O CONTATO COM O PÚBLICO-CLIENTE NUMA INSTITUIÇÃO PÚBLICA*

Rossi Augusta Alves Corrêa**
Elisabeth Cardoso***

1. Introdução; 2. A pesquisa e seus objetivos; 3. Pressupostos básicos; 4. O modelo de simetria social; 5. A interpretação da pesquisa; 6. Servidores e segurados e seus problemas; 7. Limitações institucionais e aspirações dos servidores previdenciários; 8. Considerações finais e recomendações.

Contato com o público cliente na previdência social. Identificação: das diferenças e/ou similaridades nas atitudes, valores e motivações de servidores e clientes; do nível de expectativas e das condições de trabalho e atendimento; do grau de satisfação mútua. Aspectos institucionais e disfunções burocráticas responsáveis pelo mau relacionamento humano e ineficiência administrativa. Estudo da heteroimagem com base nos valores sociais brasileiros. Avaliação das condições de trabalho e atendimento. Identificação dos fatos que mais satisfação e/ou insatisfação causam aos servidores e clientes.

1. *Introdução*

Um dos problemas cruciais enfrentados pelas organizações modernas é o contato com o público-cliente. Entretanto, por motivos diversos, este problema não tem sido tratado com a devida prioridade nos estudos sobre eficiência e desempenho administrativos.

O comportamento e as formas de tratamento dispensadas às pessoas refletem muito o ambiente cultural e organizacional. As organizações podem e devem influenciar o ambiente onde existem. As formas de funcionamento, o uso do tempo do cliente, as condições físicas dos órgãos de atendimento ao público influenciam o grau de auto-satisfação e heterossatisfação.

O crescimento da Previdência Social representa, no Brasil, uma conquista e um desafio. É uma conquista, na medida em que o apego ideológico à Previdência já faz parte das vitórias sociais e se propõe a amparar e proteger o trabalhador e seus dependentes ou beneficiários no nascimento, na doença, na invalidez, na velhice, no desemprego e na morte. É um desafio, na medida em que a explosão do contingente humano servido pela Previdência Social impõe uma dinâmica institucional

* Este artigo faz parte de estudo mais amplo contratado pela Dataprev/INPS à Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getulio Vargas (EBAP/FGV) em 1987.

** Professora titular na Escola de Administração Pública da Fundação Getulio Vargas (EBAP/FGV); Ph.D em administração pública pela University of Southern California, Los Angeles, Cal, EUA.

*** Auxiliar de pesquisa contratada pelo convênio FGV/EBAP - Dataprev/INPS, em 1987.

que se renova e se agiganta, a cada ano, e exige: a revisão profunda de seus conceitos e valores; a atualização e o treinamento dos quadros dirigentes e do pessoal técnico e administrativo; a criação de um sistema permanente de informação aos segurados; a modernização de sua estrutura e de seus procedimentos técnicos e administrativos.

O processo de humanização e democratização da Previdência Social é dado como condição básica e fundamental para o desenvolvimento de uma consciência de legitimidade institucional, que levará servidores e segurados a um compromisso mútuo sobre seus direitos e limites de liberdade. Somente assim será possível reduzir as ilimitadas pressões exercidas por uns contra outros e que representam a face oculta do processo decisório no campo da Previdência Social.

2. *A pesquisa e seus objetivos*

"Mas a semelhança é mais importante que a diferença. A semelhança nos ajuda a compreender que os conceitos de valores são monumentos ao nosso sentido de unidade"(Bronowski).

Esta pesquisa reflete a preocupação com o contato com o público-cliente da Previdência Social. Está dividida em duas partes. Na primeira, através de entrevistas com servidores e segurados, procurou-se identificar o nível de suas exigências e expectativas sobre as formas de tratamento e as condições de trabalho é de atendimento. Para isto, identificou-se valores correntes na sociedade brasileira, assim como condições ideais de funcionamento de uma instituição previdenciária.

Na segunda parte, objetivou-se detectar as principais motivações e atitudes e os mecanismos de defesa individuais e estruturais encontrados nas unidades estudadas.

A pesquisa buscou identificar as diferenças e/ou similaridades nas atitudes, valores e motivações de servidores e segurados, o nível de expectativa em relação às condições de trabalho e atendimento, o grau de satisfação mútua, assim como detectar aspectos da política institucional e das disfunções burocráticas que mais contribuem para minar o bom relacionamento humano e a eficiência administrativa.

Para o estudo da imagem dos servidores previdenciários e dos segurados da Previdência Social foi elaborado um questionário em três dimensões. A primeira, voltada para o estudo da heteroimagem, baseou-se nos valores correntes na sociedade brasileira. Implícitas nestes valores estão as idéias de honestidade de atitudes e procedimentos, igualdade e justiça de tratamento, cortesia, atenção, cooperação e compostura.

Para aclarar a compreensão e a comparação de resultados, incluiu-se na segunda dimensão o estudo das condições de trabalho e atendimento. Foram questionadas as expectativas sobre limpeza e higiene, ventilação, iluminação, conforto das instalações, acesso à chefia, tempo de atendimento e tempo ideal de atendimento.

A terceira dimensão da pesquisa procurou identificar o nível de auto-satisfação e heterossatisfação. Esta parte incluiu, também, uma questão aberta sobre fatos ou acontecimentos que mais satisfação e/ou insatisfação causaram, respectivamente, aos servidores, no contato com o segurado, e aos segurados, no contato com a Previdência Social.

Foram realizadas 394 entrevistas das quais 183 com chefes, habilitadores,[1] concessores,[2] mantenedores,[3] assistentes sociais e médicos, e 211 com segurados. Foram selecionados seis postos de benefícios do Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), sendo três da Divisão Copacabana e três da Divisão Centro/Praça da Bandeira. Embora o número de 394 questionários-entrevistas possa parecer pequeno em relação ao universo, representa grande diversidade de situações funcionais e de atendimento.

3. *Pressupostos básicos*

Para o estudo da imagem dos segurados e dos servidores da Previdência Social partiu-se do pressuposto básico de que as pessoas envolvidas no processo de interação social, nos postos de benefícios previdenciários, preferem ser tratadas com justiça, dignidade, cortesia, apoio e atenção. Considerou-se fundamental a existência de um ambiente físico onde predominasse limpeza, higiene e conforto das instalações. Procurou-se, igualmente, detectar as principais atitudes e motivações, através de fatos narrados pelos entrevistados.

Admitiu-se, por um lado, que quanto mais alto fosse o nível de aspirações e expectativas dos servidores e dos segurados previdenciários, maiores seriam as diferenças entre as imagens de valores de uns e de outros e, por outro lado, quanto menores as aspirações e expectativas, mais os resultados se aproximariam de zero, tendendo para uma atitude marcadamente complacente e passiva, com baixo nível de expectativas e aspirações.

4. *O modelo de simetria social*[4]

Um modelo não é nada em abstrato; ele se consuma na sua aplicação.

Os dados da pesquisa foram levantados através de um questionário-entrevista. Para o processamento e a interpretação dos resultados, foi utilizado o modelo de simetria social.

[1] *Habilitador:* funcionário que percebe uma gratificação para atendimento de segurados em setor de concessão, examinando a documentação e colocando o requerimento em condições de ser analisado.

[2] *Concessor:* aquele que recebe o pedido de benefício (de qualquer espécie) e o processa (examina, instrui e decide se cabe ou não o deferimento) e, após a decisão:

a) comunica a decisão favorável ou contrária ao requerente;

b) em caso de benefício de prestação única, emite o documento de pagamento, que é levado pelo interessado ao banco;

c) em caso de benefício de prestação continuada, emite um documento de comunicação à Dataprev, para efeito de revisão, cálculo, fixação de valor e emissão de carnê.

[3] *Mantenedor:* aquele que lida com os benefícios de prestação continuada concedidos, controlando:

a) a realização dos pagamentos mensais;

b) o atingimento das datas de encerramento de benefícios;

c) o cálculo de reajustamento de valor dos benefícios.

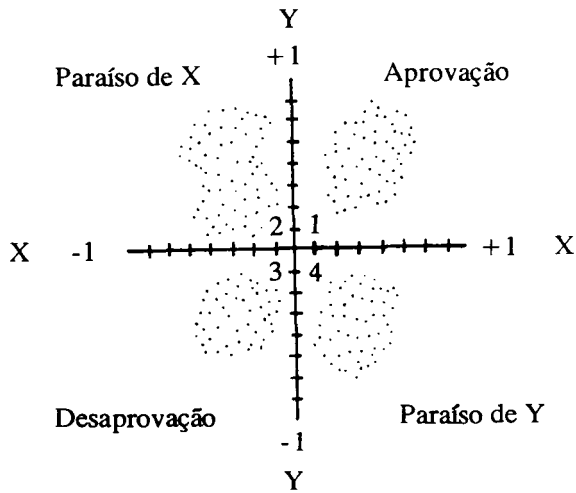
Faz, ainda, o encaminhamento do beneficiado a novo exame médico pericial para efeito de reinício ou encerramento de benefício por invalidez, além de julgar casos de prorrogação de pensão (de filhos que atingem idade-limite e para os quais haja requerimento de prorrogação).

[4] O modelo de simetria social foi desenvolvido por Rossi Augusta Alves Corrêa em 1977, para a análise dos processos de interação social.

A adoção do modelo de simetria social empresta certas vantagens à interpretação da pesquisa. Trata-se de um modelo pictórico, sistêmico, psicossocial, quantitativo, especialmente criado para o estudo e a análise dos processos de interação social.

A utilização do eixo cartesiano para plotagem dos resultados da pesquisa – convertidos em índices numéricos através da fórmula AN/SM[5] – permite marcar no quadrante exato as variações das avaliações entre os grupos de servidores e de público-cliente. As coordenadas são marcadas pelo cruzamento dos resultados, que variam de +1 a -1.

Figura 1
Perspectiva assimétrica do modelo de simetria social



Observe-se, na figura 1, que ilustra a perspectiva assimétrica do modelo, como os resultados são plotados. Na figura, ambas as coordenadas variam de +1 a -1 e a interseção da paralela com a meridiana passa pelo eixo zero. No primeiro quadrante, formado pelos pontos positivos de ambos os grupos, estão plotadas as avaliações positivas, indicando, em cada caso, sentimento de aprovação mútua. A intensidade dos índices, em todos os casos, é marcada pelo seu afastamento de zero.

No segundo e no quarto quadrantes serão cruzados os resultados inversamente apresentados, ou seja: no segundo quadrante, quando *Y* for positivo e *X* for negativo, e no quarto quadrante, quando os resultados forem em sentido oposto ao do segundo quadrante, isto é, *Y* for negativo e *X* for positivo. Essa situação é chamada de paraíso de *X* e de *Y*, respectivamente, pois, nesses casos, apesar de um grupo ver o outro com "lentes cor-de-rosa", ele não é visto pela mesma ótica.

O quadrante crítico é o terceiro, já que nele são plotados os resultados mutuamente negativos. Aqui ficam registrados os casos das imagens negativas e repre-

[5] Trata-se de fórmula estatística desenvolvida por Rossi Augusta Alves Corrêa e Ben L. Thompson em 1977, para a construção dos contínuos simétrico e assimétrico do modelo de simetria social.

sentadas as situações – ainda que, por vezes, marcadas por atitudes não-beligerantes – de desentendimentos, conflitos, discussões e desavenças.

5. *A interpretação da pesquisa*

5.1 Visão geral

Esta interpretação busca oferecer uma análise objetiva da imagem de valores e condições de trabalho e atendimento nos postos de benefícios dos seguintes logradouros: Ruas Marquês de Abrantes e Raimundo Corrêa, Avenida Nossa Senhora de Copacabana, Presidente Vargas, Treze de Maio e Praça da Bandeira.

As configurações gráficas servirão para ilustrar os conceitos de valores, o nível de expectativas sobre a qualidade dos relacionamentos e as condições de trabalho e atendimento, conforme as avaliações das variáveis pelos respondentes.

A distorção entre o observado e o registrado na pesquisa é um forte indicador de que quando são muito baixas as expectativas sobre os serviços prestados pela instituição pública, o público-cliente apresenta um comportamento bastante alienado da realidade. O sentimento de impotência diante do complexo aparato administrativo leva as pessoas a esperarem muito pouco da instituição governamental e não acreditarem mais nem nas pesquisas.

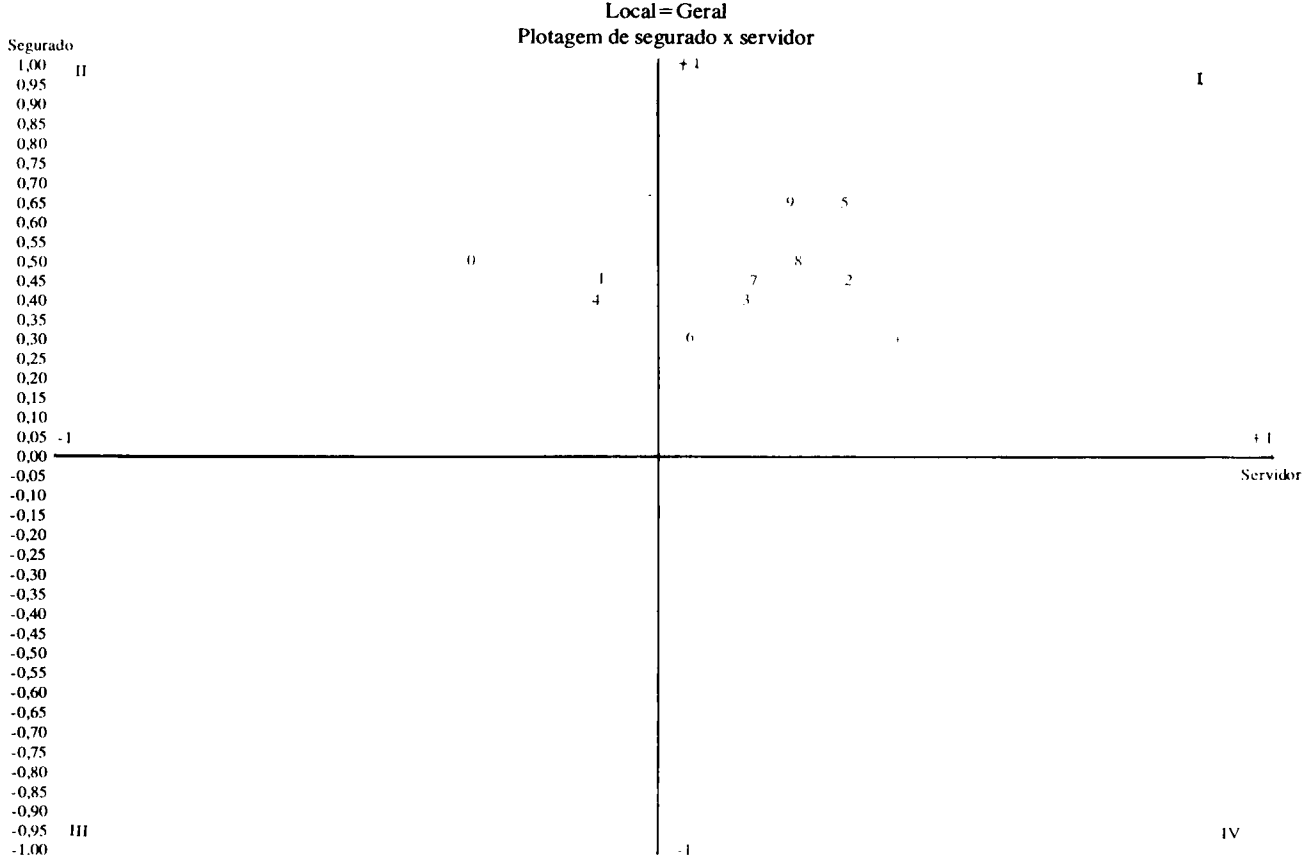
Nas figuras 2 e 3 os posicionamentos gravitam em torno dos quadrantes 1 e 2.[6] Esta situação retrata, numa perspectiva global, atitude acentuadamente complacente e tolerante por parte do público-cliente; porém, pelo que se pôde observar, não completamente passiva. A benevolência manifestou-se no instante mesmo das avaliações, enquanto, momentos antes, em alguns casos, os segurados haviam reclamado contra a situação existente e mesmo contra os servidores, mas, ao serem entrevistados, diziam não querer prejudicar ninguém. A posição dos servidores previdenciários reflete, de um modo geral, uma atitude mais crítica em relação ao segurado, especialmente no que diz respeito ao grau de informação sobre o assunto a ser tratado, ao estado de espírito (humor) e ao cuidado no cumprimento das exigências da Previdência Social (figura 2).

Quanto ao nível das expectativas em relação às condições de trabalho e atendimento (figura 3) – estavam em julgamento as condições físicas do posto de benefícios onde estava sendo realizada a entrevista – os aspectos considerados mais negativos pelos servidores foram limpeza e higiene, ventilação e, principalmente, conforto das instalações.

Conforme pode ser observado na análise não só de valência como também de intensidade das forças no quadrante 2, fica evidenciado que a avaliação dos segurados sobre conforto das instalações e ventilação tende para o limiar do quadrante 3. Este fato indica que as posições manifestadas pelos entrevistados foram de tal modo dispersas que tenderam para o platô. Seria conveniente interpretar esses posicionamentos como o limite da tolerância por parte dos segurados. Para os casos das longas filas de espera, o conforto das instalações e a ventilação deveriam ser considerados como o mínimo a ser oferecido pela instituição para reduzir o clima de tensão e o desgaste psicológico da sua clientela.

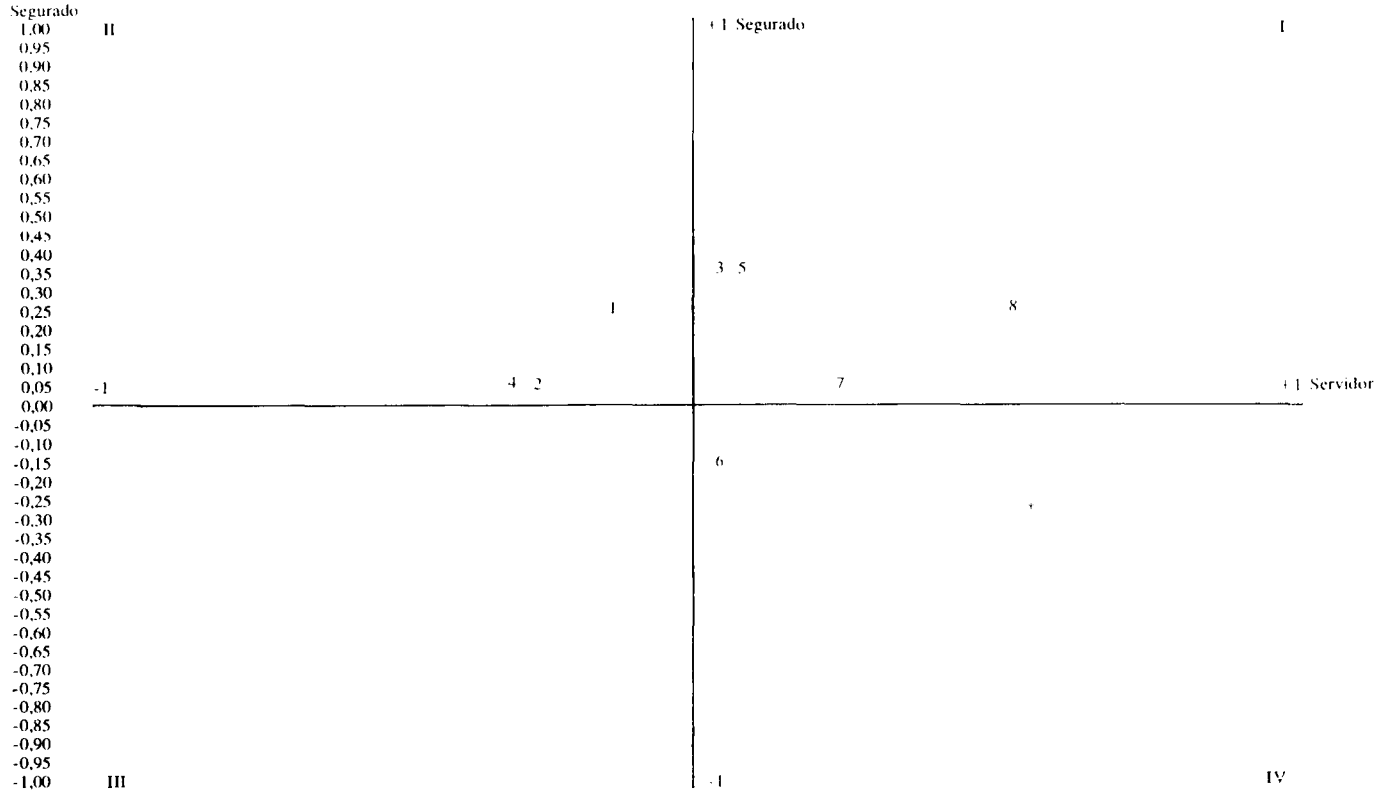
[6] Ver anexo: (índices de medidas assimétricas para construção do modelo de simetria social).

Figura 2
Imagem de valores segundo o modelo de simetria social
segurado x servidor
Abordagem assimétrica



Convenções da dimensão valorativa: 1. humor; 2. heterossatisfação; 3. cortesia; 4. cuidado/zelo; 5. honestidade; 6. ajuda; 7. justiça; 8. atenção; 9. compostura; 0. competência/informação; * auto-satisfação.

Figura 3
Condições de trabalho e atendimento segurado x servidor
Abordagem assimétrica
Local = Geral
Plotagem do segurado - servidor



Convenções da dimensão valorativa: 1. limpeza/higiene; 3. ventilação; 3. iluminação; 4. conforto das instalações; 5. qualidade da informação; 6. tempo de atendimento; 7. tempo ideal de espera; 8. acesso à chefia.

Anexo
Índices de medidas assimétricas para construção do modelo de simetria social
Segurado x Servidor

Variáveis	Marques de Abrantes		N.S. Copacapana		Praça da Bandeira		Presidente Vargas		Raimundo Corrêa		Treze de Maio		Geral	
	Segurado	Servidor	Segurado	Servidor	Segurado	Servidor	Segurado	Servidor	Segurado	Servidor	Segurado	Servidor	Segurado	Servidor
Imagem														
Humor	0,53	-0,07	0,34	-0,17	0,64	-0,15	0,31	0,07	0,57	0,14	0,19	0,0	0,43	-0,04
Hetero satisfação	0,46	0,46	0,30	0,42	0,76	0,32	0,41	0,55	0,60	0,29	0,11	0,31	0,43	0,40
Cortesia	0,47	0,17	0,36	0,08	0,73	0,07	0,39	0,30	0,56	0,30	0,05	0,09	0,42	0,16
Cuidado/Zelo	0,26	-0,08	0,27	-0.10	0,70	-0,10	0,36	-0,16	0,64	0,07	0,22	-0,03	0,41	-0,07
Honestidade	0,56	0,25	0,50	0,29	0,79	0,32	0,58	0,48	0,74	0,55	0,61	0,43	0,63	0,37
Ajuda	0,10	0,0	0,08	-0,02	0,61	0,27	0,28	-0,11	0,51	0,17	0,17	-0,07	0,29	0,02
Justiça	0,34	0,15	0,19	0,08	0,71	0,20	0,55	0,30	0,56	0,32	0,42	0,12	0,46	0,18
Atenção	0,51	0,19	0,30	0,29	0,77	0,15	0,45	0,27	0,64	0,43	0,22	0,38	0,48	0,28
Compostura	0,59	0,23	0,42	0,24	0,84	0,35	0,52	0,25	0,89	0,30	0,65	0,09	0,65	0,23
Competência/Informação	0,29	-0,51	0,41	-0,40	0,70	-0,30	0,50	-0,30	0,61	-0,31	0,40	-0,24	0,48	-0,37
Auto-satisfação	0,29	0,55	0,19	0,69	0,59	0,55	0,11	0,52	0,54	0,55	0,08	0,57	0,30	0,58
Condições de trabalho														
Limpeza e higiene	0,11	-0,08	0,32	0,12	0,86	0,47	-0,25	-0,39	0,44	-0,45	-0,03	-0,67	0,25	-0,16
Ventilação	0,33	0,24	0,12	-0,13	0,47	0,25	-0,75	-0,70	0,43	-,063	-0,28	-0,71	0,06	-0,35
Iluminação	0,41	0,01	0,11	0,0	0,74	0,52	0,09	-0,23	0,49	-0,02	-0,20	-0,05	0,34	0,02
Conforto instalações	0,16	-0,02	-0,14	-0,48	0,73	0,0	-0,41	-0,75	0,27	-0,54	-0,41	-0,84	0,04	-0,42
Qualidade informações	0,24	-0,01	0,28	-0,07	0,53	0,17	0,17	-0,02	0,57	0,13	0,23	0,34	0,34	0,07
Tempo de atendimento	-0,20	0,12	-0,18	0,0	0,20	0,05	-0,69	0,0	0,16	-0,02	-0,24	0,07	-0,15	0,04
Tempo ideal de espera	-o,04	0,33	-0,06	0,42	0,31	0,55	-0,16	0,20	0,17	0,31	0,24	0,26	0,05	0,35
Acesso à chefia	0,38	0,66	0,32	0,94	-0,09	0,27	-0,10	0,81	0,38	0,79	0,59	0,93	0,26	0,76

As variáveis consideradas críticas no estudo tanto da imagem quanto das condições de trabalho e atendimento serão analisadas separadamente.

5.2 Como os servidores e os segurados vêem o uso do tempo

Uma das condições críticas do funcionamento das instituições públicas é o consumo exagerado do tempo do público-cliente. A maioria das instituições brasileiras tenta manipular o uso do tempo do cliente no sentido de reduzir os próprios custos. Nos postos de benefícios do INPS o grande volume de atendimentos e, em muitos casos, a grande variedade de benefícios oferecida demandaria a utilização de técnicas modernas de atendimento e de servidores muito bem-treinados e condignamente remunerados, ônus difícil de ser assumido, pelo menos a médio prazo. A grande dispersão de opiniões e o nível de expectativas dá uma grande vantagem para a instituição, que termina por ceder diante dos problemas institucionais considerados mais urgentes, deixando para depois a adoção de medidas destinadas a amenizar as tensões e o terrível desgaste psicológico das ante-salas da Previdência Social.

A análise do quadrante 4 (das condições de trabalho e atendimento) mostra a variável *tempo de atendimento* posicionada muito próxima do centro do eixo cartesiano. Este fato indica, por parte dos servidores, uma tendência central e, por parte dos segurados, posições bastante dispersas com tendências para uma avaliação negativa, que traduz um certo anseio do público-cliente em ver reduzido o seu tempo de espera pelo atendimento. Esta mesma tendência ficou, de certa maneira, evidenciada nos posicionamentos referentes ao tempo ideal de espera pelo atendimento (item 7) plotado (figura 3), no limiar do primeiro com o quarto quadrantes. Neste caso, enquanto os segurados optaram por uma espera preponderantemente na faixa de 15, 20 minutos ou até uma hora, os servidores demonstraram sua preferência por uma espera entre 15 e 20 minutos.

É lógico e justificável que as concepções e limitações do uso do tempo tendam a variar de cultura para cultura e de indivíduo para indivíduo, e o mesmo indivíduo, dependendo das circunstâncias, poderá vir a apresentar maior ou menor tolerância quanto ao uso de seu tempo. Todavia, as diferenças na "precisão temporal" têm sido dadas como motivo de tensão e desentendimentos entre as pessoas. É possível que a tradicional falta de pontualidade latina faça parte da cultura institucional brasileira, levando o público-cliente a um estado permanente de conflito. As tensões tendem a aumentar na medida em que as exigências sociais ficarem mais refinadas. Não há como adiar por muito mais tempo um melhor equacionamento do uso do tempo do segurado previdenciário, hoje muito mais consciente de seus direitos. Nos postos das Avenidas Presidente Vargas e Nossa Senhora de Copacabana e da Rua Marquês de Abrantes, o tempo ideal de espera (item 7) ficou plotado no quarto quadrante, indicando um nível mais alto de exigências dos segurados em relação aos outros postos. Esse item, entretanto, foi levado para o primeiro quadrante da figura 3 em virtude do baixo nível de expectativa dos demais postos.

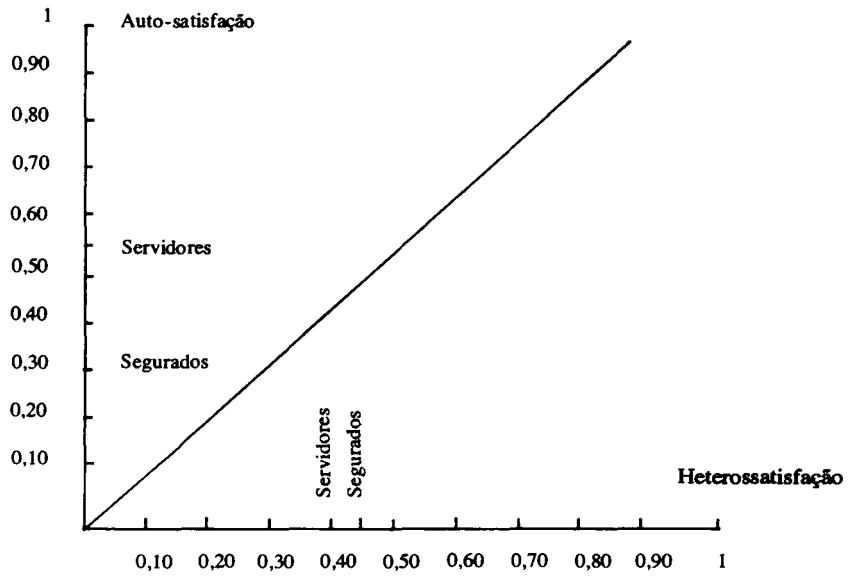
O desgaste psicológico e as tensões são muito mais graves para os próprios servidores previdenciários, que têm que permanecer no atendimento, enquanto o público-cliente se sucede. Não fossem os recursos de distensão psicológica utilizados pela maioria das pessoas dos balcões de atendimento, os casos clínicos seriam alarmantes.

5.3 Auto-satisfação e heterossatisfação

O uso do poder discricionário é fonte de grande satisfação pessoal. Isto torna o trato com pessoas agressivas menos penoso e desagradável. As pessoas que exercem menos poder discricionário consideram os conflitos com o outro tão exasperantes que preferem isolar-se, evitando as situações irritantes e problemáticas.

Nesta pesquisa procurou-se analisar dois ângulos de satisfação pessoal. A auto-satisfação, ou seja, o sentimento de satisfação íntima experimentada pelos servidores e segurados no trato com o outro, e a heterossatisfação, ou seja, o sentimento de satisfação percebido no outro. Segundo o modelo de simetria social, essas duas variáveis estão plotadas no primeiro quadrante da figura 2, sobre a imagem de valores. A auto-satisfação e a heterossatisfação se apresentam de uma forma bastante curiosa, indicando, para os servidores, um grau mais elevado de auto-satisfação do que os de heterossatisfação, respectivamente 0,58 e 0,40, enquanto para os segurados a situação é inversa, indicando mais percepção de satisfação no outro do que de auto-satisfação com o tratamento recebido. Em relação aos segurados, os índices detectados são 0,30 para auto-satisfação contra 0,43 para heterossatisfação (figura 4).

Figura 4
Demonstrativo do grau de auto e heterossatisfação



É interessante observar que, mais uma vez, a força do poder discricionário leva os servidores a sentir satisfação íntima com o seu trabalho, enquanto os segurados não se sentem tão satisfeitos, de um modo geral, com o tratamento recebido. É como se a sensação de impotência experimentada pelos segurados os levasse a se sentir sujeitos a uma dominação desagradável, mas que, ao mesmo tempo, os fascina, a tal ponto que, consultados sobre o grau de satisfação percebido no outro, foram capazes de atribuir grau maior do que o da própria satisfação.

5.4 Competência *versus* informação

No exame da figura 2, vamos encontrar no quadrante 2 uma variável que se destaca de todas as outras. Trata-se da projeção dos resultados obtidos para a variável *conhecimento/informação*. Ela aparece como uma espécie de estrela a orientar os nossos olhos. Na verdade, não é possível desenvolver uma instituição e torná-la forte e próspera se todos os seus elos não forem fortes e bem-formados e informados. Quando da montagem da pesquisa, pensou-se em fazer o exame das percepções de conhecimento. Para os servidores, admitiu-se como qualidade ideal o conhecimento do serviço e a capacidade de dar informações corretas e seguras, e para os segurados idealizou-se o conhecimento de um conjunto de dados sobre os benefícios oferecidos pela Previdência Social, bem como sobre as exigências para qualificar-se a recebê-los. Para o estudo de tal fato foram elaborados quatro questões, que deveriam dar uma idéia de como servidores e segurados vêem estas qualificações no outro. Os resultados demonstram que, enquanto cerca de 60% dos segurados vêem os servidores como competentes e capazes, aproximadamente 60% dos servidores consideram os segurados muito mal-informados.

Na análise de qualidade das informações prestadas ao segurado ou recebidas dos servidores (figura 3, item 5), os resultados se mantêm. A qualidade das informações prestadas pelos servidores é considerada de boa a excelente por cerca de 66% dos segurados, enquanto aproximadamente 73% dos servidores consideram a qualidade das informações prestadas pelos segurados de boa a regular. Este quadro é retratado na figura 2, que ilustra a imagem de valores (item 0), com o índice 0,48 para os servidores e 0,37 para os segurados, e na figura 3, sobre condições de trabalho e atendimento (item 5), com os resultados 0,34 para os servidores e 0,07 para os segurados.

Em que pese à análise de tais resultados é forçoso admitir que o elo mais fraco nos postos de benefícios é representado pelos segurados. Faz-se necessário manter um sistema de informações que possa reduzir o estado de dependência dos segurados, que tanto favorece a existência de um clima de pressões ilimitadas. É responsabilidade da Previdência Social manter o seu público-cliente bem-informado e os seus servidores permanentemente atualizados sobre a legislação em vigor e as modificações ocorridas. O fato de uma parcela significativa de segurados haver declarado perceber os servidores como bem-informados não invalida as avaliações dos que não vêem os servidores com lentes tão cor-de-rosa. O sistema de atendimento ao segurado nos postos de benefícios do INPS pode e deve ser melhorado. Seu pessoal deve ser mais bem-treinado e preparado para a humanização e modernização da Previdência Social.

6. *Servidores e segurados e seus problemas*

6.1 O papel das chefias

6.1.1 Visão teórica

Um dos pontos cruciais na dinâmica do funcionamento de qualquer organismo social é a atitude de seus dirigentes, pois são as suas atitudes que determinam e orientam a qualidade do relacionamento interpessoal entre seus subordinados e entre estes e seus clientes. Quando predomina uma atitude de cuidado e zelo pelo

atendimento da clientela, a chefia procura formar uma equipe solícita, solidária, muito bem-informada e com um elevado *esprit de corps*. No entanto, quando a atitude dos gerentes está voltada inteiramente para os procedimentos burocráticos, as exigências legais e os enormes e intermináveis processos, pouco tempo lhes sobra para cuidar da sua equipe de trabalho e, muito menos ainda, de sua clientela.

Nestes dois extremos não está certamente a atitude ideal para uma chefia da Previdência Social. A atitude ótima precisa ser desenvolvida e seria aquela que procurasse dar o máximo de atenção ao segurado e o máximo de cuidado ao cumprimento das exigências da instituição. Se isto é fácil de explicar, e até de compreender e aceitar, não é igualmente fácil de implantar, pois não existem "lojas de gerentes".

É preciso selecionar, desenvolver e cuidar permanentemente da formação dos gerentes. Aliás, a criatura humana precisa de cuidados mais freqüentes do que as máquinas, para bem-servir e não perder a motivação, a confiança, o interesse e o entusiasmo pela instituição.

Um sistema de desenvolvimento gerencial dinâmico e permanente, bem como a adoção de tecnologia avançada de execução de serviços, constituem peças indispensáveis no desenvolvimento de instituições modernas e dinâmicas, capazes de assegurar a saúde e a qualidade de vida de seus integrantes.

6.1.2 Visão da realidade

Os chefes planejam, motivam, coordenam, supervisionam e avaliam o trabalho de outros.

Essa máxima enunciada traduz o conceito de uma chefia operacional e deveria espelhar o exercício gerencial nos postos de benefícios do INPS.

O quadro que se contemplou nas 394 entrevistas com servidores e segurados da Previdência Social é o de chefias inteiramente absorvidas no despacho de uma montanha de papéis e expostas a uma multiplicidade de pressões emanadas do contexto institucional, dos superiores hierárquicos, dos subordinados e dos segurados.

O cargo de gerente dos postos de benefícios da Previdência Social é de singular importância, pois é ele quem comanda, coordena e supervisiona as ações do órgão no relacionamento direto com o segurado, em função de suas atribuições de órgão executor dos objetivos da Previdência.

Na medida em que os gerentes ficam absorvidos pela resolução de problemas operacionais, seja em razão da complexidade ou diversidade das tarefas, seja pelo volume de informações que devem ser processadas durante o período de sua execução, ou em virtude do despreparo dos seus subordinados, sua capacidade de gestão fica comprometida, reduzindo-se, deste modo, seu controle sobre o trabalho executado por seus subordinados.

Não lhes sobra tempo para motivar, desenvolver e treinar o pessoal e, muito menos, para planejar, dividir e somar esforços.

A desatualização e o atraso das tecnologias operacionais, a deficiência e precariedade das condições de trabalho – problemas que o gerente não consegue sanar – e o mau dimensionamento da descentralização dos serviços estão desafiando o engenho e a criatividade de todos os responsáveis pelo sistema previdenciário.

Hoje já não é mais possível gerenciar qualquer setor de trabalho, por menor que seja, de modo casuístico, improvisadamente ou apelando para o "jeitinho".

O progresso técnico e o crescimento desmedido da informação em todos os níveis do conhecimento relegaram o antigo estilo gerencial do homem imprescindível e do gerente despreparado para capítulo da história do pensamento administrativo.

Não é mais possível adiar a solução de problemas tão ingentes. É preciso resgatar a grande dívida com a dignidade humana tanto das chefias quanto dos subordinados, assim como de todos aqueles que confiam na Previdência Social.

6.2 O serviço de atendimento ao segurado

Os serviços de habilitação e informação, prestados nos balcões de atendimento da Previdência, exercem profunda influência sobre o funcionamento do sistema, sobre a concessão e manutenção de benefícios e sobre todos os que recorrem ao INPS. O pequeno e insuficiente contingente de servidores deveria contar com boa retaguarda. Entretanto, predomina, por parte dos grupos de concessores, mantenedores e chefias, por um lado, uma atitude de defesa e proteção contra as pressões e exigências dos segurados, e por outro, atitude de defesa e proteção contra as pressões exercidas pelo contexto institucional – em razão da inadequação das leis e políticas vigentes – sem que, com isto, haja sido desenvolvido um efetivo sistema de defesa estrutural.

Cientistas sociais, empenhados no estudo do comportamento e atitudes nas organizações, constataram que funcionários, diante das pressões exercidas sobre o desempenho de seus papéis burocráticos, desenvolvem mecanismos de defesa individual e estrutural. Os mecanismos de defesa individual legitimam-se através de decisões, segundo valores alheios à organização, e representam valores sociais não-idênticos àqueles dominantes na própria cultura organizacional. Eles servem para diminuir esse sentimento de ameaça, protegê-los contra agressões ou sanções exercidas pelos segurados ou pelo sistema hierárquico, ou, simplesmente, para aliviar as tensões psicológicas. A existência de mecanismo de defesa individual é independente da existência de um sistema de defesa estrutural e pode até mesmo substituí-lo.

Os mecanismos de defesa estrutural dependem do grupo de trabalho. Eles se formalizam através da criação de um sistema de decisões em grupo ou de um sistema de apoio coletivo por parte dos colegas e/ou da instituição.

Existem equipes de trabalho que desenvolvem um mecanismo informal de defesa estrutural, através da instituição da função de "pára-raios" e, em tal caso, um ou mais membros do grupo assumem esse papel, ajudando, desse modo, os demais a se liberarem das pressões e aliviarem suas tensões.

No exame do funcionamento dos postos de benefícios, especialmente selecionados para o presente estudo, não foi constatada existência – nas equipes de habilitação, concessão e manutenção – de mecanismos de defesa estrutural formal, concluindo-se que cada um dos funcionários do atendimento é levado a desempenhar papel de "amortecedor"

Os colegas, as chefias e a própria organização, pelo que se pôde observar, deixam-nos entregues à própria sorte, contando, algumas vezes, com a proteção do guarda de segurança. Apenas uma exceção foi constatada.

Dispensado destacar que, diante de uma situação tão constrangedora, está criado o cenário propício para o desencadeamento de um estado de elevada tensão interpessoal, principalmente diante do número excessivo de segurados que procuram

os postos de benefícios. Acrescente-se a este estado de coisas a falta de treinamento continuado e de condições mínimas de trabalho, para se ter idéia do desgaste físico e psicológico, bem como do cansaço amargado diariamente por esses agentes previdenciários, além das reais dificuldades enfrentadas para prestar atendimento condigno.

6.3 O segurado da Previdência Social

Nos processos de interação pessoal armam-se ciclos que reforçam mutuamente a natureza das inter-relações.

Em *Pigmalião*, de Bernard Shaw, Eliza Doolittle explica: "Sabe, não se contando as coisas que qualquer um pode aprender (como se vestir e falar corretamente), a diferença entre uma senhora e uma vendedora de flores não está na maneira como cada uma se comporta, mas como é tratada. Serei sempre uma vendedora de flores para o professor Higgins, porque é assim que ele me trata; mas sei que posso ser uma senhora para o senhor porque o senhor sempre me tratou como uma senhora."

Há mais de meio século ficou constatado que os indivíduos se comportam segundo aquilo que deles se espera. Igualmente documentada está a influência dos padrões de julgamento sobre a atitude das pessoas.

O julgamento dos segurados que precisam e dos segurados que não precisam não depende simplesmente dos direitos garantidos em lei. Tome-se, por exemplo, o caso de um segurado que "precisa", segundo o grupo, receber a renda mensal vitalícia: "No dia em que sai a pensão, todo mundo fica feliz," diz o servidor. "Olha! Saiu a renda mensal vitalícia para aquela velhinha." Este não é, certamente, o único exemplo, mas serve para ilustrar a importância dos *padrões de julgamento* na atitude das pessoas.

Uma queixa freqüente entre os que trabalham nos postos de benefícios é a de que o público estraga e depreda as salas de atendimento. Todavia, quando se procede a um levantamento mais acurado, fica constatado que o número de ocorrências, no tempo e no espaço, não justifica quaisquer tipos de ação, como fechamento de balcões de atendimento, de portas e outras tantas providências. Por que, então, as providências e atos repressivos generalizados? Parafraseando o ex-ministro Beltrão, por causa de um fato isolado penaliza-se toda a clientela.

A avaliação dos segurados é mais negativa quando eles se apresentam aos olhos dos servidores como não-carentes e com exigências ilegítimas. Este é, por exemplo, o caso de um jovem que esteve em auxílio-doença e que insistia em permanecer em benefício, quando, no julgamento dos avaliadores, estaria em perfeita condição de trabalho; ou de uma senhora que, pela aparência, não precisa e requer renda mensal vitalícia: "Isto nos aborrece muito!", dizem eles.

As equipes têm uma tendência de exagerar as dificuldades que têm no relacionamento com o cliente. Estimam, muitas vezes, as ocorrências de dificuldades em 70% a 90%. Todavia, quando os entrevistados foram questionados tomando como parâmetros períodos de meses até um ano, pôde-se constatar que os conflitos eram dispersos. Inclusive, nos postos estudados, não havia ainda sido registrado mais do que uns poucos casos e, assim mesmo, de agressão pessoal ao próprio guarda de segurança.

Uma aspiração comum entre as pessoas consiste em poder exercer suas escolhas e preferências. Esta possibilidade é fonte de grande satisfação pessoal. Ora, nas

instituições em que este poder fica muito reduzido pelas limitações institucionais decorrentes de uma defeituosa divisão de trabalho que impede o acompanhamento dos processos até o final, bem como pela impossibilidade do exercício do poder seletivo contra servidores ou segurados indesejáveis, o grau de insatisfação e as frustrações são enormes e as repercussões são negativas para o próprio rendimento do trabalho.

Dependendo das circunstâncias e do espaço temporal, tanto os servidores quanto os segurados procuram recorrer ao 'treinamento", dando "lições" a fim de que o outro se aproxime do ideal imaginado. No caso do segurado, por exemplo, que reclama contra o tempo de espera ou faz algumas críticas em voz audível, ele recebe sua "lição" tendo seu atendimento propositalmente preterido. Por sua vez, os segurados apresentam queixas e reclamações, ou até denúncias, mesmo infundadas, que prejudicam ou, pelo menos, incomodam os servidores.

Até que ponto o servidor previdenciário e, muito especialmente, o pessoal do atendimento está preparado para desempenhar suas funções? Isto tem dependido da formação pessoal de cada um e de sua escala de valores. Todavia, a forma segura de se minimizar as falhas e os conflitos é desenvolver a conscientização dos padrões de julgamento através de programas de desenvolvimento interpessoal, da criação de um sistema de apoio de colegas e da instituição e implantação de um eficiente sistema de informações internas.

A ineficiência do sistema existente de informações internas constitui, também, fonte de conflitos na relação servidor-segurado. Com freqüência, são veiculadas notícias, pelos meios de comunicação, relativas à concessão ou ao aumento do benefício, sem que as mesmas tenham sido acompanhadas de instruções de serviço que possibilitem ao servidor esclarecer ou orientar o segurado.

Quanto aos segurados, seria necessária a implantação de um programa de informação que objetivasse o desenvolvimento de um clima de solidariedade e apoio à instituição, através do esclarecimento, ao segurado, dos seus próprios direitos, das vantagens que para ele reverterão pelo apoio que prestar à organização e das dificuldades burocráticas com que esta se defronta.

É importante salientar que este papel de orientação ao segurado sobre os seus direitos é, de certa forma, desempenhado pelo serviço social existente em alguns dos postos pesquisados. Este fato, no entanto, não serve para afastar a responsabilidade de o servidor previdenciário, independentemente de suas funções, vir a desempenhar também o papel de orientador.

7. *Limitações institucionais e aspirações dos servidores previdenciários*

A complexidade das limitações burocráticas exige que se diferencie as de natureza institucional das de natureza pessoal.

As limitações institucionais decorrem do isolamento a que estão confinados os ocupantes das posições hierárquicas organizacionais em seus ciclos finitos de contatos. As pessoas que ocupam os mais elevados níveis na estrutura têm um alto grau de conhecimento substantivo (políticas e diretrizes gerais) enquanto é muito limitado seu conhecimento adjetivo (as necessidades operacionais do sistema). Essas limitações não se devem ao seu nível de educação nem ao seu tempo de serviço na instituição, mas ao reduzido número de contatos mantidos com o grupo de clientes e com o público em geral. Conforme constatado em pesquisas, as exceções existem quando se trata de educadores, líderes políticos ou comunitários,

pessoas com muito trânsito em associações de bairro ou nos locais de atendimento à clientela. A existência destas limitações, engendradas pelo sistema institucional, tem uma valência sobremodo negativa para o funcionamento da instituição.

Já as limitações de natureza pessoal decorrem da internalização das forças burocráticas. Pessoas queixando-se dos entraves burocráticos, da política institucional, da legislação previdenciária, de serem tolhidas em seus esforços para bem-servir aos segurados constituem uns poucos exemplos, diante daquelas que revelaram auferir grande satisfação por conseguir agilizar o andamento de um processo para a concessão de benefício, acelerar o pagamento de pensão para um segurado idoso, restabelecer um benefício injustamente suspenso, esclarecer o segurado sobre os seus direitos, etc.

Pode-se constatar que não são tão rígidas as barreiras burocráticas diante da tolerância das chefias no tocante à flexibilidade do horário de trabalho de alguns ou nos atrasos e assinatura de ponto ou, ainda, diante do grau significativo de discrição na avaliação da concessão dos benefícios e até no cálculo do seu valor.

A carência tanto qualitativa quanto quantitativa, é um problema. Apesar dos quadros de lotação formal serem numericamente suficientes e, em alguns casos, superdimensionados, o que se constata, quando em contato direto com a realidade organizacional, é a redução do efetivo em atividade, quer em razão de encontrarem-se servidores à disposição de outros órgãos, em licença médica, férias, ou em outros tipos de afastamento, quer em virtude de faltas e atrasos.

Acresça-se, ainda, que o número de funcionários que prestam atendimento direto ao segurado situa-se em torno de 25% do efetivo dos órgãos. A explicação deste fato encontra-se na resistência que apresentam os servidores de executarem as funções de atendimento em balcão, em razão do desgaste físico-emocional que isso representa. Exceção se faça ao serviço social cujo efetivo, em virtude de sua profissionalização e das características intrínsecas à função exercida, desenvolve atividades em contato direto com o usuário da Previdência Social.

O volume de informações necessárias para orientar o segurado é bastante diversificado, não só pela multiplicidade de combinações de benefícios e suas respectivas peculiaridades em face das características individuais do segurado, como também pelas alterações introduzidas na política institucional sem a prévia orientação interna quanto aos procedimentos a serem adotados.

Como resultado imediato, o tempo despendido no atendimento ao segurado torna-se bastante longo pois, além do funcionário ter que analisar o caso, deve procurar, junto aos colegas ou à chefia, informações específicas que permitam orientá-lo ou informá-lo acerca do benefício pleiteado. Conseqüentemente, o tempo despendido é prolongado, acarretando a permanência do segurado em longas filas de espera.

Vencer as barreiras oriundas do processamento das informações no âmbito interno da organização passa a constituir desafio ao servidor e elemento de satisfação pessoal.

O sentimento de competência do servidor é uma recompensa psicológica auto-estimulante. À medida que cumpre sua tarefa com sucesso, este sentimento estimula-o a continuar esforçando-se para a boa realização do trabalho e, conseqüentemente, para que os objetivos organizacionais sejam alcançados.

Em contrapartida, quando as barreiras não conseguem ser vencidas e, principalmente, quando são percebidas como injustiça cometida contra o segurado, tornam-se objeto de insatisfação do servidor, por ver frustrados seus esforços de resolução do problema do usuário do INPS.

Ressente-se, ainda, o servidor, da falta de apoio da instituição nos casos de acusações injustas, ameaças e agressões físicas exercidas pelo segurado, tendo em vista que os colegas, as chefias e a própria organização deixam-no entregue à própria sorte, levando-o a recorrer ao guarda de segurança. Essa situação é considerada constrangedora tanto no entender de funcionários quanto de segurados, pelo despreparo desses profissionais em contornar os problemas que surgem com os segurados.

8. *Considerações finais e recomendações*

O imobilismo é uma das forças mais difíceis de ser vencidas e exige a coesão e a solidariedade de todas as partes interessadas e dos vários níveis da organização.

As organizações são um forte elemento da cultura e podem e devem contribuir para a melhoria dos padrões culturais de desempenho e eficiência administrativos.

Os homens públicos precisam ter a coragem de se insurgir contra o deprimente estado de suas instituições. Esta indignação moral é que lhes dará a energia necessária para enfrentar as forças de resistência que impedem a modernização administrativa e, conseqüentemente, o desenvolvimento institucional.

Os servidores previdenciários precisam também desta indignação para enfrentar e superar os impedimentos e entraves que emperram o sistema administrativo. E os segurados necessitam romper com o conformismo exagerado que leva ao aviltamento de seus direitos.

Tendo em vista que a modificação da estrutura de benefícios é muito mais onerosa e difícil de ser implementada a curto prazo, propõe-se, como estratégia, concentrar esforços na melhoria do atendimento ao segurado. O posto de benefícios é a sala de visitas do INPS e o local convergente de seus problemas, anseios e esperanças para obtenção de benefícios. É, assim, recomendável que as pessoas a serem selecionadas para esses setores primem pelo bom-humor, cordialidade e gentileza no trato com os segurados e disponham de um alto espírito de cooperação em relação aos colegas.

Um sistema de acesso fácil às autoridades competentes deve ser desenvolvido. Os servidores devem ser mais bem orientados para bem servir, e as condições de trabalho e atendimento precisam ser melhoradas. Tanto os servidores quanto a clientela encontram-se desamparados pelas terríveis falhas da política e do sistema institucional.

O uso do tempo do cliente e o combate ao arbítrio exagerado devem ser tomados como programas prioritários.

Algumas medidas integradas devem ser tomadas pela organização, com o intuito de fortalecer a capacidade de gestão dos gerentes dos postos de benefício:

a) instituição de um programa permanente e contínuo de informação ao segurado;

b) instituição de programas permanentes e contínuos de treinamento e desenvolvimento de seus quadros funcionais, que contribuam para o progresso da Previdência Social;

c) transferência de decisões repetitivas (que podem ser tomadas antecipadamente à execução) para os níveis inferiores da organização, através de normas ou instruções de serviço; o aumento do grau de arbítrio dos empregados mais próximos da operação tem, como efeito primordial, o afastamento das comunicações relativas aos acontecimentos de rotina em relação aos canais hierárquicos; este proce-

dimento libera o gerente para processar informações e decidir quanto a eventos novos, de complexidade e conseqüências mais expressivas;
d) estabelecimento de tarefas auto-suficientes, pela redução da divisão do trabalho; quando as partes interdependentes de um serviço são distribuídas entre vários executantes, além dos problemas habituais de serviço em si, surgem outros, resultantes da própria divisão do trabalho; quanto maior a especialização da atividade, menor a visão integradora do executante e maior a lentidão na execução da tarefa; a especialização existente nos postos de benefício, tradicionais pela divisão dos serviços em habilitação, concessão e manutenção, exemplifica essas limitações; na medida em que o servidor detém apenas as informações relativas à sua área de atuação (microvisão), reduz-se sua capacidade de identificar as opções de benefícios existentes e cabíveis para o segurado (macrovisão) e, conseqüentemente, a possibilidade de orientá-lo com informações precisas; intensifica-se, também, a necessidade de consultas internas – comunicações horizontais e verticais – para coleta de informações, o que, além de se refletir na qualidade das orientações prestadas ao segurado, implica, necessariamente, aumento do tempo despendido no atendimento e inúmeras voltas do segurado ao INPS ou sua permanência prolongada nos postos de benefício da Previdência;
e) informatização das informações, recurso que aumenta a capacidade de decisão pela redução do número de eventos que sobrecarregam a hierarquia durante a execução da tarefa; cumpre ressaltar, entretanto, que sua adoção em larga escala deve ser precedida de uma análise criteriosa dessa experiência pioneira e de um planejamento integrado de sua implementação, pois o aumento da capacidade de processamento de informações pela utilização do computador não garante, por si só, o alcance da eficiência e eficácia organizacional (diminuição das filas, redução do tempo de atendimento e melhoria da qualidade do atendimento).

O investimento no elemento humano (treinamento e desenvolvimento) que vai operar o sistema e desempenhar o papel de elo entre a instituição e seu público externo (segurado) deve ser considerado como prioritário na estratégia de implementação dos postos informatizados.

A utilização da moderna tecnologia representada pelos microcomputadores não deve impressionar a ponto de levar a pensar que são a única e melhor forma, em todas as circunstâncias, para solução dos problemas.

Apesar de, na sua concepção, o modelo utilizado permitir a criação de tarefas auto-suficientes e de haver funcionários desempenhando simultaneamente as funções de habilitador, concessor e mantenedor, os problemas encontrados no posto informatizado não diferem dos detectados nos postos tradicionais: o tempo de espera pelo atendimento continua a ser motivo de insatisfação para seus usuários.

Essa disfunção pode ser atribuída, entre outros, aos seguintes fatores:

a) ausência de planejamento e de acompanhamento na implantação do posto;
b) constituição da equipe de atendimento por elementos novos na instituição, desprovidos de conhecimentos sobre a política (legislação previdenciária e normas) e rotinas institucionais;
c) inexistência de um programa formal de treinamento e capacitação para o desempenho das funções;
d) sobrecarga da hierarquia (chefia) pelo volume de exceções com que tem de lidar (verdadeiras ou provenientes da falta de experiência do pessoal de atendimento);

e) coexistência de sistema de trabalho moderno com procedimentos burocráticos tradicionais, executado por mão-de-obra despreparada que necessita, a todo momento, de orientação;
f) indefinição de responsabilidades e competências gerenciais, com respectiva delegação de autoridade (a chefia respondia provisoriamente pelo posto).

Sugere-se, assim, a adoção de um programa permanente de pesquisa-ação, tanto pelo seu caráter participativo quanto pela garantia de solução dos problemas *in loco*.

Summary

Different people pass different judgements on barriers and constraints created by bureaucratic institutions. Nevetheless, if we analyse those critical opinions closely and carefully, it becomes evident that they mainly fall on the way people are treated by public institutions, on how the latter solve the citizen's problems, how they consider the question of working conditions, and on the respect they have for human dignity.

This article deals precisely with this hidden side of the bureaucratic process and tries to identify differences and/or similarities in attitudes, values and motivations of both public officials and clients (employees insured by the National Institute of Social Security – INPS), expectations towards working and attendance conditions, and the degree of mutual satisfaction. It also intends to detect some aspects of institutional policies and bureaucratic malfunctions that contribute most to undermine good relationships and administrative efficiency.

In its first part, the research is focused on the study of the heteroimage, starting from values now prevailing in the context of Brazilian society. Its second part evaluates working and attendance conditions, especially as regards cleanliness, hygiene, airing and lighting conditions, access to management, waiting time, and ideal time of attendance. In the third part, the research includes an open question involving facts and events prone to generate more satisfaction and/or dissatfaction both to public servants and clients.

Patterns of behavior, as well as ways of treatment prevailing in interpersonal relations, the use of the client's time and notions of cleanliness and hygiene are some features reflecting and characterizing the culture of this given society.