públicos, os autores propuseram o seguinte diagrama:

**FIGURA 11: FATORES QUE INFLUENCIAM AS AVALIAÇÕES DOS USUÁRIOS A RESPEITO DE SERVIÇOS PÚBLICOS (DINSDALE et All. Metodologia para medir a satisfação do usuário no Canadá: desfazendo mitos e redesenhando roteiros. Cadernos ENAP nº 20, 2000, 165p.)**



Note que apenas parte dos elementos listados podem ser *resolvidos* por meio do redesenho do serviço ou da forma como ele é comunicado à sociedade, correspondendo à essa distância entre expectativa e realidade do serviço. Tenha isso em mente ao desenvolver as discussões sobre satisfação nas suas pesquisas ou consultas. Aqui, muitas vezes é melhor trabalhar medições por meio de sistemas simples do que buscar meios de isolar variáveis que fujam da governança do gestor. Outro ponto importante a ser levado em consideração é a distância temporal entre a medição da satisfação e o uso do serviço, o que pode gerar viés bastante importante no resultado da pesquisa.

Não por outra razão, estratégias de medição de satisfação efetivas costumam ser simples e fáceis. O Modelo Brasileiro de Avaliação de Qualidade para Serviços Públicos (BRASP<sup>3</sup>) utiliza-se da Medida Global de Satisfação (MGS), variação do modelo CSAT (*Customer Satisfaction Score*), e se resume na formulação da seguinte questão:

*- Como foi sua experiência com o serviço?*

A essa questão é associada uma escala de cinco pontos para resposta, onde 01 – péssima; 02 ruim; 03 satisfatória; 04 – boa e, 05 – excelente. A análise dos resultados se baseia na média e desvio padrão, sendo que quanto mais a média se aproxima de cinco pontos, maior é a satisfação do usuário com o serviço.

Assim, o uso de escalas e perguntas simples (i) vinculadas diretamente à impressão pessoal sobre o serviço ou (ii) vinculadas à *recomendação do serviço* a terceiros, amigos ou familiares, tendem a ser meios adequados para avaliação da satisfação com o serviço como um todo ou com cada uma de suas etapas. Lembre-se, todavia, que como para o usuário o gozo do serviço tende a ser visto como um todo, o fracionamento de uma pesquisa de satisfação pelas etapas do serviço, quando estas não são muito claras e específicas, poderá tender a gerar dados pouco confiáveis.

Avaliada a satisfação, é importante que você saiba que, para além dela, há outros elementos que apenas o usuário poderá nos informar, e que podem trazer insumos ainda mais relevantes ao gestor. Estes elementos dizem respeito à chamada Qualidade percebida.

<sup>3</sup> SILVA et all, Avaliação da Qualidade em Serviços Públicos: Um modelo para Serviços Digitizados, Presenciais e Parcialmente Digitizados (BRASP) - Relatório Técnico. Brasília, 2019 (disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/35174/3/RELATORIO\\_AvaliacaoQualidadeServicos.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/35174/3/RELATORIO_AvaliacaoQualidadeServicos.pdf))

## A Qualidade Percebida

Como visto quando abordamos o Modelo de Avaliação de Qualidade de Serviços, o modelo pressupõe a existência de uma Visão Interna do Serviço e de uma Visão Externa do Serviço. Parte dessa visão externa nos é dada pela satisfação, que é essa percepção geral do usuário em relação à experiência. A outra parte desta Visão externa nos é dada pelo que se denomina Qualidade Percebida, que avalia os atributos de qualidade identificados no processo de consumo de um serviço. A satisfação, portanto, é o resultado da qualidade percebida.

O Modelo prevê a existência de seis dimensões para a qualidade percebida:

1. **Atendimento** – capacidade de os atendentes performarem e prestarem informações necessárias ao serviço de forma urbana, prestativa e cortês;
2. **Rapidez** – adequabilidade do tempo de espera para obtenção do serviço, observância dos prazos adequados para a conclusão do serviço;
3. **Usabilidade** – adequação da sinalização acerca do serviço e, no caso de serviços digitais, agradabilidade da interface, tempo e desempenho de carregamento de páginas ou sistemas;
4. **Confiabilidade** – segurança das informações fornecidas, cumprimento, pelo serviço, do objetivo comunicado;
5. **Esforço** – adequabilidade do esforço ou dispêndio de recursos do usuário para a obtenção do serviço, relação custo-benefício; e
6. **Informações** – clareza, objetividade e relevância das informações e conteúdos relacionados e necessários para o uso do serviço.

As decisões dos gestores no processo de formulação de um serviço levam em conta tais dimensões, mesmo que de forma intuitiva, quando a necessidade de realizar escolhas se impõe. Nesse momento, os gestores avaliam que, dado determinado perfil de usuário, a sua experiência será melhor se aspecto específico de usabilidade, por exemplo, for contemplado, e, por vezes, privilegiam uma dimensão em detrimento de outra por julgarem que os efeitos da melhoria naquela dimensão terão um impacto positivo maior do que os efeitos negativos em outra dimensão.

O processo decisório, portanto, baseia-se em um conjunto de hipóteses assumidas pelo gestor, e a Qualidade Percebida nos auxilia, juntamente com a satisfação, a testar a adequação de tais hipóteses. O Modelo BRASP oferece uma sugestão de itens de avaliação “padrão” para serviços digitizados, parcialmente digitizados e presenciais; todavia, a fim de atendermos de forma mais específica a questões reais de interesse do gestor, sugerimos que siga os próximos passos para a construção de sua consulta ou pesquisa.

## Levantando as hipóteses junto aos gestores

Se a avaliação de um serviço por meio do Conselho de Usuários é um meio para testar as hipóteses levantadas pelos gestores no processo decisório que leva à formulação e à execução de um serviço, antes de tudo é necessário identificar quais são as hipóteses e como funciona o processo de tomada de decisão relacionado a um serviço.

A **primeira etapa**, aqui, deverá ser avaliar, junto ao gestor de serviço, quais são os *atores principais desta tomada de decisão*. Tomemos o exemplo do serviço relacionado à realização de uma manifestação de ouvidoria por meio da Plataforma Fala.BR. No âmbito da CGU, as áreas envolvidas nos processos de tomada de decisão são:

1. Ouvidoria-Geral da União;
2. Secretaria de Transparência e Prevenção à Corrupção;
3. Diretoria de Tecnologia da Informação.

Estes três atores são responsáveis, portanto, pelas decisões que moldam a forma como o serviço é oferecido ao usuário. Tais decisões são informadas pelo conhecimento dos gestores acerca dos recursos disponíveis, do perfil do usuário, do objetivo do serviço e das obrigações legais a que tanto usuários como Administração Pública estão submetidos.

Dentre esses componentes do processo decisório, verifica-se que ao menos dois são relacionados à perspectiva de conformidade (recursos e obrigações) enquanto outros dois se relacionam à experiência do usuário (perfil e objetivo). As hipóteses, portanto, que se pretende testar deverão, de forma simplificada, apresentar-se na forma do seguinte enunciado:

*“O usuário de perfil X tem o objetivo Y e a melhor maneira para ele alcançá-lo é Z.”*

Sabemos que muitas vezes os processos decisórios não são amplamente documentados e tampouco trazem esse grau de detalhamento. Por isso, é importante que a unidade de ouvidoria traga esses atores à discussão e apoie o processo de levantamento de tais hipóteses que subsidiaram as decisões.<sup>4</sup>

A identificação de tais hipóteses consiste na **segunda etapa** deste passo.

Existem várias metodologias que podem ser adotadas para esse processo, mas o ideal é que ele seja realizado conjuntamente, em uma oficina que congregue ouvidoria e os atores relacionados ao processo decisório no âmbito daquele serviço. A depender do serviço, uma oficina com tal natureza poderá tomar um dia ou mais – de toda sorte, não nos parece possível passar por todas as suas etapas em período inferior a 3 horas de duração.

O **primeiro objetivo** desta oficina será possibilitar que os atores consigam identificar:

- I. **Personas**. Personas correspondem a perfis de usuários, com características próprias e específicas. Ao compreendermos as características dessas personas, quando possível (idades, sexo, gênero, situação econômica e social etc.), suas necessidades e os problemas que elas precisam resolver em suas interações com o Estado, compreendemos *para quem* estamos produzindo serviços, e, portanto, as expectativas de quem pretendemos alcançar. Ao longo do processo de identificação de personas, é desejável que os atores consigam ser o mais específicos possível, inclusive, se for o caso, dando-lhes um nome fictício, como *Francisco da Silva*, *Simone Xavier*, ou qualquer outro nome. Note, esta etapa **não consiste** no tratamento

<sup>4</sup> Nos processos de tomada de decisão que envolvem desenvolvimento de sistemas de TI, muitas vezes uma fonte importante de informações para compreendermos as hipóteses assumidas pelos gestores são as chamadas “histórias”. Histórias são ideias de desenvolvimento registradas pelo gestor finalístico ou de TI para que sejam realizadas no sistema. Estas ideias nos trazem insumos para que o gestor identifique as suas escolhas no processo de formulação de um serviço digital.

de dados pessoais dos usuários dos serviços públicos, e, sim, na criação de um “personagem” que reúna as características típicas do usuário do serviço segundo a percepção dos atores.

2. **Problema.** Qual o problema desta persona que a faz buscar o serviço, e a qual objetivo do serviço ele corresponde como solução, total ou parcialmente.
3. **Jornadas.** Quais seriam as etapas da prestação de serviço possíveis e quais foram adotadas pelo gestor como meio para que as personas pudessem alcançar os seus objetivos.

Realizada a primeira etapa, todos os atores deverão ter clareza acerca de quem são os usuários do serviço, quais são os problemas que caracterizam esse usuário como tal, qual o problema que o serviço busca solucionar (ou seja, objetivo do serviço) e por meio de qual jornada, ou seja, como, este usuário usufrui desse serviço.

Sabemos que os atores têm percepções do que seria uma jornada ideal (paradigma), mas que nem sempre elas se refletem na jornada efetiva, ou seja, na jornada que o usuário necessita realizar para atingir o objetivo do serviço. O paradigma de jornada segundo a visão desses atores é de extrema relevância, visto que, por mais que ele não se reflita necessariamente na realidade, ela nos informa o *paradigma de qualidade* que serve de base para a tomada de decisão de tais atores.

Será que esse paradigma de qualidade coincide com aquilo que o usuário enxerga como qualidade?

Com base nesse paradigma de qualidade, alcançamos o **segundo objetivo**, que é avaliar quais escolhas foram realizadas pelos atores em relação a cada uma das dimensões da qualidade percebida no momento de formulação do serviço.

A fim de possibilitar essa dinâmica, é possível utilizar uma matriz como esta, que poderá ser preenchida à medida que novas personas forem mapeadas:

USUÁRIO	OBJETIVO DO SERVIÇO	JORNADA EFETIVA	PARADIGMA DE JORNADA	PARADIGMA DE QUALIDADE PARA O GESTOR	SOLUÇÕES DO SERVIÇO
Persona	Problemas	Jornada efetiva (etapas)	Jornada desejada (ou as etapas que o gestor acha que são esperadas ou desejadas pela persona)	Paradigma em atendimento	Solução em atendimento
				Paradigma em rapidez	Solução em rapidez
	Paradigma em usabilidade			Solução em usabilidade	
	Paradigma em confiabilidade			Solução em confiabilidade	
	Paradigma em esforço			Solução em esforço	
	Paradigma em informações			Solução em informações	
	Solução (objetivo da interação)				

Observe que:

- Na coluna *Usuário*, descreva a persona usuária daquele serviço;
- Na célula *Problemas*, descreva os problemas que podem levar aquele usuário a buscar o serviço;
- Na célula *Solução*, descreva o objetivo do serviço obtido ao final das interações;
- Na coluna *Jornada efetiva*, descreva as etapas do processo padrão do serviço;
- Na coluna *Paradigma de jornada*, avalie o que, segundo o gestor, poderia ser a jornada desejada pela persona.

- Nas células da coluna “*Paradigma de Qualidade para o gestor*”, o gestor deverá enumerar, para cada dimensão de percepção de qualidade, o que foi considerado como valor preponderante para ele no processo decisório.
- Nas células da coluna “*Soluções do serviço*”, o gestor deverá apresentar, para cada dimensão de paradigma de qualidade, a solução desenvolvida no desenho serviço correspondente. Preenchida a matriz, ou as matrizes, será possível identificar as hipóteses adotadas pelos gestores em cada uma das dimensões de qualidade e para cada persona mapeada.

Levantadas tais hipóteses, é importante que tenhamos condições de testá-las junto aos usuários. Este processo de testagem ocorre por meio de uma enquete, a qual poderá ser proposta na forma de pesquisas ou consultas. Ao testá-las, você poderá produzir questões que lhe respondam a perguntas tais como:

Questões que avaliam o paradigma e as soluções:

- *Para perfil de usuário X, qual a relevância do paradigma de qualidade Y para a melhoria da dimensão Z?*

- *Para o perfil de usuário X, qual a relevância da solução W para a dimensão Z?*

Ou

*Para Simone Xavier (perfil de usuário X), qual a relevância de uma identidade comum aos atendentes para a melhoria da confiança no serviço (dimensão)?*

*Para Simone Xavier (perfil de usuário X), qual a relevância de existirem atendentes usando uniformes (solução) para a melhoria da confiança no serviço (dimensão).*

**ATENÇÃO!** Você já sabe, mas não custa repetir: avaliar *satisfação* e avaliar *qualidade percebida* são coisas distintas. A qualidade percebida avalia os atributos de qualidade identificados no processo de consumo de um serviço, a satisfação, por sua vez, avalia a diferença entre a expectativa e a realidade como resultado desse processo de consumo. Por medirem elementos diferentes, os métodos de mensuração de uma e de outra também são diferentes.

## Quarto passo: criando consultas e pesquisas e avaliando serviços públicos

### Pesquisas e consultas: quais são as diferenças?

Uma parte importante da Plataforma Virtual do Conselho de Usuários de Serviços Públicos é a ferramenta de produção de enquetes e de consolidação dos dados por elas coletados. Enquetes são meios eficientes de coleta de dados de forma estruturada que permitem que aquele que a elabora possa obter dados específicos que respondam a indagações também específicas por ele realizadas.

Com essa ferramenta, é possível produzir **consultas** e **pesquisas**.

**Consultas** são as enquetes direcionadas aos Conselheiros para que estes realizem as avaliações individualizadas dos serviços públicos. O órgão ou entidade deve produzir e enviar consultas aos seus conselheiros, no mínimo, a cada doze meses, nos termos do disposto no caput do Art. 24-F do Decreto nº 9.492, de 2018. A iniciativa das consultas é do órgão ou entidade da administração pública federal.

**As consultas são, portanto, enquetes de avaliação de serviços encaminhadas pelas ouvidorias para os conselheiros que se voluntariaram a avaliar um ou mais serviços do órgão ou entidade. São, portanto, a essas consultas que se referem as obrigações estabelecidas às ouvidorias por meio do Decreto nº 9.492, de 2018.**

**Pesquisas**, por sua vez, são enquetes que não necessitam de um perfil específico para serem produzidas e compartilhadas, e podem também ser enviadas a qualquer usuário do serviço, sem a necessidade de que ele tenha se voluntariado como conselheiro. As pesquisas, assim como as consultas, devem estar vinculadas a um serviço público. As pesquisas possuem dois tipos de formuladores principais:

- Agentes de ouvidoria ou gestores que buscam complementar dados sobre a experiência dos usuários de seus serviços, conduzindo pesquisas específicas com amostras predeterminadas ou não;
- Cidadãos que buscam informações sobre o desempenho da prestação de determinado serviço. Este mecanismo permite, por exemplo, que um líder comunitário pesquise sobre a avaliação dos seus vizinhos em relação ao asfaltamento de uma rua, sobre a coleta seletiva prestada pela empresa de serviço de limpeza urbana de seu bairro ou sobre a qualidade do posto de saúde próximo a sua casa.

As pesquisas realizadas pelas unidades do SISOUV podem ser instrumentalizadas por meio de coletores (que possuem perfil próprio na plataforma), permitindo coletas mediadas por telefone ou presencialmente nos locais de prestação dos serviços e, conseqüentemente, possibilitando também a participação de usuários de serviços públicos digitalmente não incluídos.

As consultas e as pesquisas viabilizam maior participação social, mas note que são mecanismos de participação muito diferentes no escopo, na iniciativa, no destinatário, e nos meios de divulgação.

#### DIFERENÇAS ENTRE AS CONSULTAS E AS PESQUISAS

	CONSULTAS	PESQUISAS
Escopo	Serviços Públicos prestados pelo órgão ou entidade da administração pública federal.	Quaisquer serviços públicos.
Iniciativa	Unidades do SISOUV – Administração Pública federal	Qualquer pessoa cadastrada no sistema.
Público alvo	Conselheiros	Qualquer pessoa, inclusive digitalmente não incluídos que podem participar por intermédio de coletores de respostas.
Forma de disponibilização	A própria plataforma avisará o conselheiro	As pesquisas podem ter acesso restrito aos que a acessarem por link ou podem ser públicas. Nesse último caso, além de serem compartilhadas por link, também ficarão visíveis para qualquer cidadão que acesse a plataforma.

## Definição do escopo

O escopo de uma consulta ou de uma pesquisa é composto pela definição do:

1. Serviço público que se pretende avaliar;
2. Justificativa para realizar a avaliação;
3. Problema a ser superado na prestação do serviço e objetivo da avaliação.

Compreender os serviços públicos que serão objeto da avaliação é essencial para a formulação das pesquisas ou das consultas.

Lembre-se que a lista de serviços públicos da Plataforma Virtual dos Conselhos de Usuários provém dos serviços públicos informados ao Ministério da Economia, disponíveis no site [Portal Gov.br](http://Portal.Gov.br). Caso o serviço que se pretenda avaliar não se encontre no Portal de Serviços, a ouvidoria deverá adotar um ou outro dos procedimentos a seguir:

- a) No caso de serviços prestados diretamente pelo órgão ou entidade, realizar as interações necessárias para a inclusão do serviço no Portal de Serviços do Poder Executivo federal, como visto no passo anterior desse guia; ou
- b) No caso de serviços que não são prestados diretamente pelo órgão ou entidade, como serviços delegados, encaminhar solicitação de inserção de serviço diretamente à Ouvidoria-Geral da União, por meio do e-mail [conselhodeusuarios@cgu.gov.br](mailto:conselhodeusuarios@cgu.gov.br).

De posse das informações coletadas junto aos gestores do serviço, precisamos nos debruçar sobre uma pergunta básica:

### *O que queremos descobrir com a consulta?*

Ora, inicialmente é importante ter em mente que a descoberta precisa ser útil para que se converta em uma ação efetiva de melhoria do serviço. Logo, a resposta a esta pergunta necessita ser dada em conjunto com o Gestor do Serviço: quais informações são de fato úteis para a tomada de decisão?

Nem todas as hipóteses levantadas junto aos gestores precisam ser testadas: apenas aquelas que possuam importantes impactos no desenho do serviço deverão ser objeto de maior investigação. Uma forma de identificá-las ocorre por meio do mapeamento de problemas na prestação do serviço, e avaliação de como a hipótese adotada se relaciona com o problema.

Nesse processo, a nossa matriz de levantamento de hipóteses ganha mais três colunas:

USUÁRIO	OBJETIVO DO SERVIÇO	JORNADA EFETIVA	PARADIGMA DE JORNADA	PARADIGMA DE QUALIDADE PARA O GESTOR	SOLUÇÕES DO SERVIÇO	EXISTE PROBLEMA MAPEADO RELACIONADO A ESSA HIPÓTESE? (SIM/ NÃO)	QUAL O IMPACTO DO PROBLEMA PARA A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO? (1 A 5)	QUAL A FREQUÊNCIA COM QUE O PROBLEMA FOI VERIFICADO? (1 A 5)	RESULTADO DA PRIORIZAÇÃO (PARA RESPOSTA "SIM" MULTIPLICAR VALORES DE IMPACTO E FREQUÊNCIA)
Persona	Problemas	Jornada efetiva (etapas)	Jornada desejada (ou as etapas que o gestor acha que são esperadas ou desejadas pela persona)	Paradigma em atendimento	Solução em atendimento				
				Paradigma em rapidez	Solução em rapidez				
	Solução (objetivo da interação)			Paradigma em usabilidade	Solução em usabilidade				
				Paradigma em confiabilidade	Solução em confiabilidade				
				Paradigma em esforço	Solução em esforço				
				Paradigma em informações	Solução em informações				

Com base nas hipóteses de teste priorizadas, você terá a definição do problema, ou escopo de sua pesquisa ou consulta.

Esta ferramenta de priorização se inicia mediante o preenchimento da coluna “Existe problema mapeado relacionado a essa hipótese?”. Para responder a essa questão, a ouvidoria deverá avaliar se existem relatos de problemas relacionados ao atributo de qualidade em questão ou alguma percepção sobre tais problemas, preferencialmente baseada em evidências, tais como mapeamentos realizados pelos gestores ou mesmo o histórico de manifestações à ouvidoria. Em caso negativo, basta responder não; em caso positivo, sim.

Nos casos em que a resposta à pergunta sobre a existência de problema for positiva, passa-se à priorização com base em dois critérios: *impacto* e *frequência* da ocorrência do problema, que serão ranqueados seguindo escala em que 01 – irrelevante; 02 – baixo; 03 – médio; 04 – alto; 05 – muito alto. O resultado da priorização será dado pelo valor obtido da multiplicação dos valores atribuídos em cada coluna, veja o exemplo:

HIPÓTESES	EXISTE PROBLEMA MAPEADO RELACIONADO A ESSA HIPÓTESE	QUAL O IMPACTO DO PROBLEMA PARA A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO?	QUAL A FREQUÊNCIA COM QUE O PROBLEMA FOI VERIFICADO?	RESULTADO DA PRIORIZAÇÃO
Hipótese 1	SIM	2	3	6
Hipótese 2	NÃO	n/a	n/a	0
Hipótese 3	SIM	4	3	12

Nesse caso, a priorização indicará que há pouco interesse em explorar os resultados da Hipótese 2, e que dentre as hipóteses 1 e 3, aquela que deve ser priorizada, caso seja necessário escolher entre elas, será a hipótese 3.

O **PROBLEMA de sua consulta ou pesquisa consistirá na avaliação das hipóteses priorizadas, e como elas se relacionam com a satisfação e demais características do usuário. Ao defini-lo de forma clara**, ele irá auxiliar a responder o que você deseja resolver realizando esta avaliação. Como o próprio nome diz, você irá buscar, dentro do serviço público, o(s) problema(s) que deseja resolver.

Os **OBJETIVOS de sua consulta ou pesquisa** irão responder COMO você fará para responder ao problema desta consulta. Esses são divididos em **geral** e **específicos**.

No **objetivo geral**, você irá definir o que você está buscando com o problema que foi levantado para o estudo, ou seja, onde você deseja chegar com essa pesquisa. Por exemplo, se você utiliza a questão (ou o problema): “Quais são os fatores que implicariam uma melhor avaliação do serviço público referente à perícia médica do INSS?”, o objetivo geral será: “Verificar quais são os fatores que implicariam uma melhor avaliação do serviço público referente à perícia médica do INSS”.

Já nos **objetivos específicos**, você irá descrever as etapas percorridas para chegar ao objetivo geral. Sempre serão utilizados os verbos no infinitivo: buscar, identificar, verificar etc. E poderão ser redigidos em formato de tópicos. Por exemplo, “identificar se o tempo de agendamento e atendimento da perícia podem melhorar” ou “identificar possíveis mecanismos de comunicação mais eficientes da perícia médica” etc.

## O perfil do respondente

No passo anterior, instigamos gestores a pensar em quem é a persona a quem se destina o serviço. Apesar de eles tomarem esse perfil como premissa, em nossa avaliação muitas vezes não será possível realizá-lo. Em verdade, em determinadas circunstâncias, testar a hipótese talvez leve a nossa avaliação a ter de se debruçar, inclusive sobre se a persona referida pelo gestor é de fato o usuário do serviço.

Apesar de não recomendarmos o uso da plataforma para a coleta de dados pessoais, em determinadas circunstâncias, que deverão estar claramente definidas no objeto da consulta ou da pesquisa, é possível que seja necessário conhecer um pouco perfil do respondente a fim de interpretar de forma adequada as informações que ele nos passa.

Lembre-se de que em tais circunstâncias é imprescindível a observância do disposto na Lei nº 13.709, de 2018, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Isso significa que os dados coletados precisam ser *necessários* para a realização da avaliação, com a finalidade claramente delimitada e informada ao titular.

Lembre-se de que a coleta de um dado pessoal implica conjunto importante de obrigações a serem assumidas pela gestão em face do titular de tais dados.

Questões tal como gênero, idade, ocupação e escolaridade podem ser dados fundamentais para compreender as dificuldades apresentadas pelos usuários de serviços públicos ao longo de sua jornada. Essas perguntas permitem inferir quanto ao perfil socioeconômico do usuário; contudo, caso não haja relevância deste dado para a consulta ou a pesquisa, ou o público respondente for naturalmente segmentado, não há necessidade de fazê-las.

Além disso, no caso de serviços digitais ou em processo de transformação digital, é importante termos uma medida da fluência digital do respondente, ou seja, conhecer o quão familiarizado o usuário está com a tecnologia.

Para isso, podem ser utilizadas perguntas como:

- *Você costuma usar computador/celular? - Costuma utilizá-los para quê?*
- *Tem acesso à internet? Tem pacote de dados no celular? Tem wi-fi em casa ou no trabalho?*

## Como saber que o respondente é, de fato, um usuário?

Uma dúvida muito frequente junto àqueles que têm contato com o modelo de avaliação do Conselho de Usuários é *como garantir que o meu respondente corresponda ao usuário do serviço que estou avaliando?*

A resposta a essa indagação dependerá do tipo de enquete que a unidade realizará: se uma consulta ou uma pesquisa. Contudo, é muito importante que frisemos que qualquer pessoa pode se voluntariar para ser conselheira de um serviço, e que o fato de que ela não tenha usufruído do serviço efetivamente não significa que ela não possa ser considerada como usuário do serviço nos termos da Lei, visto que a Lei nº 13.460, de 2017, assim define usuário:

*Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:*

*I - usuário - pessoa física ou jurídica que se beneficia ou utiliza, efetiva ou potencialmente, de serviço público;*

Digamos, no entanto, que a hipótese que se pretende testar necessita que a consulta seja respondida por um usuário efetivo, ou seja, por alguém que tenha usufruído de fato do serviço. Lembre-se que, no caso da consulta, ela é direcionada aos conselheiros. Conselheiros são voluntários que se colocam a disposição para receber enquetes acerca das consultas, podendo, portanto, ser usuários efetivos ou potenciais.

Ora, a fim de que os dados coletados reflitam apenas as informações relacionadas àqueles usuários efetivos do serviço, basta criar uma pergunta de controle no início da enquete, a qual pode, inclusive, ser condicional para que o restante da enquete seja disponibilizado para coleta de resposta. Esta pergunta de controle pode ser:

- *Você já utilizou deste serviço? (sim/não)*
- *Quando foi a última vez que você utilizou esse serviço? (Nunca/No último mês/No último ano/Há mais de um ano)*

Com base nessa pergunta, será possível você selecionar e analisar somente as respostas dos usuários efetivos do serviço no âmbito de uma consulta.

No caso de uma pesquisa, também é possível realizar uma pergunta de controle; contudo aqui há alguns outros métodos que podem auxiliar na seleção de usuários efetivos do serviço.

Como pesquisas podem ser direcionadas a grupos específicos, sem a necessidade de que tenham se voluntariado como conselheiros, você poderá, dentre outras soluções disponíveis:

1. Gerar um *link* de acesso a ela e disponibilizá-lo apenas para aqueles que concluírem determinado serviço; e
2. Utilizar-se de coletores nos locais de prestação de serviço a fim de que eles realizem o preenchimento das enquetes com base nas informações prestadas pelos usuários.

## Avaliando mais de um serviço em uma mesma consulta

Em algumas circunstâncias, pode ocorrer de você perceber, no processo de levantamento de hipóteses, que alguns serviços atendem a uma mesma persona, e que as hipóteses a serem testadas são muito semelhantes, se não as mesmas. Caso o objetivo seja também o mesmo, talvez você esteja diante de etapas distintas de um mesmo serviço, e, nesse caso, é importante avaliar a possibilidade de revisar as informações presentes na Carta de Serviços.

Caso o objetivo não seja o mesmo, no entanto, você poderá cogitar a possibilidade de produzir uma única enquete para dois ou mais serviços semelhantes, simultaneamente. Nesse caso, uma mesma consulta será enviada aos conselheiros de todos os serviços escolhidos quando a enquete for construída no sistema.

A fim de separar os dados para cada serviço, é possível realizar uma pergunta de controle no início da enquete, na qual você colete os dados relativos a qual serviço foi utilizado pelo conselheiro.

## Fazendo as perguntas certas para obter bons dados

Independentemente de tratar-se de consulta ou pesquisa, é importante que saibamos fazer a melhor pergunta para conseguirmos obter boas informações junto aos nossos usuários. Ao realizar suas perguntas, tenha em mente os seguintes princípios básicos:

1. Pergunte apenas o necessário;
2. Utilize linguagem simples e fluida; e
3. Utilize tipos de questões que facilitem a análise dos dados coletados.

## Linguagem e viés

É importante atentar para que a forma como construímos nossas perguntas não acabe guiando a resposta do respondente, estabelecendo um viés de resposta indesejado. Esse viés pode ser evitado ou mitigado de algumas formas:

- a) Perguntas que estabeleçam uma dicotomia simples entre fácil e difícil. Por exemplo, em vez de perguntar “Foi difícil ingressar na plataforma do serviço?”, experimente perguntar “O que você achou do processo de ingressar na plataforma do serviço?”.
- b) Uso de palavras que não sejam de fácil compreensão para o respondente pode gerar constrangimentos e a adoção de respostas aleatórias. Por exemplo, em vez de perguntar “Como foi a experiência de realizar seu primeiro *login*?”, tente perguntar “Como foi a experiência de criar um cadastro no sistema?”
- c) Perguntas focadas na experiência individual do usuário podem fazer com que este se sinta desconfortável em relatar os problemas vivenciados – tal fato ocorre principalmente nos casos de pesquisas instrumentalizadas por coletores. Assim, para contornar tais situações, pode-se realizar perguntas sobre outras pessoas próximas ao usuário, cujas respostas tenderão a ser, na

realidade, sobre ele próprio. Por exemplo: “Você acha que seus amigos ou familiares teriam alguma dificuldade?” ou “Você recomendaria esse serviço para seus amigos e familiares?”

## Perguntando na ordem certa

Como visto, há várias formas de elaborar uma enquete. No caso das consultas realizadas no Conselho de Usuários de Serviços Públicos, considera-se importante que a enquete possua uma lógica estruturada que se reflita na ordem das perguntas realizadas. Isso lhe auxiliará a organizar e interpretar melhor os dados coletados:

DADOS GERAIS DA ENQUETE
<b>Bloco 1:</b> Perguntas de controle
<b>Bloco 2:</b> Perguntas de perfil do respondente
<b>Bloco 3:</b> Perguntas para mensuração da satisfação
<b>Bloco 4:</b> Perguntas para mensuração da qualidade percebida
<b>Bloco 5:</b> Outras perguntas

## O tempo da avaliação

Como estabelecer um tempo determinado para a coleta de dados? A resposta a essa pergunta depende do tipo de avaliação que você estiver realizando.

Caso a sua avaliação destine-se a verificar a variância da satisfação ao longo do tempo, a sua enquete pode ficar indefinidamente disponível; caso a sua avaliação destine-se a verificar um fenômeno específico como um teste de hipótese, talvez seja mais conveniente estabelecer um prazo determinado, como o período de uma semana ou um mês, ao longo do qual serão aceitas respostas ao questionário.

Nesse sentido, a Plataforma do Conselho de Usuários oferece três possibilidades:

- Fixação de prazo para a coleta de resposta;
- Ausência de prazo para a coleta de resposta (enquete permanente); e
- Fixação de número limite de respostas.

Este último caso pode ser especialmente útil quando estivermos diante de uma pesquisa com amostra predefinida.

## Dicas úteis para criar a enquete no sistema: escolhendo a pergunta certa

Você já sabe, mas não custa lembrar: a sua avaliação deverá abarcar aspectos relacionados a:

- Satisfação do usuário;
- Qualidade percebida do Usuário.

Independentemente do problema definido, esses dois aspectos são fundamentais para podermos responder adequadamente às perguntas relevantes para os gestores.

Ao definir o tipo de pergunta que você utilizará na sua enquete, convém atentar para três fatores principais: (i) facilidade de compreensão, por parte do respondente (no caso das consultas e pesquisas) ou respondente e coletor (no caso de pesquisas), acerca de como deverá preencher a questão; (ii) facilidade de organização dos dados para análise e (iii) natureza da consolidação e da análise dos dados pretendida.

A Plataforma Virtual do Conselho de Usuários de Serviços Públicos possui um conjunto amplo de tipos de perguntas. Vejamos algumas considerações sobre cada uma delas:

- a) Texto curto;
- b) Texto longo;
- c) Campos predefinidos livres;
- d) Escolha simples;
- e) Múltipla escolha;
- f) Autocomplete (lista suspensa);
- g) Matriz escolha simples;
- h) Matriz múltipla escolha;
- i) Avaliação;
- j) Barra deslizante; e
- k) *Upload* de Arquivos.

### Texto Curto

As perguntas de texto curto permitem que o respondente responda à questão por meio de texto livre, limitado a 100 caracteres. Esta é a opção ideal para os casos em que queremos captar uma ideia simples do usuário e não queremos que ele elabore grandes textos. Por exemplo, caso você peça para que o usuário descreva, em uma palavra, o serviço prestado, essa é a opção ideal.

A consolidação deste tipo de pergunta é sempre mais complexa, pois necessita de análise a fim de ajustar eventuais grafias discordantes ou atribuição posterior de indexadores que permitam a consolidação do dado, caso ele seja em grande volume. A depender do número de categoriais utilizadas posteriormente para indexar uma mesma resposta, é importante ressaltar que o somatório de respostas poderá superar 100% do número de respondentes.

### Texto longo

As perguntas de texto longo permitem que o respondente responda à questão por meio de texto livre limitado a 8 mil caracteres. Esta é a opção ideal para os casos em que necessitamos coletar informações não estruturadas de forma mais livre. O esforço de análise, neste caso, tende a ser maior; no entanto, pode revelar questões que inicialmente não haviam sido pensadas e parametrizadas pela equipe que elaborou o questionário.

## Campos predefinidos livres

### *Data*

As perguntas do tipo data permitem que o respondente apenas possa inserir uma data, em formato DD/MM/AAAA. Caso seja necessário perguntar sobre um período específico, é aconselhável a criação de duas perguntas: uma que indague o início do período e outra que indague o final do período. A consolidação desse dado é feita de modo simples, por meio da agregação de respostas que apontem a mesma data.

### *Número*

As perguntas do tipo número permitem que o respondente apenas possa inserir algarismos no campo de resposta. Essa é a opção ideal caso a resposta deva ser livre, porém somente comporte resposta numérica. A consolidação desse dado é feita de modo simples, por meio de agregação de respostas que apontem para um mesmo número. Caso a sua intenção é obter a resposta na forma de uma média numérica, sugerimos o uso de outro tipo de pergunta, como a “Régua”.

### *Valor*

As perguntas do tipo valor permitem que o respondente apenas possa inserir algarismos, com duas casas decimais (“0000,00”), que necessariamente representarão um valor monetário. Essa é a opção ideal quando a pergunta indagar questões mensuráveis em valor monetário. Como nos outros casos de campos predefinidos livres, a consolidação desse dado é feita de modo simples, por meio de agregação de respostas que apontem para um mesmo valor. Da mesma forma que o apontado no item anterior, quando a intenção da consulta for aferir um valor médio, é conveniente o uso de outros tipos de pergunta, tal como a “Régua”.

## Escolha Simples

As perguntas do tipo escolha simples, permitem que o respondente escolha uma, dentre várias, opções de respostas predefinidas. Este formato é ideal para perguntas binárias, perguntas como avaliação ou escalas nominais. Assim, você pode, por exemplo, perguntar se o respondente fez uso do serviço no último mês – nesse caso, ou ele fez, ou ele não fez uso do serviço. Você também pode adaptar as opções como uma escala nominal ou como uma pergunta de avaliação (é muito comum o uso da escala *Likert* para esse tipo de finalidade, com 5 opções que transitam do mais negativo ao mais positivo).

No caso de perguntas de escolha simples em que não é possível antever todas as respostas, costuma-se utilizar de uma opção de resposta predefinida como “Outro/a”. Nesse caso, é possível estabelecer uma pergunta condicional à resposta desta natureza, solicitando que o respondente descreva este “outro/a” em resposta a uma pergunta do tipo “texto curto” ou “texto longo”.

A consolidação desses dados pode ser feita tanto em valores relativos quanto absolutos (porcentagens ou número de ocorrências) para linhas individuais.

## Múltipla Escolha

Assim como no caso das perguntas de escolha simples, nas perguntas de múltipla escolha, o respondente poderá escolher dentre um conjunto de respostas predefinidas pelo criador da enquete. Todavia, nesse caso, ele poderá escolher uma ou mais respostas que julga responder adequadamente aquela questão.

Ao contrário da pergunta de escolha simples em que sua pergunta deve ser construída a fim de induzir a apenas uma resposta, no caso da pergunta de múltipla escolha, a sua pergunta deve comportar mais de uma opção de resposta:

ESCOLHA SIMPLES	MÚLTIPLA ESCOLHA
De qual modelo de balcão e atendimento você mais gosta?	Quais modelos de balcão de atendimento você mais gosta?

Considerando que este tipo de pergunta pode possuir múltiplas respostas, alguns métodos de análise são desaconselhados. Você pode avaliar frequências em valores relativos e absolutos (porcentagens ou número de ocorrências), tendo em mente que é importante ter cuidado com a base de cálculo, visto que o número de respostas não será igual ao número de respondentes, pois estes poderão escolher mais de uma resposta. Assim, é comum que o número total de respostas supere 100% do número de respondentes. Esse tipo de característica nos leva a desaconselhar o uso de gráficos como treemap, pizza, rosca ou qualquer outro tipo de gráfico que explore área de forma percentual para a representação desse tipo de dado.

### Lista suspensa (*autocomplete*)

A lista suspensa funciona como um tipo de pergunta da espécie “escolha simples”. Ela foi desenvolvida para melhorar a experiência do usuário quando o número de opções de resposta for muito grande. Por exemplo, caso uma consulta ou pesquisa queira analisar a situação de diferentes aeroportos no Brasil, seria extremamente desagradável para o respondente ter de procurar em uma lista exaustiva todos os aeroportos do Brasil. Com a lista suspensa, tudo o que ele verá é um campo de texto semelhante ao de “texto curto” no qual ele deverá redigir a opção e encontrar, por meio de recurso de autocomplete, uma das opções predefinidas pelo criador da enquete. Para utilizar desse recurso, o criador da enquete deverá dispor de um arquivo em formato .CSV com todas as opções predefinidas, a fim de que possa fazer upload na plataforma.

### Matriz Escolha Simples

A matriz de escolha simples é uma combinação de várias questões de escolha simples em cada linha. É usada principalmente em situações em que várias questões da mesma natureza são repetidas, e o respondente seleciona apenas uma resposta em cada linha.

A questão da matriz é particularmente relevante para questões de escala. Caso você estabeleça como eixo vertical (coluna) cada um dos atendimentos ocorridos durante um serviço, e como eixo horizontal (linha) categorizações de satisfação (muito insatisfeito, insatisfeito, indiferente, satisfeito e muito satisfeito), você encontrará um meio eficiente de otimizar muito e encurtar seu questionário.

Este tipo de questão pode ser incluído em qualquer análise. A consolidação desses dados pode ser feita tanto em valores relativos quanto absolutos (porcentagens ou número de ocorrências) para linhas individuais.

### Matriz Múltipla Escolha

A Matriz de múltipla escolha é um tipo de pergunta que deve ser usado com parcimônia, somente em casos justificáveis pela natureza do dado que se pretende coletar. Diferentemente da Matriz de Escolha Simples, este tipo de pergunta não deve ser usado para questões de escala.

As regras para a análise deste tipo de pergunta são as mesmas daquelas utilizadas para questões de múltipla escolha, ou seja, é necessário ter cuidado especial para a base de cálculo, visto que o número de respostas excederá, de modo geral, o número de respondentes.

## Avaliação

As perguntas do tipo avaliação são uma modalidade de pergunta do tipo escala, que poderá ser parametrizada de acordo com a metodologia adotada pelos criadores da enquete. O que a diferencia é a sua forma de apresentação o respondente, que necessitará atribuir “estrelas” em resposta à sua pergunta. Como default do sistema, ele já oferece a escala Likert, com 5 estrelas, podendo ser expandida a até 10 estrelas. Por sua natureza, perguntas cuja resposta possa ser dada em nível de escala devem ser muito bem estruturadas, podendo versar sobre o grau de satisfação com um serviço ou de concordância com uma afirmação, por exemplo.

A consolidação de tal dado ocorre na forma de média aritmética do número de estrelas atribuído por cada respondente.

## Barra Deslizante

Da mesma forma que as perguntas do tipo avaliação, a barra deslizante também se apresenta como uma opção para respostas do tipo escala. Neste caso, o respondente é convidado a mover o cursor sobre uma régua deslizante, com valor inicial “0” e valor final a ser determinado pelo criador da enquete, sem limitação. O criador também poderá definir o tamanho dos intervalos na barra deslizante, que não poderão ser inferiores a 1.

A consolidação de tal dado ocorre na forma de média aritmética do número de estrelas atribuído por cada respondente.

## Upload de Arquivos

O tipo de pergunta arquivos exige que o respondente realize o upload de um arquivo como resposta à pergunta. Trata-se de instrumento essencial quando for necessária a coleta de evidências sobre aquilo que está descrito nas respostas da enquete. Por exemplo, em uma avaliação acerca da qualidade da alimentação escolar, pode ser solicitado ao aluno que este tire uma foto de sua refeição e realize o seu upload na plataforma.

O criador da enquete poderá definir o tamanho máximo destes documentos, bem como o quantitativo de documentos que poderão ser subidos pelo respondente.

## Obtive baixo engajamento de Conselheiros ou de respondentes, o que faço?

Sim, é possível que apesar de todos os esforços, você não tenha conseguido um engajamento suficiente de Conselheiros, ou que, mesmo havendo obtido o engajamento, estes não tenham respondido à sua enquete. Em tais circunstâncias, sua consulta certamente sairá prejudicada. Na Portaria CGU nº 581, de 2021, se estabelece o número mínimo de 30 conselheiros para que uma consulta possa ser lançada. Se algum desses cenários indesejáveis acontecer com você, há duas soluções disponíveis:

1. Agregar um ou mais conselhos cujos usuários e objetivos de serviço tenham natureza semelhante em uma mesma enquete, aumentando o número de respondentes; ou
2. Complementar a sua consulta com dados de pesquisa, como veremos no próximo item.

## Questões específicas sobre realização de pesquisas

As pesquisas são mecanismos de participação amplo voltados para um público maior que o dos conselheiros dos serviços.

As etapas para realização de uma pesquisa não são totalmente distintas daquelas necessárias para a criação de uma consulta. O processo de definição de levantamento de dados, definição de objeto e escopo e as regras gerais para se produzir uma boa enquete são as mesmas (dessa forma, indica-se a leitura dos tópicos “Como produzir e gerir as consultas aos conselheiros” e “Fazendo as perguntas certas” deste manual. No entanto, em uma pesquisa, há um item adicional que precisa ser enfrentado: a definição da amostra. Em pesquisas, diferentemente de consultas, não existe um grupo voluntário para oferecer respostas – assim, é necessário estabelecer critérios claros para estabelecimento do plano amostral.

Também é importante salientar que, em razão desta peculiaridade, as unidades Setoriais do SISOUV deverão observar obrigações de transparência adicionais, que poderão ser registradas no campo Descrição da Enquete e que deverão constar de forma pormenorizada nos documentos que registrem o resultado das enquetes. Nos termos do inciso I do Art. 24-H. do Decreto nº 9.492, de 2018.

*Art. 24-H. As unidades setoriais do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal disponibilizarão, em sítio eletrônico atualizado:*

***I - a metodologia e os meios de consolidação dos dados coletados pelo sistema de que trata o art. 24-G, incluídos os algoritmos utilizados para o tratamento automatizado dos dados;***

*II - as informações consolidadas das avaliações e das sugestões coletadas pelo sistema de que trata o art. 24-G, por meio de relatórios ou painéis digitais; e*

*III - a metodologia e os critérios adicionais de seleção de que trata o § 3º do art. 24-E para convocação dos candidatos a conselheiros cadastrados, quando for o caso.” (NR) (Grifo nosso)*

Em cumprimento a esse inciso e com vistas a promover a transparência, a reprodução e a credibilidade das pesquisas, as ouvidorias devem incluir nos sites as informações sobre:

- a) Como realizaram a seleção de amostras;
- b) Qual o tipo de amostra utilizado, se são probabilísticas ou não-probabilísticas;
- c) Qual o intervalo de confiança da pesquisa amostral;
- d) Se a pesquisa será realizada em formato de censo;
- e) Quais as técnicas aplicadas para a coleta de dados; e
- f) Quais são os algoritmos utilizados para o tratamento automatizado dos dados, dentre outras informações metodológicas importantes.

No que se refere ao uso da Plataforma para a produção de pesquisas, a principal, se não única, diferença entre uma enquete destinada a uma consulta e uma enquete destinada a uma pesquisa está em sua “visibilidade”. Para o registro da pesquisa, temos três opções de visibilidade: “link”, “pública” e “coletores”.

Caso a sua metodologia implique no uso de uma amostra probabilística, provavelmente você necessitará de coletores, que entrevistarão os usuários do serviço e registrarão as respostas no sistema. Nesse caso, a fim de que um mesmo atendente possa preencher várias vezes o formulário, deve-se escolher o item “coletores” na visibilidade da enquete, na descrição inicial da pesquisa ao inseri-la na Plataforma de Enquetes.

Os coletores deverão ser previamente incluídos na Plataforma Fala.BR com o perfil “atendente”. O perfil atendente Fala.BR conduz ao perfil coletor na Plataforma de enquetes, quando o usuário acessa o sistema. Dessa forma, a ouvidoria poderá ter o controle das respostas inseridas por cada coletor.

Caso a sua metodologia não preveja amostra probabilística e pretenda que haja a resposta espontânea por um grupo definido de pessoas indica-se a opção “link” na “visibilidade” da pesquisa. Dessa forma, somente os usuários que receberam o link de acesso entrarão na Plataforma e responderão a pesquisa.

Finalmente, caso a sua metodologia não preveja nenhum critério para definição de amostra, você pode optar por utilizar a opção “pública” na visualização da enquete, situação na qual, além da possibilidade de compartilhamento por link, a sua pesquisa será publicada diretamente na página principal da Plataforma Virtual do Conselho de Usuários, e será acessível por qualquer pessoa.

Apenas nos casos de pesquisas que sejam realizadas por coletores será exigido do respondente, no caso o coletor, que este realize o login no sistema.

TIPO DE AMOSTRA	VISIBILIDADE NA PLATAFORMA
Amostra probabilística ou pesquisa realizada por meio de coletores	Coletores
Amostra possui critérios de seleção, mas não é probabilística e não será realizada por coletores	Link
A amostra é totalmente aleatória, e qualquer pessoa poderá responder à pesquisa	Pública

## Quinto passo: apresentando resultados

Terminada a coleta de dados, ou definido um intervalo específico para a sua extração e análise (no caso das enquetes permanentes), chega a hora de analisá-los e transformá-los em informações úteis à gestão.

A Plataforma do Conselho de Usuários dispõe de uma série de instrumentos para consolidação e análise dos dados coletados; contudo, ela não substitui a análise crítica da unidade de ouvidoria e do gestor acerca dos dados coletados. A Plataforma cria alguns gráficos simples com base nas respostas coletadas e que podem ser compartilhadas. Basta clicar na aba “Minhas Enquetes”, depois no link “Visualizar um resumo das respostas” ou no link “Visualizar os resultados no tempo”. A Plataforma também permite que os dados sejam trabalhados no formato “csv” para geração e comunicação de informações estratégicas para subsidiar a tomada de decisão do gestor do serviço público.

Após extraídos, inicie a análise por meio das respostas às perguntas de controle, caso tenham sido realizadas. Elas poderão servir para você refinar o conjunto de dados com os quais irá trabalhar.

Em seguida, identifique quais conjuntos de dados correspondem a cada hipótese testada. Avalie tais conjuntos de acordo com critérios transversais, tais como dados sobre perfil do respondente, satisfação geral com o serviço, dentre outros, a fim de identificar eventuais padrões que facilitem a análise. Ao final, é importante que você consiga responder ao gestor em que circunstâncias as hipóteses levantadas se confirmam ou não.

Ao construir o relatório, atente para o objetivo de fornecer as respostas que o gestor solicitou, mas também não esqueça de explicitar as metodologias utilizadas, eventuais critérios amostrais e a evolução dos cinco passos que demonstramos aqui.

Antes de publicar os resultados da pesquisa ou da consulta, é importante apresentá-los aos gestores de serviço e às instâncias de governança de serviços do órgão, dando-lhes prazo para se manifestarem, caso desejem. Passado o prazo e concluída a etapa de revisão interna, é hora de publicar os resultados na forma

prescrita pelo art. 24-H do Decreto 9.492, de 2018, observadas as regras para produção de relatórios de informações estratégicas da Portaria CGU nº 581, de 2021:

*Art. 24-H. As unidades setoriais do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal disponibilizarão, em sítio eletrônico atualizado:*

*I - a metodologia e os meios de consolidação dos dados coletados pelo sistema de que trata o art. 24-G, incluídos os algoritmos utilizados para o tratamento automatizado dos dados;*

*II - as informações consolidadas das avaliações e das sugestões coletadas pelo sistema de que trata o art. 24-G, por meio de relatórios ou painéis digitais; e*

*III - a metodologia e os critérios adicionais de seleção de que trata o § 3º do art. 24-E para convocação dos candidatos a conselheiros cadastrados, quando for o caso.*

## Referências

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**, 3a Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013

BRASIL, Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.

\_\_\_\_\_, Lei nº 13.726, de 8 de outubro de 2018.

\_\_\_\_\_, Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021.

\_\_\_\_\_, Decreto 9.094, de 17 de julho de 2017.

\_\_\_\_\_, Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018.

\_\_\_\_\_, Decreto nº 10.228, de 5 de fevereiro de 2020.

\_\_\_\_\_, Portaria CGU nº 581, de 9 de março de 2021.

\_\_\_\_\_, **Guia de Edição de Serviços do Portal Gov.Br.** 2020 (disponível em <https://www.gov.br/pt-br/guia-de-edicao-de-servicos-do-gov.br>).

\_\_\_\_\_, **Manual de Aplicação da Marca do Governo.** Brasília, 2019 (disponível em <http://antigo.secom.gov.br/atuacao/publicidade/orientacoes-para-o-uso-da-marca-do-governo-federal-arquivos/manual-de-uso-da-marca-do-governo-federal-patrocinio-2019.pdf>)

\_\_\_\_\_, Painel Gestão de Qualidade: **MInfra Digital Week.** 2020 (disponível em <https://youtu.be/jhEWudnb7Pk>)

\_\_\_\_\_, **Referencial Teórico do Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública.** Brasília, 2021 (disponível em <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/modelo-de-maturidade-em-ouvidoria-publica/referencial-teorico> Acesso em 7 de abril de 2021)

DINSDALE et All. Metodologia para medir a satisfação do usuário no Canadá: desfazendo mitos e redesenhando roteiros. **Cadernos ENAP nº 20**, 2000, 165p. (disponível em <https://repositorio.ena.gov.br/bitstream/1/636/1/Metodologia%20para%20medir%20a%20satisfa%C3%A7%C3%A3o%20do%20usu%C3%A1rio%20no%20Canad%C3%A1.pdf> Acesso em 07 de abril de 2021)

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 27a Ed, São Paulo: Atlas 2014.

Escola Nacional de Administração Pública (Enap), Pesquisa sobre serviços públicos de atendimento do governo federal. **Cadernos ENAP nº 55**, 2018, 75p. (disponível em <https://repositorio.ena.gov.br/handle/1/3217> Acesso em 07 de abril de 2021)

PEDROSA, Glauco Vitor; MENEZES, Vítor Gomes. **Pesquisa e modelo de avaliação da gestão da qualidade dos serviços públicos federais: relatório técnico.** Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade UnB Gama, 2019. 48 p., il. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/35176> . Acesso em 07 de abril de 2021)

SILVA, W. C. P. da et all, **Avaliação da Qualidade em Serviços Públicos: Um modelo para serviços digitizados, presenciais e parcialmente digitizados (BRASP)** - Relatório Técnico. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade UnB Gama, 2019. 54p. : il. (disponível em [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/35174/3/RELATORIO\\_AvaliacaoQualidadeServicos.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/35174/3/RELATORIO_AvaliacaoQualidadeServicos.pdf) Acesso em 7 de abril de 2021)

# Anexo Único: Excerto da Portaria CGU nº 581, de 9 de março de 2021

## Seção X

### Dos Conselhos de Usuários de Serviços Públicos

Art. 55. Os conselhos de usuários de serviços públicos são órgãos consultivos, cujas competências estão elencadas no art. 24-D do Decreto nº 9.492, de 2018, e que são compostos exclusivamente por usuários voluntários, que participarão como respondentes nas consultas produzidas e encaminhadas pelas unidades setoriais do SisOuv.

§ 1º O órgão central do SisOuv disponibilizará canal virtual integrado à Plataforma Fala.BR a ser utilizado pelas unidades setoriais do SisOuv para cumprimento do disposto nesta Seção, doravante denominado Plataforma Virtual do Conselho de Usuários, desenvolvido e mantido pela Controladoria-Geral da União.

§ 2º Os dados coletados junto aos conselheiros ou por meio da Plataforma Virtual do Conselho de Usuários serão considerados informações, para os fins do que dispõe o art. 23 do Decreto nº 9.492, de 2018.

### Subseção I

#### Do Chamamento

Art. 56. As unidades do SisOuv deverão promover chamamentos públicos periódicos de conselheiros voluntários, ao menos uma vez ao ano.

§ 1º Para a finalidade a que se refere o caput, as unidades setoriais poderão, a qualquer tempo, promover campanhas junto aos usuários dos serviços prestados pelos órgãos ou entidades a que estejam vinculadas, por qualquer meio e em qualquer formato.

§ 2º As campanhas a que se refere o § 1º deverão observar as seguintes diretrizes:

I - meios, suportes e comunicação proporcionais, adequados e direcionados ao usuário do serviço; e

II - uso de linguagem clara e acessível, focada na consolidação dos direitos dos usuários e na responsabilidade coletiva pela melhoria da prestação de serviços públicos por meio da colaboração entre gestor e usuário.

Art. 57. Sem prejuízo das ações de chamamento público, os interessados em assumir a função de conselheiro poderão se voluntariar a qualquer tempo.

Art. 58. A unidade setorial do SisOuv comunicará ao órgão central eventuais comportamentos abusivos de conselheiros, assim considerados aqueles que atentem contra os Termos de Uso da Plataforma Virtual do Conselho de Usuários.

Parágrafo único. A reincidência no descumprimento dos Termos de Uso a que se refere o caput sujeitará o conselheiro à suspensão de seu cadastro por até um ano, nas formas e condições previstas naquele instrumento.

### Subseção II

#### Da produção de consultas

Art. 59. A coleta sistematizada de informações acerca da qualidade dos serviços prestados será realizada com periodicidade mínima anual, seguindo o ciclo de gestão, por meio de consultas a serem encaminhadas aos conselheiros pela unidade do SisOuv responsável pela supervisão da execução do serviço público a ser avaliado.

Parágrafo único. Sem prejuízo do uso de painéis de monitoramento dos dados coletados, as unidades do SisOuv deverão produzir relatórios consolidados das consultas a que se refere o caput, observadas as diretrizes gerais estabelecidas na Seção IX deste Capítulo.

Art. 60. As consultas deverão ser redigidas de forma clara e objetiva, de modo a facilitar a compreensão do respondente, vedada a coleta de dados pessoais que não sejam necessários ao alcance da finalidade da avaliação.

Art. 61. A produção das consultas será precedida de avaliação, em conjunto com o gestor do serviço, acerca das manifestações mais recorrentes sobre o tema, bem como das necessidades e do perfil do público destinatário.

Parágrafo único. Sempre que possível, a consulta deve ser validada pelo gestor do serviço previamente ao seu envio.

Art. 62. Uma mesma consulta poderá ser encaminhada aos conselheiros uma única vez, vedada a sua reiteração em caso de não resposta.

Art. 63. As consultas poderão ser realizadas nas seguintes modalidades:

I - continuada, por meio de enquete permanente, sem prazo definido de finalização da coleta; e

II - temporária, por meio de enquete com prazos de início e final de coleta definidos na sua publicação.

Art. 64. Na consolidação dos dados coletados por meio das consultas, as unidades de ouvidoria poderão descartar conjuntos de dados em sua integralidade sempre que verificadas incoerências ou inconsistências manifestas nas informações prestadas por um mesmo conselheiro.

Parágrafo único. O número total e o percentual de conjuntos de dados descartados deverá constar do relatório consolidado a que se refere o parágrafo único do art. 59 desta Portaria.

### **Subseção III**

#### **Dos critérios adicionais de seleção de amostra, pesquisas abertas e direcionadas**

Art. 65. As unidades setoriais do SisOuv poderão estabelecer critérios adicionais a fim de selecionar conselheiros para consolidação das respostas a consultas, sempre que:

I - se faça necessária a análise segregada dos dados por critérios geográficos e sociodemográficos distintos;

II - a base de conselheiros registrados permita a geração de amostras representativas dos tipos dos usuários do serviço avaliado; ou

III - se faça necessária a identificação de usuários efetivos do serviço junto à base de conselheiros.

Parágrafo único. Os critérios adicionais de seleção de amostra utilizados deverão ser registrados no relatório consolidado a que se refere o parágrafo único do art. 59 desta Portaria.

Art. 66. Para complementação dos dados coletados por meio dos conselhos de usuários de serviços públicos, ou quando o número de conselheiros se mostrar inferior a trinta usuários, as unidades do SisOuv poderão realizar pesquisas abertas ou direcionadas, a fim de obter maior número de conjuntos de dados junto aos usuários.

§ 1º As pesquisas abertas são consideradas públicas para os fins da Plataforma Virtual do Conselho de Usuários e, uma vez criadas, serão acessíveis por qualquer usuário que acessar a plataforma.

§ 2º As pesquisas direcionadas serão acessíveis unicamente por meio de link específico, devendo ser utilizadas pelas unidades do SisOuv sempre que buscarem dados junto a grupos de usuários delimitados por critérios previamente estabelecidos.

§ 3º Será considerada cumprida a obrigação a que se refere art. 59 desta Portaria sempre que a coleta de dados por meio de enquetes abertas ou direcionadas seja realizada em decorrência do baixo número de conselheiros voluntários, nas condições definidas no caput.

### **Subseção IV**

#### **Das propostas de melhoria**

Art. 67. As unidades do SisOuv deverão avaliar periodicamente as propostas de melhoria registradas pelos Conselheiros no Fórum de Melhorias de Serviços Públicos, disponível na Plataforma Virtual do Conselho de Usuários, a fim de verificar a sua adequação e pertinência juntamente com o gestor do serviço.

Parágrafo único. Para a análise a que se refere o caput, as unidades do SisOuv devem considerar o quantitativo de endossos e rejeições dos demais conselheiros à proposta de melhoria apresentada.

Art. 68. As unidades do SisOuv comunicarão ao conselheiro o acatamento da proposta de melhoria pelo gestor do serviço, nos casos em que ele ocorrer.

## Subseção V

### Da avaliação de serviços delegados

Art. 69. As unidades do SisOuv que tenham a competência de avaliar a prestação de serviços públicos delegados a qualquer título poderão criar conselhos específicos na Plataforma Virtual do Conselho de Usuários para promover a avaliação dos referidos serviços por seus usuários.

Parágrafo único. A solicitação de criação de assunto relacionado aos referidos serviços, para fins de indexação das informações coletadas, deverá ser encaminhada ao órgão central, juntamente com a fundamentação e a estimativa de custos de adoção de solução diversa.

Para fins de produção de relatórios com as informações coletadas, sugere-se, ainda, a observância do que dispõe a Seção IX do Capítulo III da Portaria:

## Seção IX

### Da produção de relatórios e informações estratégicas

Art. 51. Os relatórios produzidos deverão ser elaborados de forma objetiva e sucinta, observando, sempre que possível, a seguinte estrutura mínima:

I - sumário executivo, no qual a unidade apresentará os principais dados agregados, bem como as principais conclusões;

II - introdução, na qual a unidade apresentará o escopo do relatório, ativos informacionais utilizados e eventual metodologia adotada;

III - análise quantitativa, na qual a unidade apresentará a análise quantitativa desagregada dos dados coletados e tratados, apontando correlações porventura existentes;

IV - análise qualitativa, na qual a unidade apresentará a análise do conteúdo das informações coletadas, a fim de informar, no mínimo:

a) falhas e oportunidades de melhoria identificadas, priorizadas segundo critérios de impacto e ocorrência ou probabilidade, ou outro critério definido em comum acordo com as unidades que consumirão a informação;

b) problemas e hipóteses validadas de suas respectivas causas; e

c) possíveis soluções para as causas referidas na alínea “b”, quando cabível; e

V - conclusão, na qual a unidade apresentará sucintamente os problemas identificados nas etapas de análise e suas possíveis soluções.

## Subseção I

### Do relatório anual de gestão

Art. 52. As unidades do SisOuv deverão elaborar relatórios de gestão com periodicidade mínima anual, a ser publicado no sítio eletrônico do órgão ou entidade até o primeiro dia do mês de abril de cada ano, abrangendo informações referentes ao ano anterior.

§ 1º O relatório anual de gestão deverá conter, ao menos:

I - informações sobre a força de trabalho da unidade de ouvidoria;

II - o número de manifestações recebidas no ano anterior;

III - análise gerencial quanto aos principais motivos das manifestações;

IV - a análise dos problemas recorrentes e das soluções adotadas;

V - informações acerca do funcionamento de seus conselhos de usuários de serviços públicos; e

VI - ações consideradas exitosas, principais dificuldades enfrentadas, propostas de ações para superá-las, responsáveis pela implementação e os respectivos prazos.

§ 2º O relatório anual de gestão deverá ser encaminhado à autoridade máxima do órgão ou entidade a que esteja vinculada a unidade do SisOuv.

## **Subseção II**

### **Dos relatórios temáticos e das informações estratégicas**

Art. 53. Sempre que necessária ou solicitada, a produção de informações estratégicas pelas unidades do SisOuv deverá ocorrer por meio de processo articulado com as áreas que consumirão as informações produzidas e atenderá a critérios claros e previamente estabelecidos de finalidade, utilidade, objetividade e tempestividade.

§ 1º Para os fins desta Portaria, é considerada estratégica a informação que apresente o conhecimento referente às possibilidades, vulnerabilidades e linhas de ações prováveis do órgão ou entidade e de seu meio externo, visando à correção de falhas e à prospecção de novas soluções para o tratamento de problemas, no interesse do Estado ou da sociedade.

§ 2º Para os fins previstos no caput, as unidades do SisOuv buscarão estabelecer fluxos claros de comunicação de informações estratégicas junto aos gestores de serviços e à alta administração dos órgãos ou entidades a que estejam vinculadas, observando as regras e normas de segurança da informação.

Art. 54. As rotinas de produção de informações estratégicas deverão observar, sempre que possível, as seguintes etapas:

I - definição de escopo claro e delimitado da informação;

II - definição da finalidade e utilidade da informação, bem como dos ativos informacionais mínimos para o atingimento de tal finalidade;

III - definição de termos, tipologias ou taxonomias adequadas à análise de dados e produção de informações, com produção de dicionário específico, quando necessário;

IV - definição dos fluxos, atividades e rotinas de tratamento de dados e das competências de análise e revisão das informações produzidas, quando necessário;

V - coleta de informações complementares, quando os ativos informacionais já disponíveis não sejam suficientes para o atingimento dos critérios de finalidade e utilidade;

VI - análise dos dados e formulação de investigação de hipóteses;

VII - seleção de hipóteses e consolidação de evidências; e

VIII - produção de relatório ou apresentação das informações.

[www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)



[cguonline](#)



[cguonline](#)



[cguoficial](#)



[cguonline](#)



[cguoficial](#)

CONTROLADORIA-GERAL  
DA UNIÃO