

Universidade de Brasília

Instituto de Psicologia

Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações

Custo Humano, Estratégias de Mediação e Cidadania: Atendimento Presencial  
ao Público em Agências da Previdência Social

Cleverson Pereira de Almeida

Brasília, DF

2007

Universidade de Brasília

Instituto de Psicologia

Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações

Custo Humano, Estratégias de Mediação e Cidadania: Atendimento Presencial ao  
Público em Agências da Previdência Social

Cleverson Pereira de Almeida

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações.

Orientador: Prof. Dr. Mário César Ferreira

Brasília, DF  
Junho de 2007

Custo Humano, Estratégias de Mediação e Cidadania: Atendimento Presencial ao  
Público em Agências da Previdência Social

Tese defendida diante e aprovada pela banca examinadora constituída por:

---

Prof. Dr. Ronaldo Pilati – UnB  
Presidente

---

Profa. Dra. Sonia Maria Fleury Teixeira – FGV/RJ  
Membro

---

Prof. Dr. Odair Furtado – PUC/SP  
Membro

---

Profa. Dra. Ana Magnólia Mendes – UnB  
Membro

---

Profa. Dra. Gardênia da Silva Abbad – UnB  
Membro

---

Profa. Dra. Livia Martins Pinheiro Neves – UFF  
Suplente

Brasília – DF, 27 de junho de 2007

Para Belinha,  
por caminharmos juntos e porque “[...] todo verbo que é forte, se conjuga no tempo, perto, longe, onde for. Você não sai da minha cabeça e minha mente voa, você não sai”.

## AGRADECIMENTOS

Na última etapa do processo seletivo para ingresso no Programa de Doutorado, a última questão formulada por um membro da banca se deu mais ou menos nos seguintes termos: “Está claro para você que os trabalhos desenvolvidos por um aluno em um programa de doutorado consistem, predominantemente, em produções coletivas, por vezes de natureza multi ou interdisciplinar? Como você se vê num contexto desta natureza?” Minha resposta foi e continua sendo que não só entendo este ponto, como sou um entusiasta da construção coletiva de conhecimento. Neste sentido, tenho uma dívida de gratidão e externo um “sonoro” muito obrigado:

- a Deus, porque, dentre muitas outras razões, Sua fidelidade subsiste para sempre e Suas misericórdias não têm fim;

- à sociedade brasileira, que com o pagamento de impostos sustenta a UnB;

- ao Prof. Mário César, orientador de fato e de direito, por sua solidariedade, abertura ao diálogo (e ao contraditório) e, sobretudo, por acreditar na possibilidade de desenvolver um projeto com um neófito em Psicologia e em Ergonomia da Atividade;

- à Profa. Júlia Abrahão, que, com generosidade, foi a primeira pessoa a mostrar-me que havia uma “porta” possível no Programa para abrigar um estatístico “curioso”, em busca de complementação em sua formação e de novos desafios;

- ao Prof. Norberto Abreu, que na função de coordenador do Programa de Pós-graduação em Psicologia, então único no Instituto, mostrou desprendimento em suas atribuições e, sobretudo por sua disponibilidade em conversar de forma tranqüilizadora e segura em momentos que provocaram inquietação no corpo discente;

- aos membros do *ErgoPublic* (nosso grupo de pesquisa), Angelucci, Deborah, Denise, Elka, Evanise, Geovana, Jansler, Leandro, Ludmilla, Magali, Odaléa, Reginaldo, Prof. Sérgio Barroca, Thiago, Valeska, Vanessa e Wladimir, que, em diferentes momentos e de diferentes formas, me receberam sem preconceitos, compreenderam e apoiaram em minhas limitações;

- aos Profs. Ana Magnólia, Jorge Oliveira-Castro, Júlia Abrahão, Luiz Pasquali, Mário César, Potyara Pereira, Sadi dal Rosso, Odair Furtado e Wanderley Codo, que ministraram as disciplinas que cursei ao longo do Programa e, assim, tiveram participação decisiva em minha formação;

- à Profa. Lívia Barbosa, cuja presença e contribuições no exame de qualificação apontaram ricas possibilidades para aprimoramento da pesquisa e revelaram-me os “sistemas peritos”;

- aos membros da banca, Profs. Ronaldo Pilati, Sonia Fleury, Odair Furtado, Ana Magnólia e Gardênia Abbad, pelo tempo dedicado à leitura e avaliação desta tese, e pelos questionamentos e comentários formulados;

- ao Paulo Rogério, do Ministério da Previdência, pelo empenho em viabilizar meu contato com gestores do INSS e, assim, abrir o campo para execução da pesquisa;

- ao Dr. Leonardo Peixoto, Diretor de Atendimento do INSS, Wolney Cruz, Coordenador Geral de Controle de Avaliação da Rede de Atendimento, Mário Soria e William Rocha (da equipe técnica daquela Diretoria), Abneilde do Nascimento e Jerson Costa, Gerentes Executivos no DF, e Lúcia Paquier, Gerente Executiva em SP, Eng. Antonio Carlos, Ricardo Ferro, Wagner Pompeu, Maurício Ijichi, Ieda Rosa, Rafael Lewin, Munir Anderi, Jorge Florentino, gestores e atendentes das APS, entrevistadores e usuários presentes nas APS que aceitaram responder ao questionário;

- ao Instituto Presbiteriano Mackenzie (na pessoa do Presidente do Conselho Deliberativo, Dr. Adilson Vieira) e à Universidade Presbiteriana Mackenzie (na pessoa de seu Chanceler, Rev. Dr. Augustus Nicodemus, e dos Profs. Marcel Mendes, Diretor da Escola de Engenharia, e Fábio Raia, vinculado ao curso de Engenharia Mecânica), que muito ajudaram para que a pesquisa fosse feita em São Paulo, particularmente no tocante ao levantamento das medidas físico-ambientais;

- ao amigo e irmão José Paulo Fernandes, por sua preciosa ajuda no Rio de Janeiro, ao providenciar, em tempo recorde, impressão, encadernação e entrega de um volume da tese para membro da banca;

- ao Núcleo Especializado de Segurança do Trabalho da UnB (na pessoa de seu gerente, Eng. João Batista Brasil, e de Robson Diniz, técnico que acompanhou as visitas às APS no DF para levantamento das medidas físico-ambientais)

- à Equipe do Laboratório de Psicologia do Trabalho, em particular, Prof. Wanderley Codo, Cristina Bonazina, Lúcia Soratto, Kennyston Lago e Renata Matos, com os quais convivi e muito aprendi ao longo do ano de 2005, quando integrei aquele time;

- aos amigos Cristiane Oliveira, pela transcrição das fitas de áudio, Flávio Rosário, pela disponibilidade a despeito de dia e hora (particularmente para tratar assuntos ligados à informática), Pedro Barahona, pela ajuda nas entrevistas com usuários no DF, e Suzana Oliveira, também por sua disponibilidade para tratar questões computacionais e, principalmente, cartográficas.

De fundamental importância foi o suporte afetivo e desprendimento que encontrei em minha esposa, Belinha, que buscou lidar positivamente tanto com os momentos de ânimo e alegria como com os de insegurança e ansiedade, quando estas se faziam presentes, e a confiança que meus pais, Jorge e Elza, incondicionalmente têm depositado em mim, desde o ensino fundamental.

## SUMÁRIO

Lista de Quadros.....	11
Lista de Figuras.....	15
Resumo.....	17
Abstract.....	18
Introdução.....	19
1. Cidadania e relação Estado-cidadão.....	33
1.1. Pré-história da cidadania ou história da pré-cidadania.....	33
1.1.1. Suméria, Babilônia e o código de Hamurabi.....	34
1.1.2. Hebreus e o movimento cristão: um Deus “cidadão”.....	37
1.1.3. Mundo greco-romano: gênese do conceito ocidental de cidadania.....	38
1.1.4. Em Florença, Salamanca e arredores: “cidadania” renascentista.....	43
1.1.5. Reforma Religiosa: cosmovisão e “cidadania” protestantes.....	46
1.2. Do século XVII ao início da Primeira Guerra Mundial.....	49
1.2.1. Revolução Inglesa.....	50
1.2.2. Independência das treze colônias na América.....	51
1.2.3. Revolução Francesa.....	54
1.2.4. Comuna de Paris de 1871.....	57
1.2.5. Nascimento do Estado de Bem-estar ( <i>Welfare State</i> ): 1880-1914.....	58
1.3. No século XX, da Primeira Guerra Mundial até final dos anos 70.....	60
1.3.1. Décadas de 30 e 40: políticas de pleno emprego, keynesianismo e Declaração de Direitos Humanos.....	61
1.3.2. Estrutura tridimensional de Marshall.....	64
1.3.3. Apogeu do Estado de Bem-estar.....	66
1.4. Da década de 1980 em diante.....	67
1.4.1. Perspectiva multidimensional: além das três dimensões de Marshall.....	68
1.4.2. Uma nova cidadania? Proposições para os anos 90 e século XXI.....	72
2. Trajetória para cidadania e relação Estado-cidadão no Brasil.....	75
2.1. Ônus do passado colonial: do descobrimento à independência política em 1822.....	77
2.2. Primeiros e pequenos passos: da independência política ao fim da Primeira República (1930).....	78
2.3. Aceleração de mudanças: fim da Primeira República até o golpe de 1964.....	83

2.4.	Freada abrupta, marcha a ré, retomada: governos militares (1964 a 1985).....	89
2.5.	E após nova redemocratização ... ..	98
3.	Serviço de atendimento ao público.....	103
3.1.	Busca de um recorte e de uma conceituação.....	104
3.1.1.	Três lógicas para um mesmo serviço.....	107
3.2.	Investigação sob o olhar da Ergonomia Aplicada ao Serviço de Atendimento ao Público ( <i>ErgoPublic</i> ).....	109
3.3.	Atendimento ao público no âmbito governamental.....	113
3.3.1.	Nem cliente, nem consumidor, mas cidadão-usuário.....	114
3.3.2.	Ações do Governo Federal voltadas para o enfoque de cidadãos-usuários no Brasil.....	115
3.4.	Atendimento ao público como sistema perito.....	119
3.5.	Atendimento presencial.....	123
4.	Custo humano e estratégias de mediação.....	125
4.1.	Contexto de Produção de Bens e Serviços – CPBS.....	126
4.2.	Custo Humano do Trabalho – CHT e Custo Humano do Usuário – CHU.....	127
4.2.1.	Custo Humano do Trabalho – CHT.....	128
4.2.2.	Custo Humano do / para o Usuário – CHU.....	129
4.3.	Estratégias de mediação.....	130
5.	Abordagem metodológica .....	135
5.1.	Delimitação da coleta de dados: instituição e participantes.....	140
5.1.1.	Instituição.....	140
5.1.2.	Perfil dos participantes.....	141
5.1.2.1.	Usuários.....	141
5.1.2.2.	Atendentes.....	142
5.1.2.3.	Gestores.....	148
5.2.	Instrumentos e procedimentos.....	149
5.3.	Análise dos dados.....	159
6.	Resultados e discussão.....	165
6.1.	Cenário institucional: traços essenciais para a compreensão do serviço de atendimento ao público.....	165
6.1.1.	Atendimento presencial no INSS.....	171
6.1.2.	Perfil de atendimento nas agências estudadas.....	174
6.2.	Como se caracteriza o contexto institucional no qual se inscreve o serviço de atendimento presencial do INSS, sob a ótica dos servidores.....	176
6.2.1.	Resultados gerais da aplicação da Escala de Avaliação	



do Contexto de Trabalho – EACT.....	177
6.2.2. Organização do Trabalho – OT.....	180
6.2.3. Relações Socioprofissionais – RS.....	191
6.2.4. Condições de Trabalho – CT.....	203
6.3. Vistoria ergonômica: medidas físico-ambientais.....	217
6.3.1. Gerência Executiva São Paulo-Sul.....	218
6.3.2. Gerência Executiva Distrito Federal.....	224
6.3.3. Síntese do diagnóstico.....	229
6.4. Síntese da caracterização do contexto institucional.....	234
6.5. Como se caracteriza o custo humano para usuários, atendentes e gestores.....	235
6.5.1. Para cidadãos(?)-usuários.....	236
6.5.2. Para cidadãos(?)-atendentes.....	259
6.5.2.1. Custo Afetivo.....	261
6.5.2.2. Custo Cognitivo.....	274
6.5.2.3. Custo Físico.....	283
6.5.2.4. Síntese do CHT para os(as) atendentes.....	295
6.5.3. Para cidadãos(?)-gestores.....	296
6.5.3.1. Custo Afetivo.....	297
6.5.3.2. Custo Cognitivo.....	298
6.5.3.3. Custo Físico.....	299
6.5.4. Balanço geral do custo humano nas APS.....	300
6.6. Estratégias de mediação desenvolvidas pelos diferentes atores para fazer frente ao custo humano.....	302
6.6.1. Estratégias desenvolvidas por cidadãos(?)-usuários.....	302
6.6.2. Estratégias desenvolvidas por cidadãos(?)-atendentes ...	306
6.6.3. Estratégias desenvolvidas por cidadãos(?)-gestores.....	317
6.6.4. Estratégias + estratégias + estratégias = ... ..	319
6.7. Representações de cidadania, na prática, para usuários, atendentes e gestores, em um cenário do governo federal de atendimento presencial ao público.....	321
6.7.1. Perspectiva dos cidadãos(?)-usuários.....	323
6.7.2. Perspectivas dos cidadãos(?)-atendentes.....	328
6.7.2.1. Cidadania é ... ..	329
6.7.2.2. Maiores e menores contribuições para exercício de cidadania nas APS.....	334
6.7.2.3. Comentários e sugestões sobre a pesquisa.....	339
6.7.3. Perspectiva dos cidadãos(?)-gestores.....	343
6.7.4. Afinal, nas Agências da Previdência Social há predomínio de oportunidades práticas para exercício de cidadania por parte de usuários, atendentes e gestores?.	346
7. Conclusão.....	349
Referências bibliográficas.....	365

Apêndices		
Apêndice A	Questionário aplicado aos usuários nas APS.....	375
Apêndice B	Questionário aplicado aos atendentes nas APS.....	380
Apêndice C	Questionário aplicado aos gestores (meio eletrônico).....	385
Apêndice D	Roteiro para entrevistas coletivas com atendentes.....	386
Apêndice E	Questionário para pesquisa nacional sobre atendimento prestado pelo INSS: entrevistas por telefone.....	390
Apêndice F	Questionário para pesquisa nacional sobre atendimento prestado pelo INSS: entrevistas nas APS.....	396
Anexos		
Anexo A	Mapa do município de São Paulo, com indicação das Agências da Previdência Social em 2006.....	403
Anexo B	Mapa do DF, com indicação das Agências da Previdência Social em 2006.....	404

### Lista de Quadros

Quadro 1:	Gastos com proteção social, como percentual do PIB, em 1950.....	67
Quadro 2:	Participação e resultados nas eleições presidenciais da Primeira República.....	82
Quadro 3:	Trabalhos apresentados em eventos técnico-científicos, seguindo o modelo ErgoPublic.....	110
Quadro 4:	Distinção entre Carga de Trabalho e CHT.....	128
Quadro 5:	Perfil dos usuários participantes da pesquisa .....	142
Quadro 6:	Atendentes por APS: total e participantes da pesquisa .....	143
Quadro 7:	Perfil dos atendentes participantes da pesquisa: variáveis profissiográficas .....	144
Quadro 8:	Perfil dos atendentes participantes da pesquisa: variáveis demográficas.....	146
Quadro 9:	Perfil dos gestores: variáveis profissiográficas .....	148
Quadro 10:	Perfil dos gestores: variáveis demográficas .....	149
Quadro 11:	Instrumentos, objetivos e procedimentos utilizados na pesquisa .....	151
Quadro 12:	Participação das Agências das Gerências DF e SP-Sul nas etapas da pesquisa .....	153
Quadro 13:	Fatores / Dimensões da EACT e respectivos itens.....	155
Quadro 14:	Fatores / Dimensões da ECHT e respectivos itens .....	156
Quadro 15:	Opções de resposta para os itens de cada escala usada na pesquisa.....	156
Quadro 16:	Equipamentos utilizados para tomada de medidas físico-ambientais..	158
Quadro 17:	APS pesquisadas: quantidade de atendimentos e de atendentes no 2º semestre de 2006 .....	175
Quadro 18:	Como os servidores avaliam a “Organização do Trabalho” nas Agências da Previdência Social estudadas: itens do fator e relações de associação com variáveis profissiográficas e demográficas .....	178
Quadro 19:	Como os servidores avaliam as “Relações Socioprofissionais” nas Agências da Previdência Social estudadas: itens do fator e relações de associação com variáveis profissiográficas e demográficas .....	178
Quadro 20:	Como os servidores avaliam as “Condições de Trabalho” nas Agências da Previdência Social estudadas: itens do fator e relações de associação com variáveis profissiográficas e demográficas .....	179
Quadro 21:	Resultados para Organização do Trabalho .....	180
Quadro 22:	Resultados do teste Qui-Quadrado de Independência: Organização do Trabalho x variáveis profissiográficas .....	184
Quadro 23:	Organização do Trabalho x Gerência Executiva: itens para os quais há dependência .....	185
Quadro 24:	Organização do Trabalho x tempo na função: itens para os quais há dependência .....	186
Quadro 25:	Organização do Trabalho x cargo dos atendentes: itens para os quais há dependência .....	187
Quadro 26:	Resultados do teste Qui-Quadrado de Independência: Organização do Trabalho x variáveis demográficas .....	188
Quadro 27:	Organização do Trabalho x escolaridade dos atendentes: itens para os quais há dependência .....	189

Quadro 28:	Organização do Trabalho x estado civil dos atendentes: itens para os quais há dependência.....	190
Quadro 29:	Resultados para Relações Socioprofissionais .....	192
Quadro 30:	Resultados do teste Qui-Quadrado de Independência: Relações Socioprofissionais x variáveis profissiográficas .....	196
Quadro 31:	Relações Socioprofissionais x Gerência Executiva: itens para os quais há dependência .....	197
Quadro 32:	Relações Socioprofissionais x tempo na função: itens para os quais há dependência .....	198
Quadro 33:	Resultados do teste Qui-Quadrado de Independência: Relações Socioprofissionais x variáveis demográficas .....	199
Quadro 34:	Relações Socioprofissionais x sexo dos atendentes: item para o qual há dependência .....	200
Quadro 35:	Relações Socioprofissionais x estado civil dos atendentes: itens para os quais há dependência .....	201
Quadro 36:	Resultados para Condições de Trabalho .....	203
Quadro 37:	Resultados do teste Qui-Quadrado de Independência: Condições de Trabalho x variáveis profissiográficas .....	210
Quadro 38:	Condições de Trabalho x Gerência Executiva:itens para os quais há dependência.....	211
Quadro 39:	Condições de Trabalho x tempo na função: itens para os quais há dependência .....	212
Quadro 40:	Condições de Trabalho x cargo dos atendentes: itens para os quais há dependência.....	213
Quadro 41:	Resultados do teste Qui-Quadrado de Independência: Condições de Trabalho x variáveis demográficas .....	214
Quadro 42:	Condições de Trabalho x sexo dos atendentes: itens para os quais há dependência .....	215
Quadro 43:	Condições de Trabalho x sexo dos atendentes: itens para os quais há dependência .....	216
Quadro 44:	Condições de Trabalho x escolaridade dos atendentes:itens para os quais há dependência .....	216
Quadro 45:	Medidas Físico-ambientais APS Santo Amaro, manhã.....	219
Quadro 46:	Medidas Físico-ambientais APS Santo Amaro, tarde.....	220
Quadro 47:	Medidas Físico-ambientais APS Cidade Dutra, manhã.....	221
Quadro 48:	Medidas Físico-ambientais APS Cidade Dutra, tarde.....	221
Quadro 49:	Medidas Físico-ambientais APS Vila Mariana, manhã.....	222
Quadro 50:	Medidas Físico-ambientais APS Vila Mariana, tarde.....	223
Quadro 51:	Medidas Físico-ambientais APS Pinheiros, manhã.....	224
Quadro 52:	Medidas Físico-ambientais APS Pinheiros, tarde.....	224
Quadro 53:	Medidas Físico-ambientais APS Plano Piloto, manhã.....	226
Quadro 54:	Medidas Físico-ambientais APS Plano Piloto, tarde.....	226
Quadro 55:	Medidas Físico-ambientais APS Sobradinho, manhã.....	227
Quadro 56:	Medidas Físico-ambientais APS Taguatinga, manhã.....	229
Quadro 57:	Medidas Físico-ambientais APS Taguatinga, tarde.....	229

Quadro 58:	Tempo de espera antes de ser iniciado o atendimento.....	245
Quadro 59:	Como os usuários se sentem pós-atendimento em uma APS.....	253
Quadro 60:	Notas dos usuários para o funcionamento geral do INSS.....	255
Quadro 61:	Correlações entre respostas dos usuários.....	256
Quadro 62:	Como os servidores avaliam o “Custo Afetivo do Trabalho” nas APS estudadas: itens do fator e relações de associação com variáveis profissiográficas e demográficas.....	260
Quadro 63:	Como os servidores avaliam o “Custo Cognitivo do Trabalho” nas APS estudadas: itens do fator e relações de associação com variáveis profissiográficas e demográficas.....	260
Quadro 64:	Como os servidores avaliam o “Custo Físico do Trabalho” nas APS estudadas: itens do fator e relações de associação com variáveis profissiográficas e demográficas.....	261
Quadro 65:	Respostas dos atendentes para custo afetivo .....	262
Quadro 66:	Resultados do teste Qui-Quadrado de Independência: Custo Afetivo do Trabalho x variáveis profissiográficas.....	269
Quadro 67:	Custo Afetivo do Trabalho x Gerência Executiva: itens para os quais há dependência.....	270
Quadro 68:	Custo Afetivo do Trabalho x tempo na função: itens para os quais há dependência.....	271
Quadro 69:	Custo Afetivo do Trabalho x cargo dos atendentes: itens para os quais há dependência.....	272
Quadro 70:	Resultados do teste Qui-Quadrado de Independência: Custo Afetivo do Trabalho x variáveis demográficas.....	273
Quadro 71:	Respostas dos atendentes para Custo Cognitivo.....	274
Quadro 72:	Resultados do teste Qui-Quadrado de Independência: Custo Cognitivo do Trabalho x variáveis profissiográficas .....	279
Quadro 73:	Custo Cognitivo x Gerência Executiva: itens para os quais há dependência.....	280
Quadro 74:	Custo Cognitivo x tempo na função: itens para os quais há dependência.....	281
Quadro 75:	Resultados do teste Qui-Quadrado de Independência: Custo Cognitivo do Trabalho x variáveis demográficas.....	282
Quadro 76:	Custo Cognitivo x sexo dos atendentes: item para o qual há dependência.....	283
Quadro 77:	Respostas dos atendentes para Custo Físico.....	284
Quadro 78:	Resultados do teste Qui-Quadrado de Independência: Custo Físico do Trabalho x variáveis profissiográficas.....	288
Quadro 79:	Custo Físico x Gerência Executiva: itens para os quais há dependência.....	289
Quadro 80:	Custo Físico x tempo na função: itens para os quais há dependência	290
Quadro 81:	Resultados do teste Qui-Quadrado de Independência: Custo Físico do Trabalho x variáveis demográficas.....	292
Quadro 82:	Custo Físico x sexo dos atendentes: itens para os quais há dependência.....	293
Quadro 83:	Custo Físico x escolaridade dos atendentes: itens para os quais há dependência.....	294
Quadro 84:	Custo Físico x estado civil dos atendentes: item para o qual há dependência.....	295

---

Quadro 85:	Estratégias de mediação adotadas pelos atendentes.....	308
Quadro 86:	O que é um bom atendimento, segundo os usuários.....	325
Quadro 87:	Amostra de atendentes, por GEX, para cada questão aberta.....	329
Quadro 88:	O que é cidadania, na opinião dos atendentes do INSS.....	330
Quadro 89:	O que mais e o que menos contribui para exercício de cidadania nas situações de atendimento nas APS, na opinião dos atendentes do INSS.....	335
Quadro 90:	Comentários e sugestões dos atendentes do INSS sobre a pesquisa realizada.....	339
Quadro 91:	O que é cidadania, segundo gestores do INSS.....	343
Quadro 92:	O que mais contribui para exercício de cidadania nas APS, na ótica dos gestores do INSS.....	344
Quadro 93:	O que menos contribui para exercício de cidadania nas APS, na ótica dos gestores do INSS.....	344

### Lista de Figuras

Figura 1:	Configuração esquemática do “cidadão pleno”, segundo Marshall.....	65
Figura 2:	Configuração esquemática do “cidadão pleno”, com quatro dimensões..	69
Figura 3:	Quatro dimensões de direitos na “escala de interesses”.....	71
Figura 4:	Configuração esquemática do “cidadão pleno”, com quatro dimensões e interesses / direitos difusos.....	72
Figura 5:	Contexto característico do serviço de atendimento ao público: lógicas, fatores e condições físico-ambientais.....	108
Figura 6:	Esquematização do atendimento ao público prestado pelo INSS como sistema perito .....	122
Figura 7:	Interação indivíduo-ambiente, mediada pelo trabalho.....	126
Figura 8:	Interação Estado-cidadão, mediada pelo serviço de atendimento presencial ao público.....	126
Figura 9:	Principais dimensões do Contexto de Produção de Bens e Serviços – CPBS.....	127
Figura 10:	Atividade de trabalho – Estratégias de mediação individual e coletiva.....	131
Figura 11:	Esquema com interfaces em um serviço de atendimento presencial.....	132
Figura 12:	Esquematização do percurso metodológico adotado.....	138
Figura 13:	Cargo dos(as) atendentes.....	145
Figura 14:	Tempo dos(as) atendentes no INSS (anos) .....	145
Figura 15:	Tempo na função de atendente.....	145
Figura 16:	Sexo dos(as) atendentes.....	146
Figura 17:	Escolaridade dos(as) atendentes.....	147
Figura 18:	Faixa etária dos(as) atendentes.....	147
Figura 19:	Estado civil dos(as) atendentes.....	148
Figura 20:	Estrutura Organizacional do INSS.....	169
Figura 21:	Estrutura Organizacional – Diretoria de Atendimento.....	170
Figura 22:	Estrutura Organizacional – Agências da Previdência Social .....	171
Figura 23:	Fluxo simplificado de atendimento em uma APS .....	173
Figura 24:	Dois postos de trabalho diferentes APS.....	208
Figura 25:	Leiaute da APS Santo Amaro e pontos onde foram realizadas as medidas.....	219
Figura 26:	Leiaute da APS Cidade Dutra e pontos onde foram realizadas as medidas.....	220
Figura 27:	Leiaute da APS Vila Mariana e pontos onde foram realizadas as medidas.....	222
Figura 28:	Leiaute da APS Pinheiros e pontos onde foram realizadas as medidas..	223
Figura 29:	Leiaute da APS Plano Piloto e pontos onde foram realizadas as medidas.....	225
Figura 30:	Leiaute da APS Sobradinho e pontos onde foram realizadas as medidas.....	227

---

Figura 31:	Leiaute da APS Taguatinga e pontos onde foram realizadas as medidas.....	228
Figura 32:	Usuário fez contato antes de ir à APS? .....	241
Figura 33:	Tempo de espera antes do atendimento.....	244
Figura 34:	Situações reais de fila de espera em APS.....	246
Figura 35:	Notas para o funcionamento do INSS.....	257
Figura 36:	Afastamento do trabalho em 2005.....	315
Figura 37:	Direitos de cidadão foram respeitados? .....	326
Figura 38:	Direitos de cidadão(ã) foram respeitados? Situação por GEX.....	326
Figura 39:	Síntese das múltiplas imagens resultantes dos múltiplos “olhares” entre os diferentes protagonistas, no contexto de atendimento presencial ao público do INSS .....	351
Figura 40:	Mapeamento para as dimensões de custo humano do / para o cidadão-usuário.....	361
Figura 41:	Procedimentos teóricos para mapeamento das dimensões de custo humano físico, cognitivo e afetivo do / para o cidadão-usuário.....	362



## Resumo

O objetivo da pesquisa consistiu em avaliar em contexto de atendimento presencial ao público as dimensões física, cognitiva e afetiva constituintes do custo humano e identificar as estratégias de mediação desenvolvidas por usuários, atendentes e gestores para fazer frente a este custo, bem como as representações de cidadania construídas por estes protagonistas. Buscou-se, então, respostas para quatro questões norteadoras: (a) Como se caracteriza o contexto institucional no qual se inscreve o serviço de atendimento presencial na Previdência Social?; (b) Como se caracteriza o custo humano para usuários, atendentes e gestores, no referido contexto?; (c) Quais as estratégias de mediação desenvolvidas por estes diferentes atores para fazer frente ao custo humano?; e (d) Quais as representações de cidadania, na prática, para usuários, atendentes e gestores? Tal busca foi orientada pelos pressupostos da Análise Ergonômica do Trabalho – AET e demandou a utilização de abordagem qualitativa e quantitativa. Os instrumentos empregados ao longo da pesquisa, realizada em nove Agências da Previdência Social (três em Brasília e seis na cidade de São Paulo) incluíram: (a) análise documental; (b) observações das situações de atendimento (livres, participantes e sistemáticas), num total de 45 horas; (c) aplicação de questionários estruturados (no caso dos atendentes contendo duas escalas psicométricas, para avaliação do contexto e do custo humano do trabalho), para os quais houve resposta de 91 usuários, 180 atendentes e 12 gestores; (d) medidas físico-ambientais de temperatura, ruído, luminosidade, ventilação e umidade do ar; e (e) entrevistas semi-estruturadas coletivas, com duração aproximada de 90 minutos e participação de 11 servidores em São Paulo e oito em Brasília. Os principais resultados encontrados apontaram para confirmação da hipótese formulada, uma vez que: (a) o contexto de trabalho (constituído por organização e condições e relações socioprofissionais de trabalho) foi considerado “grave”; (b) o custo humano mostrou-se alto, com predomínio da dimensão cognitiva, para atendentes e gestores, e afetiva para usuários; (c) as estratégias de mediação implementadas pelos servidores por vezes são ineficazes para lidar com o custo humano e reduzi-lo, levando, em alguns casos, à “desistência” (com ou sem abandono, propriamente dito, daquele contexto); (d) percentual considerável de usuários expressa, pós-atendimento, sentimentos de angústia, decepção, desânimo, frustração, humilhação, impotência; (e) as reações de adaptação dos usuários revelam-se majoritariamente de aceitação pragmática e de otimismo sustentado; (f) os protagonistas revelam dúvidas, ou insegurança, quanto ao respeito dos direitos de cidadania no contexto das agências; e (g) há relações de desconfiança recíproca presentes. Com base nos resultados obtidos propõe-se um conjunto de recomendações alinhado com os princípios da Ergonomia da Atividade, o que significa dizer voltado para a transformação efetiva das situações de trabalho, pautada pela premissa de que o homem não é a principal variável de ajuste. A discussão de situações de atendimento ao público, em cenários governamentais, sob a ótica de exercício de cidadania, o “diálogo” iniciado com os “sistemas peritos” e “reações de adaptação” e o “*mix* procedimental”, com uso de técnicas quantitativas e qualitativas, surgem como contribuições relevantes, direcionadas para uma agenda de pesquisa em Ergonomia da Atividade.

**Palavras-chave:** atendimento presencial, serviço público, Ergonomia da Atividade, custo humano, exercício pleno de cidadania.

## **Human cost, strategies of mediation and citizenship: personal customer service in Social Security Offices**

**Cleverson Pereira de Almeida**

### **Abstract**

The aim of this research is to evaluate the physical, cognitive and emotional dimensions of this human cost, and to identify strategies of mediation developed by managers, employees and customers of the service, in order to confront this cost, as well as the concept of citizenship formed by these players in that environment. Answers to the following key questions have been researched: (a) What are the characteristics of the institutional context in which the personal customer service of the Social Security offices exist?; (b) What are the characteristics of the human cost to customers, employees and managers in the above context? (c) What are the strategies of mediation developed by each of these players in order to reconcile the human cost?; and (d) How is citizenship being represented, in practice, to managers, employees and customers of the service? This research was defined by the presuppositions of the Ergonomic Analysis of Work and demanded the use of a qualitative and quantitative approach. The instruments used throughout this research, which took place in 9 Social Security offices – 3 in Brasília and 6 in the city of São Paulo), included: (a) documentary analysis; (b) observation of Customer Services operations – free, participating and systematic – in a total of 45 hours; (c) application of structured questionnaires (in the case of the employees of the service, it contained two psychometric scales for the evaluation of the environment and of the human cost of work), to which 180 employees replied, 91 customers and 12 managers; (d) environmental measures such as temperature, noise, light, ventilation and air humidity; and (e) collective 90 minutes interviews of 11 civil servants in São Paulo and 8 in Brasília. The main results found point to the confirmation of the hypothesis above, since: (a) the work environment (the organization and conditions of work, and social and professional relationships) was considered “serious”; (b) the human cost was found to be “high” with the predominance of the cognitive dimension for employees and managers, and emotional for the customers; (b) the mediation strategies implemented by the civil servants are some times ineffective to deal with the human cost or to reduce it, leading to, in some cases, to “giving up”; (c) a considerable percentage of customers experience feelings of anxiety, frustration, disappointment, humiliation and impotence; (d) the reactions of customers are of a pragmatic acceptance and sustained optimism; (e) the players show doubts or insecurity in relation to the citizens’ rights within Social Security offices; and (f) a relationship of mutual mistrust exists. A plan of action according to the principles of the Ergonomics of Activity was recommended, aiming an effective transformation of the work place, having in mind that man is not the only variable to be adjusted. The discussion concerning the various situations found within customer services in government organisations, the exercise of citizenship and the “dialogue” with “expert systems”, “reactions of adaptation” and a variety of methodological procedures using quantitative and qualitative techniques appear to be a relevant contribution to the body of knowledge in Ergonomics of Activity.

**Key words:** personal customer service, civil service, Ergonomics of Activity, human cost and full exercise of citizenship.

## INTRODUÇÃO

*Não junto minha voz a dos que, falando em paz, pedem aos oprimidos, aos esfarrapados do mundo, a sua resignação. Minha voz tem outra semântica, tem outra música. Falo da resistência, da indignação, da “justa ira” dos traídos e dos enganados. Do seu direito e do seu dever de rebelar-se contra as transgressões éticas de que são vítimas cada vez mais sofridas.*  
(Paulo Freire, 1997)

Em uma era “flexitecnoglobal”<sup>1</sup>, com predomínio da ideologia neoliberal, estímulos explícitos ou velados à diminuição da(o) participação / tamanho do Estado na vida da sociedade (“Estado mínimo”, porém forte, com vocação autoritária, e pouco comprometido com mecanismos de controle social), constantes (e talvez crescentes) incentivos ao individualismo e à competitividade exacerbada (entre pessoas, organizações, países e blocos de países), certos governantes e tecnocratas brasileiros têm optado, sistematicamente, por adotar este modelo, no qual “[...] o Estado ocupa uma posição mais distante do mediador civilizador vislumbrado pelos clássicos da política [...]” (BHERING, 2003, p. 23), dedicando-se, com mais intensidade, à defesa dos interesses associados ao capital (incluindo o especulativo).

Isto tem favorecido, particularmente em países periféricos (onde, em 2004, estavam 5,09 bilhões, dos 6,39 bilhões de habitantes do planeta, segundo Relatório das Nações Unidas<sup>2</sup>), a instauração de um quadro de “barbárie” (a exemplo da violência endêmica), do qual a população vem participando como vítima e/ou testemunha. Convém não ignorar que o “neoliberalismo”, tal como concebido pelo austríaco Ludwig von Mises (no início do século XX), seu discípulo e principal patrono da causa Friedrich August von Hayek (ambos inspirados pelas idéias de Adam Smith, David Ricardo e Carl Menger), e sucessores<sup>3</sup>, pressupõe que tensões geradas por riscos, volatilidades econômico-financeiras presentes no mercado e falta de garantia quanto à sobrevivência das empresas são indutoras do sucesso, mesmo tornando dispensável um grande contingente de seres humanos (BEHRING, 2003; FORRESTER, 1997; MÉSZÁROS, 2003; MORAES, 2001). Pode-se advogar não ter havido em qualquer país, até agora,

---

<sup>1</sup> Neologismo proposto por Ribas (2003), para referir-se especialmente às três últimas décadas, nas quais houve acentuado desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação, que têm provocado reconfiguração radical no contexto sócio-econômico-cultural. Seus dois principais eixos “visíveis” seriam a globalização e a flexibilização.

<sup>2</sup> Relatório do Desenvolvimento Humano 2006, disponível em <http://www.pnud.org.br/rdh/>, acesso em 27 de dezembro de 2006.

<sup>3</sup> No caso dos sucessores de Hayek, destaque para aqueles da Sociedade do Mont Pèlerin (iniciativa dele, em 1947), como, por exemplo, James Buchanan (escola de Virginia) e Milton Friedman (escola de Chicago).

uma experiência liberal “puro-sangue” e Konder (1986) alerta que “ao longo de sua história, o liberalismo sempre revelou traços de ambigüidade, sempre teve nele, em proporções que variavam, o médico e o monstro” (p. 113). Porém, “no caso dos liberais brasileiros, a dualidade assume formas ainda mais graves, porque o lado ‘monstro’ tem-se mostrado historicamente muito mais forte do que o lado ‘médico’” (p. 113-14).

Emergem, desta forma, potenciais reverberações que tendem a impactar a relação do Estado (de suas instituições / organizações) com a sociedade. Cabe, então, indagar se o foco desta relação estaria direcionado para o interesse público, se haveria uma administração pública de fato voltada para o cidadão, o que significa “[...] atender às suas necessidades e respeitá-lo, sem usurpar seu direito de participar nas tomadas de decisão de políticas públicas” (COUTINHO, 2000, p. 43). Particularizando para o caso brasileiro, caberia questionar se, ao menos, as portas de entrada disponibilizadas pelas organizações governamentais para uma interação com a sociedade (para informações, questionamentos e para busca de solução de problemas) são portas de fato abertas e os indivíduos são bem vindos, ou, em contraposição e metaforicamente, constituem-se pistas para corrida com barreiras, labirintos, terrenos minados.

Neste macro-ambiente, e por ele provocado, o recorte e objeto desta tese é investigar a inter-relação de custo humano, estratégias de mediação e exercício de cidadania, no contexto de atendimento presencial ao público, prestado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS. A relevância desta temática, assim como os objetivos, hipóteses e questões norteadoras serão desdobrados no decorrer desta Introdução.

#### Dimensões analíticas – contextualização e justificativa

No tocante à dimensão analítica **cidadania**, aqui estudada, este termo no Brasil caiu no gosto de empresários, gestores de organizações públicas, privadas e do terceiro setor e da mídia em geral, tornando-se um tema “onipresente” na década atual, não obstante o recrudescimento de práticas associadas ao (neo)liberalismo (neste sentido, não deixa de ser um aparente paradoxo). No entendimento de Carvalho (2003), poder-se-ia mesmo pensar em um processo de antropomorfismo, pois com muita recorrência tem-se ouvido ou lido que “a cidadania requer / clama / exige” uma determinada postura ou uma determinada tomada de decisão.

Também tem sido relativamente comum o discurso que menciona “levar ou conceder cidadania a alguém (ou a um grupo de pessoas)”, com a emissão de uma certidão de nascimento (ou uma carteira de identidade), permitindo acesso a uma conta bancária ou com distribuição de algumas benesses (por vezes questionáveis, quanto à sua efetividade), conveniente e equivocadamente rotuladas de ação social. Dois dos *slogans* oficiais mais novos afirmam: “Atualize seu título [de eleitor] e fique em dia com a cidadania” e “Registro de nascimento, a cidadania no Brasil com nome e sobrenome”. Esta visão tende a ser acentuadamente reducionista, por atribuir à cidadania um caráter passivo (receptivo) e não fruto de conquista, de construção coletiva (processo que já se faz presente quando da introdução dos direitos do cidadão, em substituição aos “deveres dos súditos”, marcado por e resultado de lutas, particularmente nos Estados Unidos, com a Declaração dos Direitos Humanos, e na França, via Revolução Francesa) (PINSKY, 2003a).

Tem-se, ainda, o advento das empresas (auto)denominadas cidadãs, instituição de prêmios de responsabilidade social e congêneres. Isto também dá ares de constituir-se mais um modismo e estratégia de *marketing*, e não uma limitação ou reversão dos princípios de gestão “custocêntrica”, via de regra adotados tanto no setor privado quanto no público. Segundo tais princípios, o controle de custos é prioridade número um (e ponto quase único) para alcance de resultados / metas econômico-financeiros(as) estabelecidos(as), e pessoas e processos são vistos, predominantemente, como fontes de custo e, assim, administrados.

É oportuno, então, lembrar duas perguntas formuladas por DaMatta (1992, p. 4): “Quem é o cidadão, em nosso país? Quando nós pensamos em cidadão e em cidadania, o que passa pela nossa cabeça?”. A resposta dada por ele mantém-se atualizada, pois afirma:

[...] quando imagino o cidadão brasileiro, penso naquele ser fragilizado pela ausência de reconhecimento social, naquele indivíduo sem rosto, sem direitos e sem recursos, colocado numa espera interminável que é o símbolo mais perfeito, no Brasil, da ausência de uma verdadeira cultura de cidadania. Vale infelizmente dizer: de uma cultura igualitária, aberta à mobilidade (p. 6).

A ausência desta cultura de cidadania (de natureza igualitária) coloca em xeque o preconizado pela Constituição Federal de 1988 (constituição vigente, “versão revista e atualizada” e apelidada cidadã), que em uma combinação de seus artigos 1º (estabelece a cidadania como um dos fundamentos da República), 3º (estabelece a construção de uma sociedade justa e solidária e a promoção do bem de todos como objetivos fundamentais da República) e 5º (segundo o qual “todos são iguais perante a

lei, sem distinção de qualquer natureza”), desenha uma quimera. Neste plano onírico, bastaria habitar nas terras “onde em se plantando, tudo dá”, para ser tratado de forma indiscriminada, ao menos por instituições públicas, e ter acesso a programas de proteção social e a oportunidades de educação, saúde, emprego, previdência, habitação e lazer em condições similares.

Porém, na visão de Buvnich (2004), sustentada por dados empíricos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (e, neste sentido, com a chancela de dados oficiais), “[...] ainda hoje, no Brasil, o simples fato de uma criança nascer negra, branca ou indígena, pobre ou rica, no Sul ou no Nordeste determina as oportunidades que terá ao longo da infância e depois na vida adulta”, o que simplesmente constitui *apartheid*, mesmo que possa haver resistência em assumi-lo como real.

Dentro da situação idealizada de igualdade que emana da Lei Maior, a relação Estado-cidadão estaria acima de qualquer suspeita, isenta de influências de nepotismo e clientelismo. Entretanto, cotidianamente constata-se vigência de pelo menos duas práticas, quase elevadas à condição de instituições nacionais: a do “você sabe com quem está falando?” (DAMATTA, 1992), ou algumas de suas variações eufemísticas (como “utilização de redes de relacionamentos”), e a do “não dá pra dar um jeitinho?” (BARBOSA, 2006). Embora a primeira tenha caráter mais arrogante, voltada para intimidação, e a segunda possa ser vista como cordial, próxima à típica “malandragem” tupiniquim (afinal de contas, “Deus é brasileiro!”), ambas são inimigas dos pressupostos mais elementares daquela suposta igualdade e obstaculizam chances de que ela se estabeleça na prática. E isto nem chega a ser uma novidade.

Na primeira carta, que se tem notícia, escrita na Ilha de Vera Cruz, datada de 1º de maio de 1500, de Pero Vaz de Caminha para o Rei de Portugal, depois de uma sucessão de elogios a tudo que se via e se imaginava, eis que o missivista pede um cargo para seu genro:

E pois que, Senhor, é certo que tanto neste cargo que levo como em outra qualquer coisa que de Vosso serviço for, Vossa Alteza há de ser de mim muito bem servida, a Ela peço que, por me fazer singular mercê, mande vir da ilha de São Tomé a Jorge de Osório, meu genro – o que d'Ela receberei em muita mercê.<sup>4</sup>

Parece que, desde então, vive-se uma pandemia de relacionamentos envolvendo favores, articulações, “uma mão lava a outra” e “é dando que se recebe” (em uma versão franciscana). Opacidade na distinção entre o que é público e o que é privado

---

<sup>4</sup> *Carta a El Rei D. Manuel*, Dominus, São Paulo, 1963. Disponível em <http://www.cce.ufsc.br/~nupill/literatura/carta.html>. Acesso em 31 de janeiro de 2006.

emerge como um subproduto “natural”. Este traço patrimonialista é, desta forma, uma “marca de origem”. Nas palavras de Martins (1997, p. 175), “O Estado e a administração pública brasileiros nasceram patrimonialistas”.

Governo após governo no período republicano não se mostraram eficientes ou suficientes para uma subversão desta lógica, que, segundo Martins (1997), constitui um “etos patrimonialista”, que “[...] revela apenas um lado do sincretismo brasileiro, conceitualmente, um amálgama; semanticamente, uma contradição de termos [...]”, com implicações restritivas impostas às tentativas de transformação, tornando-a “[...] incompleta, ressabiada, descolada e ressentida da política” (p. 181).

Em um contexto desta natureza, falar em exercício pleno de cidadania, contempladas suas dimensões política, social e civil (MARSHALL, 1967), pode até soar como ingenuidade. No entendimento de Pinsky (2003a, p. 13),

[...] sonhar com cidadania plena em uma sociedade pobre, em que o acesso a bens e serviços é restrito, seria utópico. Contudo, os avanços da cidadania, se têm a ver com a riqueza do país e a própria divisão de riquezas, dependem também da luta e das reivindicações, da ação concreta dos indivíduos [...],

o que evidencia ainda mais a miopia de muito do que hoje se pratica neste país em nome, ou sob o rótulo, da(e) cidadania.

As mediações existentes entre Estado e sociedade brasileira têm ajudado a evocar a pergunta “que país é este?” e, por extensão, que tipo(s) de “ponte(s)” fica(m) construída(s)? O poeta Affonso Romano de Sant’Anna (2004, p. 236-237) contribuiu para esta reflexão ao escrever, originalmente em 1980, que:

[...] Este é um país de síndicos em geral,  
Este é um país de cínicos em geral,  
Este é um país de civis e gerais.

Este é o país do descontínuo  
onde nada congemina,

e somos índios perdidos  
na eletrônica oficina.

Nada nada congemina:  
a mão leve do político  
com nossa dura rotina,

o salário que nos come  
e nossa sede canina,

a esperança que emparedam  
e a nossa fé em ruína,

nada nada congemina:

a placidez desses santos  
e nossa dor peregrina,

e nesse mundo às avessas  
– a cor da noite é obsclara  
e a claridez vespertina.

Assim, a relação Estado-cidadão no Brasil, como propõe Barbosa (2006), caracteriza-se, sobretudo, pela desconfiança recíproca. No caso de **atendimento ao público**, outra dimensão analítica desta tese, prestado por organizações governamentais, isto fica particularmente evidente e tem-se, como ilustração, uma situação que tangencia o surreal. De um lado, tem-se o disposto pelo artigo 5º, incisos XXXIII e XXXIV, da Constituição Federal, assegurando que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral” e, ainda, que todos têm “(a) direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra a ilegalidade ou abuso de poder e (b) obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal”. Porém, estabelece o Código Penal, em seu capítulo II “Dos crimes praticados por particular contra a administração em geral”, artigo 331: “Desacatar funcionário público no exercício da função ou em razão dela: Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, ou multa”, conteúdo ainda exibido (às vezes de forma discreta) em áreas de atendimento presencial de diversas organizações públicas.

Difícil imaginar equilíbrio de forças neste contexto, em geral também caracterizado por excessiva burocracia (controle) e por assumir tempo do indivíduo demandante do atendimento como variável não muito relevante.

Necessitar, portanto, de algum tipo de serviço de atendimento ao público no Brasil, pode estar longe de ser uma experiência considerada respeitosa, constituindo-se, por vezes, verdadeiro desafio e exercício de longanimidade ou resignação para aqueles que demandam tal tipo de atendimento. Segundo Gonçalves et al. (2002, p. 1):

Há notadamente uma constante “fala” das pessoas com o sentido de que o serviço público é em geral “aborrecido”. As pessoas se mostram “chateadas”, via de regra, quando têm que interagir com as empresas que prestam serviços públicos. Um pesquisador isento pode se deixar levar por uma espécie de preconceito sobre a satisfação e ou temor que existe nos relacionamentos que, via de regra, temos que efetuar espontaneamente ou forçadamente com essas empresas públicas. A imagem que passam é de sempre causar mais problemas e insatisfações que entusiasmo, segurança e competência nas soluções dos problemas.

Isto, porém, não é um “privilégio” de organizações públicas, uma vez que dados de reclamações nos Serviços de Proteção ao Consumidor (Procon) estaduais, com freqüência divulgados pela mídia, dão visibilidade ao caráter mais “democrático” das



deficiências presentes no atendimento ao público. Em geral, tais registros têm sido encabeçados por empresas de telefonia, de cartões de crédito, bancos e planos de saúde, setores da economia explorados pela iniciativa privada, ou com participação predominante desta (no caso dos bancos). Dados do Cadastro de Reclamações Fundamentadas – 2004, da Fundação PROCON – SP, quanto às empresas mais reclamadas por setor, apontam para os seguintes percentuais: telefonia (39%); bancos (19%); cartões de crédito e planos de saúde (9% cada). Observe-se que são todos vinculados à prestação de serviços. No biênio 2005-06 houve uma mudança na forma de apresentação dos dados consolidados, mas em ambos a liderança em reclamações fundamentadas coube ao setor de serviços essenciais (telefonia, energia elétrica, saneamento e transporte) com 35,0% e 27,4% do total, respectivamente. Dentro deste setor, mais uma vez, telefonia (fixa e móvel) tem lugar de destaque (em 2006, as três empresas mais reclamadas, tomado todo o cadastro, foram de telefonia, respondendo por 20,5% do total de registros)<sup>5</sup>. No rol de queixas, há aquelas quanto à qualidade do atendimento recebido (associada ao despreparo do atendente, tempo de espera e tempo durante o atendimento, por exemplo) e impossibilidade de solucionar um problema alegado em um único contato e/ou com um único interlocutor.

Um exemplo sintomático da situação vigente: os controladores das empresas de telefonia fixa (outrora estatais) adotaram como uma de suas primeiras ações pós-compra do controle acionário, em meados de 1998, o fechamento de grande parte das lojas (em alguns casos de todas) para atendimento aos assinantes e não assinantes, “estimulando” fortemente a migração para serviços de atendimento telefônico e via *web* (ou mantendo apenas tais modalidades), sob argumentação de necessária redução de custos e compromisso com a modernidade tecnológica.

Isto dá origem a algumas questões emblemáticas, por exemplo: como ligar para o serviço de manutenção, ou acessar a *internet*, se a linha telefônica não está funcionando? O não assinante, que também não tenha acesso à *internet*, deve se comunicar com a empresa por correspondência ou de um telefone público? Paradoxalmente, resultados de pesquisas de satisfação com os serviços prestados pelas empresas de telecomunicações, realizadas à época de forma sistemática, mostravam que o atendimento presencial prestado era muito bem avaliado pelos usuários,

---

<sup>5</sup> Cadastro de Reclamações Fundamentadas, períodos 2004, 2005 e 2006, disponíveis em <http://www.procon.sp.gov.br/pdf/cadastro2004.pdf>, <http://www.procon.sp.gov.br/pdf/cadastro2005.pdf> e <http://www.procon.sp.gov.br/pdf/cadastro2006.pdf>, respectivamente. Acessos em 12 de setembro de 2005, 27 de dezembro de 2006 e 20 de maio de 2007.

assinantes ou não. Relatório Comercial e de Avaliação Mercadológica da TELEBRÁS<sup>6</sup>, dezembro de 1997, registra os seguintes resultados para dois indicadores trimestrais de satisfação com atendimento presencial ao longo daquele ano:

- a. proporção de usuários satisfeitos com o tempo de espera para atendimento nas lojas – 78,5%, 82,1%, 79,7% e 82,6%;
- b. proporção de usuários satisfeitos com tratamento dos(as) atendentes nas lojas – 93,7%, 92,4%, 93,1% e 94,4%.

Diante destas circunstâncias, mantém-se pertinente a posição expressa por Albrecht e Zemke (2002, p. 8), quando escrevem:

Muitas das maiores corporações abandonaram qualquer pretensão de servir ao público. É impossível telefonar para uma grande empresa e falar com um ser humano. Recebe-se uma lista de opções de números a digitar e tem-se sorte quando alguma das alternativas apresentadas por aquela voz monocórdica coincide com as necessidades do usuário. O uso insensato da tecnologia digital para despersonalizar a interface com os clientes acabará revelando-se um dos maiores erros já cometidos pelas empresas. Esse "fosso digital" - as barreiras defensivas da tecnologia eletrônica que privam os clientes de qualquer contato com pessoas reais, palpantes e emotivas, capazes de atendê-los de maneira personalizada, cria uma mesmice comoditizada entre os concorrentes, torna a diferenciação competitiva praticamente inexistente e elimina toda possibilidade de oferecer aos clientes experiências vibrantes e empolgantes que realmente lhes acrescentem algo de valor. No final, tudo se resume a mero embate enfadonho entre rotinas de software, que sempre termina em empate.

Por mais que o desenvolvimento tecnológico tenha alcançado níveis de difícil concepção há não mais que 30 ou 20 anos e, como conseqüência, os recursos para atendimento à distância hoje disponibilizados sejam de um nível de sofisticação e comodidade atraentes, há um conjunto de serviços que simplesmente só podem ser tratados presencialmente.

Além disto, o acesso a telefones (tanto fixos como celulares), embora seja tratado como uma situação com demanda praticamente atendida, pode não significar "acesso universalizado". Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2005<sup>7</sup>, do IBGE, 28,4% dos domicílios brasileiros não têm acesso telefônico. Não bastasse isto, dos serviços possíveis de serem tratados à distância, alguns perdem em "navegabilidade" ao telefone, o que, combinado à não interação imediata com um ser humano, pode gerar resistência e/ou preferência pela *web*. Neste particular, segundo dados da mesma pesquisa, apenas 13,7% dos domicílios dispõem de computadores com

<sup>6</sup> RECOM – Relatório Comercial e de Avaliação Mercadológica, dezembro / 97, elaborado pela Divisão de Avaliação de Desempenho, da Diretoria de Serviços, Telecomunicações Brasileiras S.A. – Telebrás.

<sup>7</sup> Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, Síntese de Indicadores 2005, disponível em <http://www.ibge.gov.br/>, acesso em 13 de dezembro de 2006.

acesso à *internet*, o que evidencia não ser razoável pensar o assunto como se a inclusão digital estivesse equacionada.

No tocante ao tempo de espera para início de um atendimento, falar de filas (ou mesmo protestar), quer sejam elas visíveis (como em um banco ou em um posto do INSS), quer invisíveis (presentes nos serviços de teleatendimento e acessos à *internet*), tem-se tornado lugar comum e não necessariamente tem resultado em soluções que atentem para o bem-estar de usuários, atendentes e gestores dos serviços de atendimento. Sentimentos manifestados por aqueles que, por necessidade ou falta de opção, submetem-se a este processo de compressão, passam pela indignação, humilhação e/ou incompreensão. Relata-se, por vezes, postura mais associada ao fatalismo.

Quando isto ocorre no contexto governamental, o quadro fica agravado, pois “servir ao público”, como já mencionado neste texto, é pressuposto constitucional (artigo 5º, incisos XXXIII e XXXIV) quanto aos direitos e garantias individuais. Logo, fazê-lo de forma restritiva, ou até não fazê-lo (como em situações de greve, por exemplo), pode despertar um sentimento de “desamparo”, perante a lei, naqueles mal ou não atendidos. Uma vez que fique caracterizado um direito de cidadania não exercido (ou com limites), por impossibilidade do Estado em cumprir adequadamente sua parte na relação, há uma fissura (maior ou menor) nesta, o que implica supor que o exercício pleno de cidadania assume contornos de uma ficção.

Meia dúzia de situações, com significativa “criticidade” e que ganharam repercussão na imprensa, exemplificam tal conjuntura e podem ajudar a visualizar melhor o que se dá em termos de atendimento presencial prestado por instituições governamentais:

- a. Revista Veja, edição 1883, 08 de dezembro de 2004 (versão *on line*<sup>8</sup>) – informa sobre “O custo da fila do SUS”, reverberando dados de estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (Marinho, 2004), com destaque para tempo médio de espera nas filas dos hospitais do SUS de quatro dias e 12 horas e o prejuízo anual estimado com tais filas, decorrente do tempo de trabalho perdido pelos pacientes enquanto esperam atendimento, que é de 420 milhões de reais.
- b. Revista Exame, edição 824, 16 de agosto de 2004, p. 51 – nota intitulada “Fila para Pagar”, afirmava que “o contribuinte com pendências a resolver com a Receita Federal, em São Paulo, tem de enfrentar filas de até 24 horas para pegar uma senha. Pior, cada senha só serve para tratar de um assunto. A fila começa a ser formada às 8 da

---

<sup>8</sup> Disponível em <http://veja.abril.com.br/081204/contexto.html>. Acesso em 16 de setembro de 2005.

manhã do dia anterior e engrossa ali pela meia-noite. O advogado Raul Haidar está oferecendo aos colegas, pelo *site* da OAB-SP, o modelo do mandado de segurança para que os contribuintes não tenham de enfrentar esse calvário”.

- c. Jornal Hoje, da Rede Globo, 27 de abril de 2005<sup>9</sup> – matéria sobre mau atendimento em seis agências do INSS do município de São Paulo, apontava que, para conseguir uma senha para atendimento, “gente velha e doente passa a noite na fila, na porta da agência” e, na fala de um aposentado, “cheguei quatro e meia da manhã e peguei a fila já no meio da rua”.
- d. Folha de São Paulo *on line*<sup>10</sup>, 23 de maio de 2005 – matéria sobre venda de lugares em filas do posto do INSS no município de Guarulhos-SP, revelava a prisão de seis pessoas que formavam uma quadrilha para explorar este “negócio” e sinalizava que os detidos poderiam ser enquadrados em dois artigos do Código Penal (formação de quadrilha e tráfico de influência).
- e. Jornal O Estado de São Paulo, 19 de agosto de 2005, página B4 – texto sobre reabertura dos postos do INSS após greve de 76 dias registra, dentre outras situações, que uma dona de casa de 57 anos de idade pegou uma carona num caminhão para chegar ao posto e requerer a pensão para sua mãe de 79 anos (que ficara viúva). Chegou às 3 da madrugada, fez crochê para passar o tempo e declarou, quando entrevistada: “Não tenho expectativas de resolver hoje o problema. Sempre falta um papel”.
- f. Jornal Correio Braziliense, 6 de novembro de 2005, página 18 – matéria cujo título é “INSS faz novo plano para sair do atoleiro” apresenta depoimento de uma senhora de 59 anos, que estava em uma fila na agência de Taguatinga – DF, nos seguintes termos: “É a quarta vez que venho aqui para tentar transferir o benefício do meu sogro, que tem 82 anos [...]. Estou com uma procuração [...], mas já vim aqui quatro vezes e nem consegui cadastrá-la. O pior é que no ano que vem será minha vez de aposentar. Dói saber que vou precisar disso aqui”.

Diante dessa realidade, fica constituída uma demanda social pelo aprofundamento da reflexão e discussão referente ao serviço de atendimento ao público, em sua modalidade presencial, no âmbito governamental, sobre o qual recai a escolha desta tese. Complementarmente, segundo Ferreira (2002), há uma lacuna por preencher, pois serviço de atendimento ao público, particularmente no âmbito estatal, permanece “cientificamente pouco ou mal conhecido das disciplinas que estudam o trabalho e as organizações” (p.163).

---

<sup>9</sup> Disponível em <http://jornalhoje.globo.com/JHoje/0,19125,3061,00.html>. Acesso em 28 de abril de 2005.

<sup>10</sup> Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fofha/dinheiro/ult91u96556.shtml>, Acesso em 23 de maio de 2005.

Cabe, então, ressaltar que atendimento ao público apresenta-se como uma atividade complexa (FERREIRA, 2000), na qual se faz presente um conjunto de fatores constituintes de **custo humano**, terceira dimensão analítica deste estudo, tanto para quem busca ser atendido quanto para os trabalhadores. Mais especificamente, no que se refere ao custo humano do trabalho – CHT, como propõem Ferreira (2002) e Ferreira e Mendes (2003), isto envolve aspectos de natureza física, cognitiva e afetiva. A extensão deste “olhar” para usuários e gestores revela-se, mais que uma possibilidade, como uma necessidade.

A investigação levada a efeito buscou subsídios que orientassem possíveis intervenções comprometidas com uma perspectiva antropocêntrica da Ergonomia. Isto mantém sintonia com a visão de Guérin et al. (2001), para os quais “[...] uma demanda é o resultado de uma história, o reflexo de relações muitas vezes conflitantes, sempre complexas. Reflete também as preocupações sociais existentes na sociedade em um dado momento” (p. 92). Quando tratam de uma ação de natureza ergonômica, aqueles autores complementam atestando que esta “[...] deve se inscrever na relação entre as necessidades sociais e as possibilidades de transformação da situação” (p. 83).

#### Objetivo, hipóteses e questões norteadoras

Configura-se, portanto, como objetivo deste estudo, avaliar as dimensões física, cognitiva e afetiva constituintes do custo humano e identificar as estratégias de mediação desenvolvidas por usuários, atendentes e gestores para fazer frente a este custo, bem como as representações de cidadania construídas por estes protagonistas, em um cenário do governo federal de atendimento presencial ao público.

A originalidade da proposta está vinculada, fundamentalmente, a cinco aspectos:

- a. extensão da idéia de custo humano (do trabalho, aplicável aos atendentes) para os usuários e gestores, com discussão de um conceito mais abrangente (válido para cenários governamentais de atendimento presencial ao público);
- b. abordagem distinta daquela voltada para satisfação de clientes / consumidores, majoritariamente presente na literatura e com predomínio de “viés” para o setor privado, uma vez que
  - ✓ tradicionalmente, o enfoque na satisfação está associado à fidelidade / lealdade, que, por sua vez, tem implícita a “tirania” da rentabilidade / resultados econômico-financeiros da organização, no curto, médio e longo prazos (em grandes corporações,

- destaque para o indicador EBITDA – *earning before interest, taxes, depreciation and amortization*), o que, em suma, significa falar da sobrevivência das empresas em mercados pautados pela concorrência (por vezes, desleal);
- ✓ não é pertinente a importação acrítica deste enfoque considerando a natureza e especificidades do serviço de atendimento ao público prestado por organizações governamentais, exceção feita às de economia-mista que atuam em setores competitivos (CHEIBUB ET AL, 2002; COUTINHO, 2000 e EPSTEIN, 1991);
  - ✓ a avaliação de satisfação com desempenho do setor público (e dos serviços prestados) pode não estar isenta de “contaminação” pela imagem que os usuários-avaliadores têm dos políticos e dos governos (nos três níveis – municipal, estadual e federal) (DINSDALE; MARSON, 2000), e
- c. não é usual a inserção de instrumentos psicométricos e técnicas de natureza quantitativa (e a tentativa de generalização, naquilo que se mostrar pertinente) em análises orientadas pelos pressupostos da Ergonomia da Atividade (ALVES JR., 2005 e FERREIRA, 2003).
- d. apresentação de um serviço de atendimento ao público, particularmente aquele prestado pelo INSS, como um sistema perito, no qual os usuários depositam fé no que será feito em função de suas demandas, tanto em termos de confiança na competência de atendentes e gestores quanto na “autenticidade do conhecimento perito que eles aplicam” (GIDDENS, 1991, p. 35); e
- e. uso de custo humano, e as conseqüentes estratégias de mediação implementadas para fazer frente a este custo, como “métrica” ou “termômetro” para indicação / avaliação a respeito do exercício pleno de cidadania, em um contexto de atendimento presencial ao público, no âmbito do governo federal.

Quanto à relevância, ela se inscreve, basicamente, em duas dimensões, sendo a primeira delas de natureza social, uma vez que se buscou geração de subsídios que pudessem contribuir para: (a) reduzir o custo humano (para usuários, atendentes e gestores) em cenários governamentais de atendimento presencial ao público; (b) otimizar resultados das instituições governamentais que prestam serviço de atendimento presencial (particularmente em termos de imagem institucional e seu papel, voltado para fazer valer, prioritariamente, o interesse público); e (c) contribuir para a reflexão sobre o tema, com base na adoção de uma ótica de que todos os atores deste cenário devem ser percebidos, sobretudo, como cidadãos.

No que diz respeito à segunda dimensão, está circunscrita à esfera acadêmica e institucional, tendo em vista os aspectos originais da proposta,

comprometida com a construção e disseminação de conhecimento, que pode produzir resultados em termos de aperfeiçoamento e consolidação do enfoque preconizado pela abordagem teórico-metodológica *ErgoPublic* (FERREIRA, 2000) e de visibilidade para o Núcleo de Ergonomia da Atividade, Cognição e Saúde – ECoS (no âmbito micro) e para o Departamento de Psicologia Social e do Trabalho da UnB – PST/IP (macro).

Há um conjunto de hipóteses preliminares que serão confirmadas ou contestadas (total ou parcialmente) à luz dos resultados empíricos que foram obtidos. São elas:

#### Hipótese geral

Quanto maior o custo humano aferido em um cenário do governo federal de atendimento presencial ao público, maiores as dificuldades para implementação de estratégias de mediação para gerir este custo e, conseqüentemente, maior o “dano / prejuízo” causado ao exercício pleno da cidadania.

#### Hipóteses específicas

- a. Quanto maior o custo humano aferido para usuários, em um cenário do governo federal de atendimento presencial ao público, maior o “dano” causado ao exercício da cidadania “externa” (ou “para os de fora”);
- b. Quanto maior o custo humano aferido para atendentes e gestores, em um cenário do governo federal de atendimento presencial ao público, maior o “dano” causado ao exercício da cidadania “interna” (ou “para os de dentro”);
- c. Quanto mais a administração pública federal estiver voltada para o exercício da cidadania, para o interesse público, mais eficaz e eficiente será o atendimento prestado por suas instituições e maior será o bem-estar para aqueles diretamente envolvidos (usuários, atendentes e gestores); e
- d. A aplicação de instrumentos psicométricos permite orientar a análise da atividade para o melhor entendimento das estratégias de mediação implementadas por usuários, atendentes e gestores.

O modo de “enfrentar” tais hipóteses será conduzir a investigação pautada / orientada por quatro questões norteadoras (pretende-se buscar respostas para), a saber:

- a. Como se caracteriza o contexto institucional no qual se inscreve o serviço de atendimento presencial na Previdência Social?
- b. Como se caracteriza o custo humano para usuários, atendentes e gestores, no referido contexto?

- c. Quais as estratégias de mediação desenvolvidas por estes diferentes atores para fazer frente ao custo humano?
- d. Quais as representações de cidadania, na prática, para usuários, atendentes e gestores, em um cenário do governo federal de atendimento presencial ao público?

#### Estrutura da tese

A presente tese subdivide-se em sete capítulos. Os quatro primeiros dedicam-se ao quadro teórico de referência, contemplando as dimensões analíticas do estudo, da seguinte forma: no primeiro, tratar-se de cidadania e da relação Estado-indivíduo (posteriormente cidadão), em uma perspectiva geográfica e histórica mais geral, tomados, como ponto de partida, os eventos que, segundo a literatura, originaram a concepção contemporânea de cidadania; no segundo, desta mesma relação no Brasil, ao longo dos seus cinco séculos pós-descobrimto; no terceiro, de atendimento ao público, com destaque para aquele prestado no âmbito governamental; e no quarto, de custo humano e das estratégias de mediação desenvolvidas para enfrentar este custo, sob a ótica da Ergonomia da Atividade. No capítulo cinco apresentar-se a abordagem metodológica utilizada (contemplando participantes, instrumentos, procedimentos e técnicas utilizados na coleta e tratamento dos dados). O capítulo seis é dedicado à apresentação e discussão dos resultados encontrados (em resposta às quatro questões norteadoras formuladas). No sétimo e último capítulo apresenta-se a conclusão da pesquisa, contendo as contribuições, os limites, recomendações gerais decorrentes dos resultados encontrados e proposição de alguns tópicos, a título de agenda para pesquisas futuras. Por fim, encontram-se as referências bibliográficas utilizadas, os apêndices e anexos.



## 1. CIDADANIA E RELAÇÃO ESTADO-CIDADÃO

*Supor que o reconhecimento formal de direitos pelo Estado encerra a luta pela cidadania é um equívoco que subestima tanto o espaço da sociedade civil como arena política, como o enraizamento do autoritarismo social.  
(Evelina Dagnino, 1994)*

Qualquer serviço de atendimento está, como tratado preliminarmente na Introdução, direcionado para seres humanos e é concebido, implementado, executado e dirigido / supervisionado por seres humanos, mesmo quando intermediado por recursos tecnológicos e equipamentos apropriados. Assim, cabe primeiramente pensar (n) o ser humano como agente e alvo principais, especialmente em se tratando do Estado como demandado, via organizações públicas ou de economia-mista, o que pressupõe efetivo universalismo e vigência prática de “serem todos iguais” (como preconiza o aparato legal).

Neste capítulo serão, então, discutidas a figura do cidadão e o exercício da cidadania, pois, como prefere Dalari (1983), falar em direitos do cidadão é falar em direitos dos seres humanos, ou ainda, como propõe Covre (1995), “[...] a cidadania é o próprio direito à vida no sentido pleno” (p. 11).

Faz-se necessário uma passagem pela linha do tempo para, enfim, chegar àquilo que é minimamente consensual na literatura sobre cidadania em dias contemporâneos, dentro de uma perspectiva mais genérica (pelo menos ocidental), para então, no capítulo 2, investigar o processo de sua construção no Brasil, notadamente inacabado e marcado, sobretudo, por uma visão e ações que marginalizaram e ainda marginalizam a maior parte da população. Benevides (1994) entende que por aqui “a cidadania permaneceu parcial, desequilibrada, excludente. Direitos ainda entendidos como privilégios [...]” (p. 8).

A estrutura de segmentação adotada segue, no geral, aquela constante no conjunto de textos de Pinsky e Pinsky (2003)<sup>11</sup>.

### 1.1. Pré-história da cidadania ou história da pré-cidadania

Embora as bases mais sólidas para estabelecimento do conceito e exercício do que hoje se entende por cidadania tenham sido estabelecidas apenas no século XVIII, como será discutido na seção 1.2., os episódios que ali se desenrolaram não estavam

---

<sup>11</sup> Pinsky, J; Pinsky, C. B (orgs). *História da Cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003. 591p.

desconectados de um processo histórico muito mais amplo, tendo sido influenciados por idéias concebidas por diversos povos (em diferentes geografias) ao longo de quase quatro mil e quinhentos anos. Parte desta fotografia histórica chega até à Renascença e à Reforma Protestante, e será apresentada nesta seção.

### 1.1.1. Suméria, Babilônia e o Código de Hamurabi

Na Mesopotâmia (região entre os rios Tigre e Eufrates, atual território do Iraque) de 5000 anos atrás, conviviam diferentes povos em uma estrutura típica de cidades-estado. No extremo sul, estavam, primeiramente, os sumérios (ou *sag-gi-ga*, como eles se autodenominavam, que significa “povo de cabeças negras”).

Registraram-se, naquele terceiro milênio a.C. as primeiras tentativas conhecidas de normatização de princípios de convivência social, hoje vistas por uns como autênticas medidas sociais e, no limite, “ensaios” de códigos jurídicos (NARDONI, 1993), e por outros como meras peças de propaganda numa tentativa de justificar, perante a população, o direito ao exercício do cargo, em um governo teocrático, por um ocupante que possivelmente herdara o poder ou o usurpara de outrem (BOUZON, 2002).

Nesta categoria de “reformadores sociais”, há registros de textos de: Entemena (2470 – ? a.C., data aproximada), Urukagina (ou Uruinimgina, 2438/37 – 2430 a.C., data aproximada) e Gudea (por volta de 2100 a.C.), todos governantes de Lagash (área próxima à atual cidade iraquiana de Shatrah). O primeiro assumiu ter dado liberdade a cidades e pessoas (que poderiam ser escravos ou escravos temporários, como consequência de dívidas) e ter abolido taxas de juros opressivas (NARDONI, 1993). Em um momento caracterizado pela corrupção, opressão e ausência de leis efetivas, fruto de ambições de governantes e de guerras anteriores mal sucedidas, o segundo empreendeu medidas mais amplas e profundas no sentido de restituir condições de vida pelo menos em parte já experimentadas pela população, particularmente para estabelecer liberdade frente a impostos e taxas abusivas e funcionários corruptos ligados à administração local. Com palavras do próprio Urukagina,

Ele (Urukagina) anistiu os “cidadãos” (literalmente, “os filhos”) de Lagash que (eram presos por causa de) as dívidas (que eles) tinham contraído, (ou por causa de) cevada (exigida pelo palácio para) os seus armazéns (ou por causa de) roubo (ou) assassinio e libertava-os. (Por fim) Urukagina estabeleceu com Ningirsu o pacto de que os poderosos não deviam cometer injustiças sobre órfãos ou viúvas (KRAMER, 1977, p. 354).

Muito possivelmente ele se indispôs com os sacerdotes e detentores de cargos administrativos, mas como ficou pouco tempo no poder (de sete a oito anos), não se

constata vigência das medidas, que eram predominantemente tributárias, nos anos imediatamente posteriores à sua deposição. Porém, as bases ali estabelecidas constituem legado de caráter mais duradouro para elaboração de leis mais justas em outros momentos históricos. Quanto a Gudea, três séculos mais tarde, é tido como um governante de vanguarda, que, ao adotar uma estratégia pacifista, viabilizou o convívio com líderes vizinhos melhor preparados para combate, e empreendeu ações que fizeram de Lagash a cidade mais próspera de toda Mesopotâmia, promovendo uma “renascença suméria” (MELLA, 2000). No tocante aos direitos dos seres humanos, destaca-se sua concepção do próprio governante, que “[...] deve ser forte o bastante para defender a sua cidade, mas não um grande conquistador, para não trazer luto nas famílias de seus próprios súditos. Seu empenho é ser o bom pastor, que cuida do bem-estar de seu rebanho” (MELLA, 2000, p. 108). Em um dos documentos / cilindros originais disponíveis, se lê que

Ele (Gudea) removeu toda injustiça de entre eles (os poderosos e os humildes). [...] O órfão (foi protegido) e o rico não lhe causou dano. A viúva (foi protegida) e o poderoso não lhe causou mal algum. Na família sem herdeiro homem, a filha passou a ser herdeira” (NARDONI, 1993, tradução nossa).

Em se tratando do registro de um código legal mais estruturado, o primeiro apontado pela literatura é o de Ur-Nammu, contemporâneo de Gudea, que governou Ur (extremo sul) e outras áreas sumérias, de 2112/11 a 2095/94 a.C. (ou de 2064 a 2046 a.C., dependendo da fonte). A estrutura desse elenco de leis assemelha-se àquela que viriam a ter os códigos de Lipit-Ishtar e Hamurabi (aproximadamente duzentos e quatrocentos anos mais tarde, respectivamente), com prólogo, conteúdo principal mais específico (as leis propriamente ditas) e epílogo (MELLA, 2000; KRAMER, 1977; OLIVEIRA, 2002). Mella (2000) advoga que o direito sumério de então era um sistema completo, constituído de direito comercial, penal e administrativo, e que em tal código “[...] muito mais que às penas, a atenção está voltada para o ressarcimento dos danos” (p. 130). Assim, como ilustração de leis / prescrições compatíveis com este foco, tem-se que se um homem se divorciasse de sua primeira esposa deveria pagar a ela uma mina de prata e que se um homem testemunhasse em um processo e se comprovasse que cometera perjúrio, ele deveria pagar quinze siclos de prata<sup>12</sup>.

Cerca de duzentos anos depois, tem-se o Código de Lipit-Ishtar, líder em Isin (atual sítio arqueológico, no sudeste do Iraque), no período 1934-24 a.C.. No prólogo, o mandatário declarava ter sido chamado “[...] ao governo da terra de modo a nela

---

<sup>12</sup> Naquela época e naquela região, uma mina devia corresponder a um peso entre 450 e 500 gramas e um siclo a algo entre 15 e 18 gramas.

estabelecer justiça, eliminar as queixas, acabar com a inimizade (e) a rebelião pela força das armas (e) trazer o bem-estar aos Sumérios [...]” (KRAMER, 1977, p. 368). Quanto às normas, fica preservado o princípio das compensações, por exemplo: “se um homem entrar num pomar de outro (e) lá for apanhado a roubar, pagará dez siclos de prata” e “se um escravo indenizar da sua escravidão o dono (e) se confirmar (que o indenizou) duas vezes, esse escravo será um homem livre” (p. 369). Lipit-Ishtar também concluiu de forma personalista, e chamou a si o mérito de fazer com que houvesse “justiça autêntica” e também de fazer “prevalecer a retidão e a verdade” (p. 370).

Ainda ao sul, Hamurabi (Hammurabi ou Khammu-rabi, na pronúncia local da época), assumiu o governo de Babel (Babilu, Cadinguirra ou Tintir) em 1792 a.C. e tornou-se fundador do Primeiro Império Babilônico, promovendo unificação política, religiosa e lingüística de várias daquelas cidades. Ele também via a si próprio como um escolhido pelos deuses (no caso, Anu e Bel, o Baal bíblico) para fazer diferença, “[...] para destruir os maus e o mal, para prevenir a opressão do fraco pelo forte, para iluminar o mundo e propiciar o bem estar do povo”. O código jurídico por ele instituído continha 281 artigos / leis e contemplava basicamente aspectos de um código civil e penal, com fundamentos semelhantes àqueles adotados em códigos anteriores. Não deixa de ser uma tentativa, agora mais “sistematizada” e abrangente, de fazer valer a garantia de alguns direitos humanos em um estado unificado.

O código elaborado por ele buscava, em tese, proteger a propriedade, a família, o trabalho e a vida humana (o que não era uma originalidade), mas, contraditoriamente, continha um conjunto de penalidades alinhadas com o princípio de talião (*lex talionis*<sup>13</sup>), ou princípio da “justa” reciprocidade, sendo largamente preconizadas pena de morte (na fogueira ou forca, por afogamento ou empalação) e mutilações corporais dos mais diferentes tipos (corte de língua, orelhas, mãos, seios, extração de dentes). Isto pode ser visto como um significativo retrocesso no âmbito daquela civilização. Como agravante, por vezes um mesmo delito poderia ter penas distintas, dependendo das “classes sociais” de acusados e ofendidos, o que fica evidente, por exemplo, nos “artigos” de 211 a 214: “Se a filha de um liberto aborta por pancada de alguém, este deverá pagar cinco siclos. Se essa mulher morre, ele deverá pagar meia mina. Se ele espanca a serva de alguém e esta aborta, ele deverá pagar dois siclos. Se

---

<sup>13</sup> Do latim, *lex* – lei e *talis* – tal, parêntese, o que dá origem ao popular “olho por olho, dente por dente”. Mella (2000) afirma não haver informação precisa sobre o povo ou tribo que adotava tal prática, importada por Hamurabi.

esta serva morre, ele deverá pagar um terço de mina”<sup>14</sup>. Ficam assim oficializados valores de feto e vida de uma mulher, e fica explicitado que os de classe superior valem mais.

Epílogo do documento retoma o que foi proposto no prólogo, em termos de justiça: “para que o forte não prejudique o mais fraco, a fim de proteger as viúvas e os órfãos [...], para falar de justiça a toda terra, para resolver todas as disputas e sanar todos os ferimentos”<sup>15</sup>.

### **1.1.2. Hebreus e o movimento cristão: um Deus “cidadão”**

No século VIII a.C. dois profetas hebreus, Amós (provavelmente entre 760 e 750, em Betel e Samaria) e Isaías (ao longo da segunda metade daquele século, especialmente na cidade de Jerusalém), destacaram-se entre outros contemporâneos em função de um discurso revolucionário para o contexto histórico e social no qual estavam inseridos: falavam em nome de um Deus único, que transcendia as concepções de deuses tribais, locais ou “nacionais” associados a práticas meramente ritualísticas e/ou oligárquicas. Na pregação daqueles homens estava explícita a preocupação com direitos sociais “universais” (com um novo modelo de sociedade, pautado por critérios de maior eqüidade e justiça) e com comportamento ético dos seguidores do Deus no qual criam. Nas palavras de Pinsky (2003b), eles disseminavam “[...] um verdadeiro respeito cidadão *avant la lettre* por parte dos membros do povo hebreu” (p. 24).

Esta “escola profética”, mesmo estritamente associada a “[...] convicções e práticas cultuais e religiosas”, caracterizava-se, de forma destacada, “[...] pela reivindicação dos direitos dos menos favorecidos e pela denúncia das injustiças praticadas pelos ricos e poderosos” (GOUVÊA, 2002, p. 14). Naquela oportunidade, o trabalho de ambos constituiu o primeiro registro histórico de um grito de alerta e contestação de fato audível: “Pela primeira vez, desde que o mundo era mundo, ouviu-se com tamanha intensidade o grito dos oprimidos e dos injustiçados” (PINSKY, 2003b, p. 27). Houve efetivo questionamento ao poder exercido por reis (dos reinos de Israel e Judá) sem compromisso com a vida em sociedade pautada por direitos individuais e sociais. Esta é uma originalidade relevante: o movimento não vinha de “cima para baixo”, mas a “fermentação” se dava em um outro nível da hierarquia sociopolítica.

---

<sup>14</sup> O Código de Hamurabi, disponível em [http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/DOC\\_Histo/texto/hamurabi.htm](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/DOC_Histo/texto/hamurabi.htm). Acesso em 12 de outubro de 2006.

<sup>15</sup> Idem nota 14.

No que se refere às primeiras comunidades cristãs e à propagação / expansão muito acelerada do movimento cristão nos primeiros séculos pós-nascimento de Jesus de Nazaré (dentro e fora das fronteiras do Império Romano), das principais razões, em geral apontadas pela literatura como responsáveis por este fenômeno, a que parece mais respaldada por evidências históricas diz respeito à “[...] formação de uma rede associativa que cobre uma área social totalmente negligenciada pela administração romana. Ou seja, a luta organizada pela cidadania (*avant la lettre*, é claro) dentro da sociedade romana” (HOORNAERT, 2003, p. 82).

Quatro grupos especialmente alcançados pelas preocupações e cuidados sociais dos cristãos de então eram: doentes, escravos, viúvas e órfãos. A hospitalidade também era ensinada e praticada, pois as comunidades cristãs estavam atentas às necessidades dos “estrangeiros” (pessoas sem posição social definida, sem “cidadania” romana). Relato histórico afirma que “[...] os cristãos foram os únicos a visitar, remediar e sepultar as vítimas de uma peste que eclodiu na cidade de Alexandria em 259, e na qual muitos morreram” (HOORNAERT, 2003, p. 93). Esse autor defende que o cristianismo “constituiu-se numa utopia que funciona no seio do submundo romano. Conseguiu para muitas pessoas e muitos grupos uma cidadania real, embora limitada e bastante modesta quanto aos resultados em termos de sociedade global” (p. 94). Uma idéia mais inclusiva de solidariedade estava sendo posta em prática.

### 1.1.3. Mundo greco-romano: gênese do conceito ocidental de cidadania

Embora a cidadania tal como entendida no tempo presente (pós Revolução Francesa e, particularmente, pós década de 1950) tenha pouca identidade com uma eventual “cidadania antiga / clássica”, vigente no mundo greco-romano de dois mil e quinhentos a dois anos mil atrás, este ainda constitui fonte na qual vários autores buscam subsídios para formação de uma imagem, possivelmente distorcida e/ou limitada, relativa às idéias de democracia (de participação e soberania populares) e de liberdade (GUARINELLO, 2003).

Covre (1995), por exemplo, entende que a efetiva origem da cidadania estaria na *polis* (cidade) grega, em função da prática de democracia (por homens livres, ou homens políticos), mesmo reconhecendo que, por ser escravista, esta sociedade (a exemplo da romana) só poderia promover um exercício parcial de cidadania.

O início das cidades-estado está ligado geograficamente às margens do mar Mediterrâneo, logo diz respeito a uma história regional. A intensificação do comércio e

aumento populacional entre os séculos IX e VIII a.C. (face ao uso crescente do ferro com objetivos bélicos por impérios do Oriente médio) naquela área, levaram à fundação de colônias por gregos e fenícios (estes oriundos do atual Líbano), com uma forma de organização social característica, na qual pode-se destacar o desenvolvimento da propriedade privada (pequenos lotes de propriedade de famílias camponesas).

Assim, cidades-estado eram, originalmente, associações de proprietários privados de terra. Havia, no entanto, uma restrição: apenas membros da comunidade podiam ter acesso. A exclusão de “estrangeiros” e a defesa coletiva do território, estruturaram tais comunidades. Havia relação sinérgica entre indivíduo e coletividade. Conflitos entre proprietários individuais demandavam soluções comunitárias transparentes (públicas), o que caracteriza uma forma “primitiva” de política. O crescimento territorial e desenvolvimento de cada cidade-estado se davam em um contexto de mundo já competitivo / expansionista, fragmentado e repleto de tensões beligerantes (GUARINELLO, 2003).

Então, tomar as cidades-estado dentro de uma perspectiva de inclusão, não corresponde, necessariamente, à verdade, pois mesmo no âmbito interno havia três grupos representativos de excluídos, configurando uma expressiva população não-cidadã, particularmente nas comunidades maiores e com maior poder econômico e bélico:

- a. estrangeiros domiciliados – menos “incômodos”, uma vez que, de alguma forma, integravam-se à vida sócio-econômica local (presentes em cidades portuárias e de vocação comercial como, por exemplo, em Atenas);
- b. grupos submetidos coletivamente ao domínio dos cidadãos, em geral como resultado de vitórias militares, ou subalternos – como havia o anseio por independência e resgate de autonomia, esta era fonte perene de instabilidade (é o caso de hilotas e periecos, em Esparta); e
- c. escravos, que, a exemplo dos escravos “modernos” dos séculos XVI a XIX, eram considerados propriedade privada e, por isto, regidos como tal – chegaram a representar mais de um terço da população total de algumas cidades e eram submetidos a toda sorte de desmandos dos seus senhores, logo também constituíam fonte freqüente de revoltas, desde as mais domésticas, até aquelas de maior abrangência, como a liderada por Espártaco, entre 73 e 71 a.C., iniciada em Cápua, região da Sicília, e que chegou a contar com quase cem mil homens em seu exército.

Tal cenário era complementado por diferenciação, e eventuais conflitos, cuja natureza estava associada a gênero (mulheres eram membros da comunidade, porém de

nível inferior, destinadas ao universo doméstico do lar), faixa etária (domínio dos mais velhos sobre os jovens, em função, fundamentalmente, da tradição e via instrumentos como conselhos de anciãos) e propriedade da terra, aí também contemplados aqueles que envolviam relações de trabalho no seio de cada comunidade (como havia pequenos, médios e grandes proprietários, camponeses sem terra e não camponeses, que habitavam áreas mais urbanas, o poder econômico e o reconhecimento social não era uniforme) (GUARINELLO, 2003).

No âmbito externo, os de fora de uma determinada cidade-estado, eram vistos muito mais como inimigos (ou, eventualmente, aliados circunstanciais contra inimigos comuns). Para aqueles que estivessem fora de qualquer cidade, Aristóteles (1985, p. 15) já registrava que “[...] um homem que por natureza, e não por mero acidente, não fizesse parte de cidade alguma, seria desprezível ou estaria acima da humanidade [...]”. Ele ainda complementa: “[...] um homem incapaz de integrar-se numa comunidade, ou que seja auto-suficiente a ponto de não ter necessidade de fazê-lo, não é parte de uma cidade, por ser um animal selvagem ou um deus” (p.16).

Pensando em termos de uma cidadania clássica ou helênica, esse filósofo propõe que “[...] a cidade tem precedência sobre a família e sobre cada um de nós individualmente, pois o todo deve necessariamente ter precedência sobre as partes [...]” (p. 15). Textualmente, o conceito de Aristóteles (1985) para cidadão diz que

[...] aquele que tem o direito de participar da função deliberativa e da função judicial é um cidadão da comunidade na qual ele tem este direito, e esta comunidade – uma cidade – é uma multidão de pessoas suficientemente numerosa para assegurar uma vida independente na mesma (p. 79).

Assim, fica evidenciado que a amplitude do conceito e dos direitos de cidadania era bastante limitada e que harmonia interna e externa também não era propriamente uma característica típica das cidades-estado.

A primeira formulação de um conceito ocidental do que poderia vir a ser entendido posteriormente como cidadania deve-se ao ateniense Péricles, quando em 431 a.C., ao pronunciar discurso (ou oração fúnebre) em homenagem aos primeiros mortos de Atenas na guerra do Peloponeso (Liga de Delos, liderada por Atenas, contra a Liga do Peloponeso, liderada por Esparta, de 431 a 404 a.C.), segundo relato de Tucídides (1982), pontuou três virtudes que colocariam aquela cidade em uma situação diferenciada e um modelo a ser seguido: a forma de governo levava em conta os interesses e opinião da maioria dos habitantes, logo seria uma democracia (“Seu nome, como tudo depende não de poucos mas da maioria, é democracia”, p. 98); todos eram



iguais perante a lei e a escolha dos governantes baseava-se na meritocracia (“[...] não é o fato de pertencer a uma classe, mas o mérito, que dá acesso aos postos mais honrosos”, p. 98) e havia possibilidade de mobilidade social (“[...] a pobreza não é razão para que alguém, sendo capaz de prestar serviços à cidade, seja impedido de fazê-lo pela obscuridade de sua situação”, p. 98). Disse ainda que os atenienses olhavam “o homem alheio às atividades públicas não como alguém que cuida apenas de seus próprios interesses, mas como um inútil” (p. 99).

No caso específico de Roma, que se tornou um império praticamente hegemônico a partir de meados do século II a.C., há uma peculiaridade que diz respeito à maior liberalidade para concessão de cidadania, pois desde sua origem congregou diversidade de povos e seus costumes. A influência dos etruscos (oriundos da Etrúria, norte da Península Itálica, aproximadamente região da atual Toscana, também formada por cidades-estado) fez-se sentir em vários aspectos, com destaque para o papel desempenhado pelas mulheres na sociedade, que era bem menos limitado do que nas cidades gregas, por exemplo. Contrariamente à concepção grega, na qual a cidade precedia o cidadão (*polites*), para os romanos cidade (*urbs*) e cidadania (*civitas*) se confundem, e só fazem sentido quando precedidas pelo cidadão (*civis*, que é o ser humano livre) (FUNARI, 2003).

O conjunto de cidadãos romanos fragmentou-se, basicamente, em duas classes: ricos (ou patrícios), minoria, e pobres (plebeus), a grande maioria. Havia também clientes, devotos a um patrício, dentro de uma relação de troca de favores / dependência, e escravos, com funções predominantemente domésticas. A mobilidade possível constituía na promoção de clientes a plebeus (incomum) ou de plebeus para clientes ou mesmo escravos, como decorrência da deterioração de sua situação econômica e contração de dívidas. Como parte da plebe (de origem urbana) conseguiu ter certo acúmulo de riqueza e não tinha acesso à igualdade de direitos políticos e sociais, era inevitável o surgimento de conflitos para conquista de tais direitos. Na outra “ponta”, escravos resultantes de mudança de classe (de origem rural), também se organizavam pelo fim da escravidão por dívida.

À medida que, em decorrência do poderio militar, havia expansão dos domínios do Império, as tensões sociais tornavam-se mais manifestas (uma vez que a partilha dos frutos das conquistas não era minimamente equilibrada). Fruto de alianças com alguns setores do patriciado, houve conquistas expressivas para os plebeus (que vieram a beneficiar direta e diferentemente os “plebeus superiores”, que passaram a

constituir uma elite) ao longo dos séculos III e II a.C. (primeira metade): acesso a todos os cargos políticos e religiosos, abolição da escravidão por dívida, ex-escravos direcionados / encaminhados para áreas rurais (tentativa de acesso à terra, para integração mais rápida à vida sociopolítica) e plebiscitos com força de lei (FUNARI, 2003).

A denominada Guerra dos Sócios, promovida por cidades-estado incorporadas ao domínio romano, resultou na concessão e reconhecimento de dupla cidadania para seus habitantes: ganho da romana e manutenção daquela de origem (isto em 89 a.C.). Este foi um grande diferencial, pois tornava a cidadania uma representação menos endógena e elitista (GUARINELLO, 2003). Por outro lado, a presença de escravos era cada vez maior e, conseqüentemente, mais ameaçadora.

Outro avanço deu-se ao final do período de República, quando foi instituído o voto secreto, com lista de candidatos afixada em local de fácil visibilidade. A configuração do Principado (de Otávio Augusto, em 27 a.C., até a Anarquia Militar ou Crise do Império, em 284 d.C.) e do Império (de Diocleciano a Rômulo Augusto, no ano de 476 d.C.) se não reverteu os princípios mais abrangentes de concessão de cidadania (na verdade houve intensificação do processo, pois em 212 d.C. a cidadania romana foi estendida a todos os homens livres do território romano), trouxe, porém, redução significativa do espaço político público presente na então República Romana (de 509 a 27 a.C.), uma vez que vontade e interesses (ou o que se julgava ser) do príncipe do Senado (*imperator*) passaram a ter peso decisivo nas deliberações, ou mesmo eram entendidos dentro do espírito de “força de lei”.

Naquele contexto, e como já mencionado no item 1.1.3., o cristianismo, com sua proposta distinta de organização comunitária e de sentido de pertencimento, expande-se com velocidade até certo ponto surpreendente, apesar das perseguições de vários imperadores (sintomaticamente, *paroikoi*, origem de paróquia, era o termo atribuído aos sem terra, cidadania e posição social reconhecida da época, como esclarece Hoornaert, 2003).

O amplo corpo de regras jurídicas e leis que constituíram o direito romano (até a queda do Império Romano do Ocidente, em 476 d.C.) foi compilado e reorganizado sob o governo de Justiniano I (em 530 d.C.) e passaram para a posteridade como Código de Justiniano, cuja influência sobre a constituição contemporânea do Direito praticado em países europeus foi marcante (FUNARI, 2003).

Uma lição (com tendência a definição) inspirada na experiência histórica vivenciada no mundo greco-romano da Antigüidade, nas palavras de Guarinello (2003), seria assim sintetizada:

[...] cidadania implica sentimento comunitário, processos de inclusão de uma população, um conjunto de direitos civis, políticos e econômicos e significa também, inevitavelmente, a exclusão do outro. Todo cidadão é membro de uma comunidade, como quer que esta se organize, e esse pertencimento, que é fonte de obrigações, permite-lhe também reivindicar direitos, buscar alterar as relações no interior da comunidade, tentar redefinir seus princípios, sua identidade simbólica, redistribuir os bens comunitários. A essência da cidadania, se pudéssemos defini-la, residiria precisamente nesse caráter público, impessoal, nesse meio neutro no qual se confrontam, nos limites de uma comunidade, situações sociais, aspirações, desejos e interesses conflitantes (p. 46).

#### **1.1.4. Em Florença, Salamanca e arredores: “cidadania” renascentista**

Há quase um “vácuo” na história ocidental ao longo da Idade Média (do século V ao XIII) em termos de cidadania, pois a própria estrutura social que comportava as castas dos senhores feudais e vassalos, para não falar na estrutura eclesiástica própria da Igreja Católica Romana, não era porosa o bastante para uma concepção de direitos sociais, civis e políticos universais. Dois nomes destacados: o bispo Aurélio Agostinho ou Agostinho de Hipona (atual Annaba, na Argélia), na 2ª metade do século IV e 1ª do século V e, oitocentos anos depois, Tomás de Aquino (ou Doutor Angélico), frade dominicano, nascido na região do Lácio (entre Roma e Nápoles), que se empenhou em reconciliar a fé com a razão. Eles foram fontes nas quais estudiosos humanistas (teólogos ou não) foram beber.

O advento do Renascimento ou Renascença (do final do século XIV até o XVI), veio com uma retomada dos valores da cultura greco-romana. Graças ao grande desenvolvimento pelo qual passou o comércio entre ocidente e oriente, favorecido pela reabertura do mar Mediterrâneo (no século XIII), cidades como Gênova, Veneza e Florença destacaram-se no Reino Itálico (Sacro Império Romano), com expressiva produção artística e intelectual. O apoio de governantes, burgueses e do clero (ou mecenato) permitiu uma ebulição cultural, em forte contraste com o passado recente. Antropocentrismo, racionalismo, individualismo, naturalismo e universalismo foram marcas predominantes nesta fase (na verdade, uma manifestação de negação aos princípios de fé cristã até então dominantes).

À luz do direito romano (mencionado na seção 1.1.3.), três eram as “posses” de um homem, que constituíam a fonte dos seus direitos: a liberdade, a cidade, a família.

Desta forma, a liberdade era a fonte primária das demais e a cidadania (“posse” da cidade) fica restrita “à condição de quem pertence a uma cidade e sobre ela tem direitos” (ZERON, 2003, p. 98). Em comunas do Reino Itálico esta concepção estava presente e, conseqüentemente, a busca de autonomia (e autogoverno, o que significava preservação da liberdade), ou sua manutenção, era constante e crescente e, por vezes, incluía ações militares (imperadores e papado estavam enfraquecidos).

Algumas se colocaram frontalmente resistentes às tentativas de dominação, sobretudo dos papas, ora aliados dos imperadores, ora das comunas. Florença estava nesta situação e, a exemplo de Nápoles, Veneza e Milão, não era uma “simples comuna italiana”, mas sim um estado-regional (“república florentina”), cujos chanceleres eleitos alegavam ser ela a “herdeira legítima da antiga Roma republicana” e governada “por milhares de cidadãos que se alternavam no poder” (ZERON, 2003, p. 101), com extensão do direito de cidadania a parcela significativa da população.

Por outro lado, a história também se repetia pelo fato do governo ser exercido pelas elites locais, o que significa dizer poucas famílias com algumas centenas de pessoas, basicamente comerciantes, financistas, juízes e tabeliães / escrivães. O poder legislativo era exercido por Conselhos do Povo e da Comuna, mas nem todos estavam aptos a fazer parte deles: plebe (maioria da população) não era cidadã e o povo (artesãos e parte da burguesia) tinha participação restrita. Os florentinos criaram denominações próprias para os diferentes “níveis” de acesso ou não à participação na vida política: *popolo grasso* (“povo gordo”), *popolo medio* (povo médio) e *popolo minuto* (povo miúdo). Neste ambiente, a família Medici manteve um controle oligárquico por 60 anos (1434 a 94), criando a situação *sui generis* de uma república monárquica (ZERON, 2003). Os limites sociais, civis e políticos ficam evidentes.

Personagem importante no período foi Francisco de Vitoria, dominicano e discípulo de Erasmo de Roterdã (Desiderius Erasmus Roterodamus, um teólogo adepto da liberdade, sobretudo da intelectual), que estudara e lecionara na Sorbonne, em Paris, e esteve na Universidade de Salamanca (a mais antiga da Península Ibérica, fundada em 1230) por vinte anos (1526-46). Opunha-se em suas aulas e escritos à tese de direito político universal de imperadores (imperialismo) e papas (teocracia). Sua opção era pelo “direito das gentes” e pelo equilíbrio de forças entre os povos ou “Estados”, concebendo que

[...] apenas a solidariedade social faz dele [do homem] um ser forte e conquistador, capaz de impor suas leis e vontades ao mundo, por meio de um governo da razão. Os Estados e as cidades não são invenções

humanas, não são criações artificiais, mas por assim dizer produtos da natureza sugeridos aos homens para sua proteção e conservação. O poder público é ele também, portanto, um “fato natural”, que se impõe absolutamente a toda a sociedade humana. O horizonte e a finalidade do poder público é o bem comum, isto é a *res publica* (ZERON, p. 107).

Assim, ele é “[...] pioneiro na concepção do direito de solidariedade entre os povos, iguais em dignidade natural” (LEMBO, 2007, p. 69). Tais idéias da Escola de Salamanca também foram discutidas em Coimbra e Valladolid. Nesta última, Bartolomé de las Casas, outro frei dominicano e que testemunhara episódios da colonização espanhola em terras americanas, posiciona-se contra o tratamento dispensado aos indígenas, que não tinham direitos por não conhecerem o cristianismo e serem os “derrotados”. Sua defesa pelos direitos deles, fruto de sua experiência *in loco* em diversas viagens à “ilha espanhola” (chegou a ser bispo em Chiapas, atualmente no território mexicano), levou à promulgação de leis “socialmente avançadas” para aquelas novas terras, como as Leis de Burgos (1512) e as Leis Novas (1542), alvo de grande resistência por parte de muitos colonos, nobres e de setores da igreja, cujo ponto-chave era a premissa que os índios não eram escravos e não deveriam ser tratados como tal (LEMBO, 2007). Quanto à evangelização, que era sua prioridade, ela deveria se dar com uma catequese lenta e contextualizada.

Meio século mais tarde, o teólogo jesuíta Francisco Suárez, professor na Universidade de Coimbra (de 1597 a 1617), buscou disseminar uma idéia de Estado dotado de finalidade estritamente política, distinta da visão predominante até então. Ele trabalhou em prol da liberdade, da justiça e da paz e entendia que ao Estado competia assegurar a vigência destes valores, ou seja, garantir a “[...] existência dos direitos e das liberdades fundamentais” (LEMBO, 2007, p. 68).

Estas proposições esclarecem um pouco mais porque o Renascimento é visto como um período de germinação do conceito moderno de cidadania, marcando cerca de trezentos anos de transição entre uma concepção medieval e outra moderna de política, também caracterizado por ser um período de descoberta do mundo e no qual emerge uma nova concepção deste, ampliado, mais urbano, com valorização do trabalho e sem salvação garantida pela compra de indulgências (as duas últimas características decorrentes da reforma protestante, que será tratada na próxima seção). Covre (1995) entende que a valorização do trabalho é o primeiro elemento para existência de cidadania, pois sugere “[...] a possibilidade de todos os homens serem iguais, ainda que apenas perante a lei” (p. 23).

### 1.1.5. Reforma Religiosa: cosmovisão e “cidadania” protestantes

Em paralelo aos fatos dos séculos XV e XVI mencionados no item anterior, em outros espaços geográficos houve retomada de questionamento a práticas comuns na igreja católica de então, particularmente venda de indulgências para obtenção de perdão e salvação eterna (na verdade para obtenção de recursos financeiros para construção de igrejas e para sustentar alguns luxos do alto clero). A partir da segunda década do século XVI, movimento liderado por Martinho Lutero (o agostiniano saxão Martin Luther, doutor em teologia e professor da Universidade de Wittenberg), culminou com publicação de 95 teses, para discussão / debate com seus pares, em 31 de outubro de 1517. Três delas ilustram o conteúdo e a forma clara usados por Lutero para contestar tal comércio: tese 36 – “Qualquer cristão que está verdadeiramente contrito tem remissão plena tanto da pena como da culpa, que são suas dívidas, mesmo sem uma carta de indulgências”; tese 45 – “Deve-se ensinar aos cristãos que quem vê um carente e o negligencia para gastar com indulgências obtém para si não as indulgências do papa, mas a ira de Deus”; e tese 52 – “Vã é a confiança na salvação por meio de cartas de indulgências, mesmo que o comissário ou até mesmo o próprio papa desse sua alma como garantia pelas mesmas”<sup>16</sup>. A síntese da principal doutrina é “justificação pela fé (e somente pela fé)”.

Pouco mais tarde, ao final de 1520, envio ao papa e divulgação de um novo escrito, “Da Liberdade de um Cristão”, acabaram com as possibilidades de reconciliação, e em 1521, tornou-se *persona non grata* tanto para a igreja romana como para o governo<sup>17</sup>.

Seus precursores do final do século XIV e início do XV tinham sofrido perseguição implacável dos líderes religiosos, o que deveria intimidar possíveis sucessores e seguidores de idéias “estranhas” às doutrinas católicas, sobretudo quanto à corrupção eclesiástica e à autoridade suprema e infalibilidade papais<sup>18</sup>, porém, em um

---

<sup>16</sup> “95 Teses de Martin Lutero”, Revista Espaço Acadêmico, nº 34, março de 2004, disponível em [http://www.espacoacademico.com.br/034/34tc\\_lutero.htm](http://www.espacoacademico.com.br/034/34tc_lutero.htm), acesso em 26 de dezembro de 2006.

<sup>17</sup> No qual, com base em um texto bíblico (encontra-se na primeira carta de Paulo aos Coríntios, capítulo 9, verso 19), ele advogava que um cristão é inteiramente livre, pela fé, e deve dedicar perfeito amor ao próximo. A ruptura oficial com igreja católica deu-se com a bula *Decretum Romanum Pontificem*, ou “Convém ao Pontífice Romano”, do papa Leão X, em janeiro, e com o império, alguns meses depois, em maio, com o Édito de Worms, do imperador Carlos V.

<sup>18</sup> John Wycliff, clérigo inglês que estudou e lecionou na Universidade de Oxford, possivelmente tenha sido a primeira voz dissonante com repercussão mais ampla na Europa, pois em seus textos teológicos (*Of Civil Dominion*, de 1376, é considerado um marco) atacava a corrupção e “excentricidades” do papado de então (por exemplo, vida de riqueza e desperdício, os 70 anos com sede em Avignon, França, e o cisma que acabou por instituir dois papas simultâneos) e defendia a tese do “sacerdócio universal dos cristãos”, ou seja, a comunicação individual com Deus se dá sem qualquer necessidade

momento histórico mais “aberto” a este tipo de contestação (e não necessariamente por razões exclusivamente atreladas à fé), o “incômodo” e as efetivas conseqüências foram maiores e mais abrangentes.

Com o desenvolvimento da imprensa, os escritos de Lutero tiveram disseminação rápida e, embora houvesse resistência, ameaças e perseguições, a adesão às idéias “subversivas” era expressiva não só na Saxônia. Como exemplos, por sua relevância, devem ser citadas:

- a. em Zurique, Huldrych Zwingli, clérigo da catedral local, “aderiu” a partir de 1519 e, em pouco tempo, outros cinco cantões mostraram-se receptivos;
- b. em Genebra, os refugiados franceses Guillaume Farel e, principalmente, João Calvino (Jean Cauvin), desenvolveram trabalho apoiado por liderança local e a cidade tornou-se um pólo do protestantismo, com instituição de uma forma de governo em assembleias (ou presbitérios<sup>19</sup>). Segundo Lembo (2007, p. 24), “essa figura foi a célula dos parlamentos democráticos da modernidade [...]” e, como as igrejas tinham um significativo grau de autonomia, teria sido plantada uma semente para o princípio federativo; e,
- c. na Escócia, George Wishart, posteriormente queimado na fogueira, e John Knox, seu sucessor, muito influenciado pelo trabalho desenvolvido por Calvino em Genebra, onde estivera “exilado” pouco antes, implementaram os ensinamentos decorrentes da reforma com apoio de nobres locais e da rainha Elizabeth I da Inglaterra, sendo que em 1560 o parlamento escocês adotou a nova religião como a oficial do Estado.

Um dos legados mais representativos atribuídos à reforma protestante, no que se refere aos direitos humanos, especialmente decorrente da sistematização feita por Calvino em suas “Institutas da Religião Cristã” (de 1536) e da produção de Lutero e Philipp Melanchthon, seu principal colaborador e sucessor na liderança da reforma na Saxônia, seria um novo papel atribuído ao indivíduo, que torna-se detentor de autonomia

---

de mediação de outro ser humano, tese esta retomada por Lutero mais de cem anos depois. Seus ensinamentos e pregações teriam influenciado a Revolta dos Camponeses de 1381 na Inglaterra. Foi condenado pelo papa Gregório XI, mas teve proteção para escapar da fogueira. Depois de sua morte, teve dois porta-vozes principais na Boêmia (parte da atual República Checa): Jerônimo de Praga, que tinha ido à Universidade de Oxford e tido contato com os escritos de Wycliff, e Jan Hus, clérigo e professor na Universidade de Praga. Ambos foram excomungados e condenados como hereges pelo Concílio de Constança (1414-18), receberam a sentença de morte na fogueira, e foram executados em 1416 e 1415, respectivamente. A pena retroagiu a Wycliff (banimento póstumo) que, como conseqüência, teve seu túmulo aberto e seus ossos queimados. Este resultado do Concílio provocou as Guerras Hussitas (1420-34), nas quais cavaleiros e nobres da Boêmia e Morávia (também parte da atual República Checa) opuseram-se a Sigismund, Sacro Imperador Romano (ou Romano-Germânico), cujo fim deu-se por divisão interna entre os hussitas, com parte deles fazendo acordos com os adversários.

<sup>19</sup> Presbitério, do grego *presbutérion*, ou “o conselho dos anciãos”, segundo Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa (2001, p. 2291). No caso, trata-se de assembleias de anciãos, de experientes.

e também de responsabilidade frente às autoridades constituídas (políticas e eclesiásticas). A perspectiva de extensão de direitos a todos, indistintamente, também é fortalecida como fruto da violência instaurada. Católicos e reformados, em sucessivas ações-reações, mataram-se aos milhares, como ocorreu, por exemplo, na Revolução dos Camponeses (1524-25), principalmente na Saxônia e Turíngia, e no chamado “massacre da noite de São Bartolomeu” (24 de agosto de 1572), em Paris<sup>20</sup>. Teria, assim, havido uma “indução” à reflexão e proposição de legislação que levasse ao fim das hostilidades e da intolerância recíproca (GOUVÊA, 2002; HACK, 2002; LEMBO, 2007; SÓLON, 2002).

O entendimento de Lembo (2007) é que “dessa nova situação, derivam a exigência da fraternidade, da igualdade e da liberdade, elementos comuns a todos os membros do reino de Deus” (p. 25). Neste sentido, a gênese das Declarações de Direitos dos Homens atuais estaria na reforma protestante e em Calvino (SOLÓN, 2002). Com isto também concorda Weber (1997), quando propõe:

A seita autêntica [como a reformada] deve exigir, por motivos especificamente religiosos, a não intervenção do poder político e a “liberdade de consciência”. [...] germina, portanto, um “direito” dos dominados, considerado imprescritível e isto significa: de cada um dos dominados, contra o poder político, hierocrático, patriarcal ou de qualquer outra espécie. [...] Esta “liberdade de consciência” é [o direito] fundamental, em princípio, pois se trata do mais amplo “direito do homem”, visto que abarca o conjunto das ações eticamente condicionadas e que garante a liberdade frente ao poder, especialmente frente ao poder do Estado. [...] A ele [conceito de liberdade de consciência] se incorporam os demais “direitos”: “do homem”, “do cidadão”, “de propriedade”, sobretudo o direito à salvaguarda dos próprios interesses econômicos dentro dos limites de um sistema de normas jurídicas garantidas e igualmente válidas para todos e cujas bases fundamentais são a inviolabilidade da propriedade privada, a liberdade contratual e a liberdade para escolha da profissão (p. 937, tradução nossa, do espanhol).

Complementarmente, Comparato (2006) afirma que “a Reforma Protestante foi, incontestavelmente, a primeira revolução social do mundo moderno” (p. 167), enfatizando o uso do termo revolução não no sentido pouco mais tarde adotado pelos revolucionários britânicos (seção 1.2.1.), que vinha do latim *volvere* (+ prefixo *re*), ou seja rodar para trás, de volta ao ponto de partida, mas sim em uma concepção que viria a ser

---

<sup>20</sup> A Revolução dos Camponeses, aqui referida, foi fruto de pregações radicais de alguns “dissidentes” do movimento luterano, sobretudo Tomas Müntzer, que pretendiam “aniquilar os ímpios” (ou seja, todos que não tivessem abraçado a causa). Camponeses promoviam perseguições e assassinatos, inclusive de outra corrente protestante, os anabatistas. A resposta veio também em forma de muita violência. Estimam-se 100 mil mortos. Quanto à noite de São Bartolomeu, na qual dezenas de líderes huguenotes (protestantes franceses) e alguns milhares de seguidores perderam a vida em um único dia, por ordem do rei Carlos IX e de sua mãe Catarina de Médicis, foi “apenas” o início de um período de alguns meses nos quais os huguenotes foram mortos em várias cidades francesas. A estimativa do total de mortos vai de 70 a 100 mil. Houve apoio do papa Gregório XIII e da liderança da igreja católica a esta segunda “limpeza”, tendo sido cunhada medalha comemorativa alusiva àquele episódio.



aplicada pelos revolucionários franceses (seção 1.2.3.), associada a uma renovação “completa” de estruturas sociopolíticas.

O tripé calvinista constituído por vocação, honestidade e economia (ou poupança) favorecia uma “ética do trabalho”. O primeiro “elemento” vê como dignificante qualquer trabalho de um indivíduo (desde que mantidas condições dignas para sua execução, resguardado um tempo digno para descanso), não cabendo menosprezar quem quer que seja em função do trabalho que realiza; o segundo trata, como o próprio nome diz, do comportamento quando do desempenho das atividades de trabalho, da correção e transparência com que devem ser conduzidas, de tal forma que não se busque um benefício próprio que implique, deliberadamente, prejuízo(s) / dano(s) a outra(s) pessoa(s); e o terceiro sustenta-se em dois princípios: não se gastar mais do que se tem e poupar, caso haja sobras, o que sugere ter uma vida mais modesta, sem ostentações e desperdícios (GOUVÊA, 2002). Outro ponto enfatizado desde o início do movimento era a necessidade de investir na educação e cultura de todos, sem qualquer distinção<sup>21</sup>.

Quanto à defesa de acumulação “indiscriminada ou desenfreada” de capital e do individualismo, por vezes atribuída a Calvino, embora não se objetive discuti-la nesta tese, Gomes (2002) contrapõe-se ao alegar que:

Não se encontra nas Institutas da religião cristã, sua obra magna, nem nos seus comentários das Escrituras Sagradas, nenhum parágrafo defendendo o acúmulo de capital em detrimento da miséria do próximo; encontram-se, por outro lado, veementes assertivas sobre o amor ao próximo e a forma de expressá-lo: o trabalho em prol do bem comum (p. 54).

Eventos históricos subseqüentes foram marcadamente influenciados por estas novas idéias / perspectivas renascentistas (não reformadas e reformadas) e ajudaram a pavimentar os avanços registrados nos próximos trezentos anos, o que será objeto de discussão na próxima seção.

## **1.2. Do século XVII ao início da Primeira Guerra Mundial**

Bases mais sólidas para estabelecimento do conceito e exercício do que hoje se entende por cidadania foram estabelecidas apenas no século XVIII, pois com uma nova visão de mundo (nascida no período renascentista, como tratado nas seções 1.1.5. e 1.1.6) emergem a consciência e questionamento sobre as origens das desigualdades entre os homens. Mondaini (2003) argumenta que “o fato de habitar uma cidade (de ser

---

<sup>21</sup> John Comenius (1592-1670) é tido como um nome de destaque nesta área, com sua “Didática Magna: tratado da arte universal de ensinar tudo a todos” (HACK; GOMES, 2002)

citadino) não basta mais ao homem. Os novos tempos exigem que este passe a ter também direitos nessa mesma cidade e não mais somente deveres. A obscuridade de uma Era dos Deveres abre espaço para uma promissora Era dos Direitos” (p. 116).

Serão abordados nesta seção cinco momentos históricos que mantêm alinhamento com este progresso no caminho rumo à cidadania, com o devido destaque para dois processos que marcam, na segunda metade do século XVIII, um divisor de águas em matéria de concepção e busca da prática de cidadania (em sua concepção moderna): o que redundou na independência das treze colônias na América do Norte e a Revolução Francesa.

### **1.2.1. Revolução Inglesa**

A Revolução Inglesa (1640-88), que não se limitou apenas a uma disputa política entre Monarquia e Parlamento pelo poder (e a um embate filosófico Thomas Hobbes x John Locke), é tida como a primeira revolução burguesa da história e, conseqüentemente, dá origem ao primeiro país capitalista do mundo. A própria palavra revolução, usada naquela oportunidade (tomada emprestada da astronomia com a mesma acepção, associada a um movimento de retorno a algo preexistente), mostrou-se imprópria, pois houve ali um processo de transformação, que contemplou três mudanças estruturais: grande crescimento da produção industrial, rede de transportes com maior capilaridade e qualidade, excesso de produção e conseqüente redução de preços (terra deixa de ser vista como fonte de subsistência para ser potencial fonte de lucro). Ao final, manteve-se a Monarquia, porém limitada, com soberania parlamentar (ou seja: “o rei reina e o Parlamento governa”). Estava instituído um novo modelo de governo: a monarquia constitucional liberal (MONDAINI, 2003).

Com a superação de um Estado absolutista, entra em cena a Carta / Declaração de Direitos (*Bill of Rights*), escrita em 1688/89, que formaliza a soberania legal do Parlamento e introduz uma série de garantias, mais para os parlamentares frente à Coroa Britânica do que individuais extensivas ao conjunto da população. Um ponto vulnerável residia na vinculação de um conjunto de direitos (como, por exemplo, a representação política em um dos três poderes) à posse de bens materiais (terras, em particular).

Se fosse possível falar em uma cidadania liberal, esta também seria excludente, pois seria sinônimo de “cidadania para cidadãos com posses”. O avanço marcante foi o posicionamento contra a figura do súdito, a quem competia apenas

cumprir um elenco de deveres / obrigações. As idéias de tolerância e liberdade de pensamento e expressão são difundidas e constituem uma contribuição liberal à formatação do que seria cidadania, pautada por princípios de civilidade (MONDAINI, 2003). Para Lembo (2007, p. 33), “com a Revolução Inglesa e seu conteúdo calvinista, os vencedores atingiram alguns relevantes objetivos, trazendo significativo avanço em matéria constitucional, principalmente no campo dos *direitos humanos*”.

### **1.2.2. Independência das treze colônias na América**

A Declaração de Direitos de 1689 e os escritos liberais de John Locke tiveram impacto quase 90 anos depois no movimento rebelde nas treze colônias inglesas a oeste do oceano Atlântico. Já em 1620, ano oficial da chegada dos primeiros colonos ao Novo Mundo (102 peregrinos, incluindo alguns puritanos), o documento *Mayflower Compact*, redigido a bordo do navio que os trazia, falava em constituir uma aliança e um corpo político civil, e estabelecia compromisso para “[...] decretar, redigir e conceber, quando se fizer necessário, justas e igualitárias leis, autorizações, atos, constituições e ofícios, segundo o que parecer melhor responder ao interesse geral da colônia”<sup>22</sup>.

Entre 1630 e 1640 o número de imigrantes ingleses chegava a cerca de vinte mil. Fazia parte da visão destes a possibilidade de criar uma forma de governo melhor do que aquela vigente no país de origem. A educação foi tratada de forma prioritária e em 1636 foi fundado o núcleo da atual Universidade de Harvard, próximo a Boston (os núcleos originais das universidades de Yale, Princeton, Pensilvânia e Columbia vieram em 1701, 1746, 1751 e 1754, respectivamente).

Uma rebelião liderada por Nathaniel Bacon, na Virgínia (onde já havia um núcleo de colonos britânicos antes de 1620 e para onde os 102 peregrinos deveriam ter ido), foi um fato relevante no ano de 1676 com “tintura” democrática, pela contestação que era feita ao poder do governador local e aos grandes proprietários. Ele assina uma petição como “general pelo consentimento do povo”, na qual pleiteia extensão do direito de voto aos colonos brancos pobres. Por outro lado, o mesmo grupo rebelado defende ações mais agressivas em direção às terras indígenas do oeste, o que parece mostrar uma concepção de que brancos pobres são cidadãos, mas indígenas não (a categoria “ser humano” continuava não sendo o parâmetro orientador da postura dos que detinham o poder ou acesso a ele). Outra ambigüidade é o fato de questionarem uma suposta

---

<sup>22</sup> “As raízes puritanas”, Revista História Viva, edição n° 17, março de 2005, disponível em [http://www2.uol.com.br/historiaviva/conteudo/materia/materia\\_38.html](http://www2.uol.com.br/historiaviva/conteudo/materia/materia_38.html), acesso em 9 de janeiro de 2006.

exploração dos proprietários mais ricos, mas desejavam autorização para igualmente explorarem os “proprietários” das terras mais a oeste (KARNAL, 2003).

Até a metade do século XVIII a Coroa Britânica, embora tivesse estimulado o fluxo migratório para ocupação do território no Novo Mundo, manteve-se ausente dos assuntos pertinentes às treze colônias, o que também contemplava os assuntos de natureza econômica (fluxo comercial e dividendos daí decorrentes, por exemplo). Conflitos internos (os quase 50 anos de idas e vindas da Revolução Inglesa ao longo do século XVII), além da Guerra dos Sete Anos com a França (1756-63), induziram esta omissão, que fomentou ainda mais o sentimento de liberdade dos colonos. Quando a legislação inglesa para com suas colônias tornou-se mais restritiva, logo após a guerra com a França (que foi derrotada e perdeu território na América), com exercício de maior controle comercial (vista como tirania tributária), houve reação por parte dos colonos (que estavam “mal acostumados”) e endurecimento dos ingleses, envolvendo repressão armada. Estava em curso a guerra pela independência (oficialmente foi de 1775 a 1781).

Com base no princípio de que “os governos foram fundados para o estabelecimento da felicidade comum” (KARNAL, 2003, p. 141), Thomas Paine redigiu documento em janeiro de 1776, intitulado *Common Sense* (Senso Comum), no qual contestava veementemente o papel da soberania britânica opressora sobre as colônias do outro lado do Atlântico. Por seu teor “explosivo”, este documento-denúncia (das condições de vida dos colonos naqueles anos) é considerado peça chave no processo de revolução e independência.

Os Treze Estados Unidos não ficaram sós nesta empreitada contra a Inglaterra, pois houve apoio e participação militar direta da França (a partir de 1778), também uma monarquia absolutista (que fora derrotada pela Inglaterra algum tempo antes e que acabou sendo influenciada poucos anos depois pelo movimento libertário, vindo a sucumbir) e também da Espanha (a partir de 1779). O apoio tinha o interesse claro de enfraquecer a Inglaterra no cenário europeu, particularmente sua emergente indústria têxtil (a matéria prima vinha daquelas colônias).

A Declaração de Independência, redigida por comissão liderada por Thomas Jefferson (um erudito que viria a ser o terceiro presidente) e aprovada em 04 de julho de 1776 durante o II Congresso Continental, na Filadélfia, foi influenciada pelos ideais iluministas, em especial os escritos de Montesquieu (o princípio de divisão de poderes contido em “O Espírito das Leis”, 1748, e na “Defesa do Espírito das Leis”, de 1755) e

Rousseau (os termos de “O Contrato Social”, 1762). Seu teor tem conotação de respeito às liberdades e direitos individuais dos seres humanos (com exceções).

Logo na introdução os signatários estabelecem bases claras:

Consideramos estas verdades como evidentes por si mesmas, que todos os homens são criados iguais, dotados pelo Criador de certos direitos inalienáveis, que entre estes estão a vida, a liberdade e a busca da felicidade.

Que a fim de assegurar esses direitos, governos são instituídos entre os homens, derivando seus justos poderes do consentimento dos governados; que, sempre que qualquer forma de governo se torne destrutiva de tais fins, cabe ao povo o direito de alterá-la ou aboli-la e instituir novo governo, baseando-o em tais princípios e organizando-lhe os poderes pela forma que lhe pareça mais conveniente para realizar-lhe a segurança e a felicidade<sup>23</sup>.

A declaração não fazia nenhuma menção à abolição dos escravos, o que era uma nítida contradição: os que buscavam e agora declaravam sua liberdade não estavam dispostos a tomar a iniciativa para conceder e respeitar a liberdade de outros. Alega-se que Jefferson tentou inserir uma cláusula em favor da liberdade dos escravos, no entanto falou mais alto a manutenção de unidade interna (acordos com os estados da Geórgia e Carolina do Sul) com temor de que qualquer ruptura pudesse levar à derrota do movimento separatista (KARNAL, 2003).

Como a Inglaterra não aceitou aquele ato de insubordinação de suas colônias, a guerra continuou até 1781, quando se deu a rendição, e os termos de reconhecimento do novo país independente foram firmados em 1783 (Tratado de Versalhes). A primeira (e até agora única) Constituição foi aprovada em 1787 e ratificava os pressupostos da Declaração de Independência quanto à liberdade, justiça e democracia. Logo em sua introdução estabelece:

Nós, o povo dos Estados Unidos, a fim de formar uma União mais perfeita, estabelecer a justiça, assegurar a tranquilidade interna, prover a defesa comum, promover o bem-estar geral, e garantir para nós e para os nossos descendentes os benefícios da Liberdade, promulgamos e estabelecemos esta Constituição para os Estados Unidos da América<sup>24</sup>.

Em 1791 um conjunto de dez emendas constitucionais é aprovado pelos estados (até 2005 as emendas totalizavam vinte e sete), com objetivo de preservar ainda mais as liberdades individuais, estabelecendo claramente que o indivíduo vinha acima do Estado, como por exemplo: “O direito do povo à inviolabilidade de suas pessoas, casas, papéis e haveres contra busca e apreensão arbitrárias não poderá ser infringido [...]”

---

<sup>23</sup> “Declaração de Independência dos Estados Unidos da América”, disponível em <http://www.historianet.com.br/conteudo/default.aspx?codigo=214>, acesso em 11 de janeiro de 2006.

<sup>24</sup> “Constituição dos Estados Unidos da América”, disponível em <http://www.embaixada-americana.org.br/index.php?action=materia&id=643&submenu=106&itemmenu=110>, acesso em 12 de janeiro de 2006.

(emenda IV), “A enumeração de certos direitos na Constituição não poderá ser interpretada como negando ou coibindo outros direitos inerentes ao povo” (emenda IX) e “Os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem por ela negados aos Estados, são reservados aos Estados ou ao povo” (emenda X)<sup>25</sup>. É deste ano também o texto de Thomas Paine, *The Rights of Man* (Os Direitos do Homem), no qual pela primeira vez surge a expressão “direitos humanos” em substituição a “direitos naturais”<sup>26</sup>. Se no início da colonização imperava um senso coletivo, de ajuda mútua, cento e cinquenta anos depois as ambições individuais já se faziam bem acentuadas e buscava-se respaldo legal para protegê-las.

Continuava vigente um paradoxo: homens brancos pobres e mulheres não tinham direito a voto (o feminino foi conquistado depois da Primeira Guerra Mundial) e escravos eram, como desde sempre, mercadoria (a abolição por lá deu-se após a Guerra de Secessão, em 1865; quanto à revogação do *apartheid* que se instaurou, isto ficou para a segunda metade do século XX, mais precisamente com o Ato de Direitos Civis, de 1964). O conceito de democracia ficava, neste sentido, maculado e não era revolucionariamente distinto da democracia ateniense. Mesmo assim, em 1840 já eram 2,4 milhões de eleitores, praticando uma democracia relativa (KARNAL, 2003).

### 1.2.3. Revolução Francesa

Se a França contribuiu com idéias (e com tropas) para a independência das colônias inglesas na América, também foi influenciada logo depois em um processo revolucionário que resultou na queda da monarquia absolutista, então representada pelo rei Luís XVI.

A tomada da Bastilha em Paris (onde ficavam presos os inimigos políticos do rei) pelo povo faminto, em 14 de julho de 1789, embora carregada de simbolismo, não marcou nem o início nem o término da revolução. Uma visão mais “elástica” leva o início do movimento para a coroação de Luís XVI em 1774 (opressão e miséria eram marcas do antecessor, Luís XV, então a transição parecia um momento oportuno para buscar algumas concessões). Foram várias revoltas / motins populares de 1775 a 77, com motivação única: fome. Repetiram-se no biênio 1782-83 e a partir de 1788 generalizaram-se.

---

<sup>25</sup> Idem nota 24.

<sup>26</sup> “*The Rights of Man*”, by Thomas Paine, disponível em <http://www.ushistory.org/paine/rights/singlehtml.htm>, acesso em 12 de Janeiro de 2006.

A revolução social precedeu a política e com a evolução dos acontecimentos ficaram delineados dois movimentos revolucionários: um conduzido pela burguesia (dividida entre os que desejavam uma monarquia nos moldes ingleses e os que advogavam a república), outro pelos trabalhadores sem terra, que idealizavam mudanças mais substanciais, de fundo, na área social (talvez precursor da Comuna de Paris, quase cem anos depois). O final do processo poderia ser datado em novembro de 1799, com a chegada ao poder do general Napoleão Bonaparte (golpe do 18 Brumário), com intuito de resgatar a ordem pública e dar início a um governo burguês (ODALIA, 2003; SINGER, 2003).

Ao longo do século XVIII o desequilíbrio social era muito acentuado na França. Só o Terceiro Estado (mais de 95% da população), base da pirâmide social e composto por plebeus de diferentes origens (profissionais liberais, pequenos comerciantes, operários, artesãos, baixo clero), pagava impostos, que sustentavam os privilégios da nobreza e do alto clero. Embora fosse uma “categoria” cuja origem remontava ao século XV e tivesse representantes nos Estados Gerais (instituição política também integrada por representantes da nobreza e do alto clero), não havia mínimo equilíbrio de representação (proporcionalidade). O fórum dos Estados Gerais estava esvaziado / desprestigiado e já há muito não se reunia.

As palavras de ordem, transformadas em lema, “liberdade, igualdade e fraternidade” expressavam uma síntese dos direitos demandados pela maioria da população, historicamente alvo de marginalização e opressão. A vinculação aparece clara no pacto social proposto por Rousseau em 1762 (ROUSSEAU, 2002), no qual o problema fundamental para uma comunidade de cidadãos reside em “encontrar uma forma de associação que defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado e pelo qual, cada um unindo-se a todos só obedece todavia a si próprio e permanece tão livre como anteriormente” (p. 31). Fica evidente a submissão do Estado (gestor da coisa pública, ou *res publica*) ao povo (à vontade da comunidade). Neste sentido,

a cidadania surge da passagem da perda da liberdade natural para o ganho da liberdade civil. A comunidade é aquela de cidadãos pequenos proprietários, de identificações de governantes e governados como uma forma de gerir a coisa pública. Cabe ao Estado zelar para a manutenção desse quantum de propriedade que permite certa igualdade e liberdade (Covre, 1986, p. 175).

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, inspirada na Declaração de Independência norte-americana e aprovada na Assembléia Nacional francesa (sucessora do Terceiro Estado, com parte da nobreza e do clero, que haviam aderido

após a queda da Bastilha), em 26 de agosto de 1789, numa Paris ainda rebelada, foi um passo marcante para que o ser humano fosse entendido como cidadão. Porém, havia omissões e contradições no texto, logo o documento não pode e não deve ser tomado como definitivo em termos de universalidade (ODALIA, 2003).

O artigo primeiro estabelecia que “os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos”, direitos estes considerados naturais e imprescindíveis, e explicitados no artigo segundo: “a liberdade, a prosperidade, a segurança e a resistência à opressão”. O artigo 4º estipulava o critério geral para a liberdade individual, ao estabelecer que esta “consiste em poder fazer tudo aquilo que não prejudique a outrem; assim sendo, o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem outros limites senão os que assegurem aos demais membros da sociedade o gozo desses direitos”. Os limites são aqueles estabelecidos em lei e, em consonância com o artigo primeiro, vem que “ela tem de ser a mesma para todos, quer seja protegendo, quer seja punindo” (artigo 6º). Por fim, o controle social ficava claramente deliberado pelo conteúdo dos artigos 14 e 15: “todos os cidadãos têm o direito de verificar, por eles mesmos ou pelos seus representantes, a necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de acompanhar-lhe o emprego [...]” e “a sociedade tem o direito de pedir a todo agente público contas de sua administração”, respectivamente<sup>27</sup>.

Note-se que a noção de igualdade, já no final do primeiro artigo, poderia ser posta por terra, pois fica estabelecido que “as distinções sociais só podem se fundar na utilidade comum”. Talvez por isto ela não tenha sido mencionada como um direito imprescindível. O direito de propriedade (objeto do artigo 17) não era passível de ser exercido por grande contingente populacional.

A constituição, que veio dois anos depois desta Declaração, manteve a monarquia (manutenção de privilégios por herança genética), e restringia o direito de votar e ser votado aos cidadãos ativos, cujo significado implicava “ser francês, do sexo masculino, ser proprietário de bens imóveis e ter um renda mínima anual elevada”<sup>28</sup>, além da idade mínima de 25 anos (talvez o famoso lema tivesse sido adaptado para “liberdade, igualdade e propriedade”). Aos cidadãos passivos eram destinados direitos legais e humanos, mas não os políticos. A cidadania ainda era excludente (SINGER, 2003).

---

<sup>27</sup> “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, disponível em <http://www.hystoria.hpg.ig.com.br/declar.html>, acesso em 24 de janeiro de 2006.

<sup>28</sup> “A cidadania e sua história”, texto de Dalmo Dalari, disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/textos/historia.htm>, acesso em 25 de janeiro de 2006.



Após queda da monarquia, Convenção Nacional redige nova constituição (republicana), aprovada em 1793, que amplia a base de eleitores e daqueles passíveis de serem eleitos, porém mantém exclusão de mulheres e “domésticos” (servidores dos nobres e assalariados). Um marco é seu artigo 21, no qual fica estabelecido que “a sociedade deve a subsistência aos cidadãos desafortunados, seja conseguindo-lhes trabalho, seja garantindo os meios de existência para aqueles que não têm condições de trabalhar” (CASTEL, 1998, p. 251). Em termos de direitos sociais, emerge a idéia de inclusão, sem atribuição de culpa dos infortúnios aos próprios desafortunados (SINGER, 2003).

Em um ambiente interno que permanecia conturbado, o Comitê de Salvação Pública, comandado por Robespierre, o Comitê de Segurança Nacional e o Tribunal Revolucionário instituíram um governo dito revolucionário, caracterizado por medidas de exceção (suspensão de direitos recém regulados pela Constituição), perseguição implacável a adversários políticos e movimentos de contestação, julgamentos sumários e execuções em massa (estima-se em dezessete mil o número de mortos no período conhecido como Terror, entre março/abril de 1793 e julho de 1794)<sup>29</sup>. Em síntese, uma ditadura radical, na qual não havia lugar para cidadania. O contra-ataque também fez uso de uma linguagem sem diálogo e negociação: executou sumariamente os líderes, levou o general Napoleão Bonaparte ao poder, que gostou, viabilizou sua investidura como imperador e ficou até 1815. Esta nova monarquia só cederia vez à república, em caráter mais definitivo, ao final de 1870, com a deposição de Napoleão III.

#### **1.2.4. Comuna de Paris de 1871**

Embora com duração de pouco mais de dois meses (de março a maio de 1871), o governo dos trabalhadores (do povo ou Comuna) em Paris deixou algumas contribuições significativas relativas aos direitos de cidadania e à concepção de democracia.

Para o fim do império no ano anterior, houve contribuição decisiva de uma classe operária atuante (que fora armada para também resistir à invasão da Prússia). Isto gerou insegurança na burguesia, de volta ao poder na Terceira República, pois sentia-se ameaçada pela possibilidade de uma democracia *communard*. Esta, quando de fato

---

<sup>29</sup> Apostila “Dos Estados Nacionais à Primeira Guerra Mundial”, 1995, CP1-UFMG, elaborada por Olga Maria A. Fonseca Coulon e Fábio Costa Pedro Dados, disponível em <http://www.hystoria.hpg.ig.com.br/conven.html>, acesso em 24 de janeiro de 2006.

implementada (em paralelo com o governo nacional de Adolphe Thiers, alojado em Versalhes) sob a liderança de um Comitê Central da Federação Republicana da Guarda Nacional, sucedido por uma Comissão Executiva e comissões setoriais, promoveu (dentro de uma “rigorosa” restrição geográfica e temporal):

- a. reabertura de oficinas e fábricas fechadas por seus proprietários e entrega das mesmas a cooperativas de trabalhadores;
- b. supressão do serviço militar obrigatório e do exército permanente;
- c. teto salarial para funcionários públicos e membros do governo, compatível com o recebido pelos trabalhadores em geral;
- d. preenchimento de todos os cargos administrativos, do judiciário e magistério com base em eleições, sendo facultado aos eleitores o direito de revogação do mandato concedido;
- e. participação efetiva da população feminina no movimento, o que resultou na formação de uma União de Mulheres;
- f. extensão dos direitos de cidadania, de forma plena, a estrangeiros domiciliados;
- g. separação entre Igreja e Estado; e
- h. ensino gratuito, laico e integral e isonomia entre professores (independente do sexo).

São, assim, várias marcas, algumas delas de vanguarda, que, a despeito da violenta reação aristocrático-burguesa, vingaram em futuro não muito distante e não só na França. A defesa “intransigente” do direito ao trabalho, superando até o direito de propriedade (tão valorizado), emerge como o aspecto social mais importante e original (FONTANA, 2001; PONGE, 1996; SINGER, 2003).

Ao final, vitória das tropas legalistas, com apoio logístico da Prússia, deixou um número de pessoas executadas estimado em até trinta mil, mais de quarenta mil presas e umas quatro mil deportadas para Nova Caledônia (atual Nova Zelândia). Segundo Vanconcelos (2003), Thiers teria declarado: “livramo-nos do socialismo”.

#### **1.2.5. Nascimento do Estado de Bem-estar (*Welfare State*): 1880-1914**

O prelúdio para ação legislativa formal na área social deu-se na Alemanha, com o chanceler Otto von Bismarck, que “[...] tinha clara consciência da necessidade do Estado de tomar medidas que pudessem evitar uma revolução, bem como acreditava que

isso seria possível através do atendimento aos interesses materiais dos indivíduos” (FLEURY, 1994, p. 83). No início da década de 1880 foi encaminhado Parlamento projeto de lei que criava um fundo, compulsório para empregadores, visando pagamento de seguro / benefício para empregados acidentados no trabalho. Este projeto foi aprovado e, pouco depois, em 1883, também foi aprovado seguro-enfermidade (ou seguro-saúde) para trabalhadores em indústrias, com participação destes e seus patrões, nas razões de um terço e dois terços, respectivamente. Segundo Fleury (1994, p. 83), “o resultado final aprovado representou o somatório de inúmeros interesses e pressões concorrentes, distanciando-se em muitos pontos do projeto defendido por ele e pela alta burocracia estatal”.

Na década anterior, em 1871, já houvera aprovação de lei que estabelecia responsabilidade limitada dos industriais quando de acidentes de trabalho, nos quais lhes fosse atribuída culpa (possivelmente a primeira semente de uma legislação voltada para proteção aos trabalhadores). Em seguida vieram:

- a. extensão da lei de seguro-enfermidade para outras categorias de trabalhadores, inclusive rurais;
- b. sistema de aposentadoria (seguro contra velhice e invalidez); e
- c. Código de seguros sociais, em 1911, que agrupava as leis anteriores (PIERSON, 1998; SINGER, 2003).

As novidades chegaram, em grande parte, como reação ao crescimento da representação política do partido de “matriz socialista”, que foi colocado na ilegalidade. Inicialmente, não havia participação direta do Estado com subvenções.

A Alemanha foi precursora nesta matéria, porém a legislação britânica implementou, a partir de 1911, benefícios com cobertura mais abrangente, pois a proteção também era destinada a escolares, mulheres, mineiros, idosos e desempregados. Outro diferencial importante era a participação do Estado, com dinheiro público, para formação dos fundos que sustentavam o sistema de “seguridade social”. Em momento anterior, na Grã-Bretanha já tinha sido adotada jornada de oito horas para mineiros e salário mínimo para algumas atividades desempenhadas por mulheres (SINGER, 2003).

A disseminação de medidas de apoio e proteção aos empregados e desempregados deu-se praticamente por toda Europa (Áustria, Hungria, Escandinávia, por exemplo) e para países distantes dali, como Austrália e Nova Zelândia. Um dos

indicadores considerados mais representativos da responsabilidade social dos governos com os trabalhadores e seus familiares é o gasto com proteção social, como um percentual do produto interno bruto – PIB. Singer (2003) expõe que em 1913 ele era de 4,2% na Grã-Bretanha, 4,1% na Alemanha e 3,8% na Suécia. Embora não se possa falar em um critério objetivo e ótimo para esta questão, Pierson (1998) alega que 3% seria o piso, por meio do qual ficaria configurado um indicador nacional para “origem” do *welfare state*.

### **1.3. No século XX, da Primeira Guerra Mundial até final dos anos 70**

Estas cinco décadas e meia podem ser vistas como um momento de sistematização dos direitos dos homens e dos conceitos de cidadania e cidadão.

No período de 1918 a 1940 (ou seja, nos anos inter-guerras), a maioria dos países europeus, Austrália e Nova Zelândia desenvolveram e consolidaram seus estados de bem-estar. Ao final da Primeira Guerra, vários países (por exemplo, Grã-Bretanha, Noruega e Suécia), concederam direitos políticos aos pobres, trazendo uma distinção das mais importantes para caracterização da cidadania: transição do bem-estar da população como “alternativa de cidadania” para um “direito de cidadania” (PIERSON, 1998).

A vitória bolchevique na Rússia em 1917, com estatização dos meios de produção e formação do primeiro estado nacional auto-denominado socialista, provocou sentimentos muito distintos, além fronteiras: esperança nos trabalhadores e nos desamparados / discriminados, preocupação e “sensibilização” nas classes dominantes. De forma combinada, isto levou ao seguinte quadro em 1929: o gasto público com políticas sociais chegava a 11,8% na Alemanha, 6,4% na Suécia, 5,3% na Noruega e 4,7% na Grã-Bretanha; no México foi adotado um código do trabalho que regulava a jornada em oito horas, seis dias por semana, além de outras disposições quanto à remuneração e seguros sociais (SINGER, 2003).

O Tratado de Versalhes (1919), celebrado na Conferência de Paz após a Primeira Guerra Mundial, deu origem à Organização Internacional do Trabalho – OIT. Fica estabelecida como premissa que paz universal e permanente só pode tornar-se real se houver fundamentação na justiça social, uma vez que “[...] se alguma nação não adotar condições humanas de trabalho, esta omissão constitui um obstáculo aos esforços

de outras nações que desejem melhorar as condições dos trabalhadores em seus próprios países”<sup>30</sup>.

### **1.3.1. Décadas de 30 e 40: políticas de pleno emprego, keynesianismo e Declaração de Direitos Humanos**

Nos Estados Unidos da América, o início do governo do democrata Franklin Roosevelt (1933-45) deu-se com número estimado de treze milhões de desempregados e praticamente todos os bancos fechados (consequência do colapso da Bolsa de Nova Iorque, em 1929). Suas primeiras medidas direcionaram-se para aumento dos gastos públicos e oferta de moeda, estratégia conhecida como *New Deal* (ou Novo Acordo).

Duas leis aprovadas em 1935 marcam a introdução de legislação trabalhista naquele país: Lei Nacional de Relações de Trabalho e Lei de Padrões Justos de Trabalho. A primeira garantia o direito de organização e negociação via sindicatos (por livre escolha dos empregados), enquanto a segunda estabeleceu a jornada semanal (normal) em 40 horas e o valor mínimo por hora trabalhada, e proibiu trabalho infantil em fábricas. Foram acompanhadas da aprovação de leis de seguro social, que contemplavam pensões, seguros e subvenções para assistência a necessitados.

Contra a idéia liberal ortodoxa, cuja premissa era que “[...] a economia estaria sempre em equilíbrio de pleno emprego e que o desemprego eventualmente existente seria sempre ‘voluntário’” (SINGER, 2003, p. 242), surgem no início dos anos 30 políticas voltadas para pleno emprego na Suécia, Brasil (situação discutida mais adiante na seção 2.3), Estados Unidos e Alemanha. No entanto, não havia uma teoria econômica “consistente” e reconhecida internacionalmente que justificasse e desse suporte ao bom funcionamento das mesmas. O texto “Teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro”, do economista inglês John Maynard Keynes, publicado em 1936, supre esta ausência e constitui a principal base de uma teoria macroeconômica, a partir de então conhecida como keynesianismo ou teoria keynesiana (SINGER, 2003).

O liberalismo que imperava teve seus alicerces abalados, particularmente porque a adoção do receituário keynesiano<sup>31</sup>, por número crescente de governos, começou a reverter os efeitos da Grande Depressão, iniciada com a crise de 1929. Ao

---

<sup>30</sup> Constituição da OIT, disponível em [http://www.oitbrasil.org.br/info/download/constituicao\\_oit.pdf](http://www.oitbrasil.org.br/info/download/constituicao_oit.pdf), acesso em 30 de janeiro de 2006.

<sup>31</sup> Idéias que propunham maior participação estatal na vida econômica, com o objetivo de viabilizar um regime de pleno emprego, basicamente via aumento da demanda em paridade com o aumento da capacidade produtiva da economia.

longo da década de 1930 reconhecidos avanços se deram: Reforma Social da Dinamarca (em 33), legislação sueca de 34 (que aumentava participação estatal em ações de assistência social e proteção aos trabalhadores), Ato de Seguridade Social neozelandês de 1938 (talvez o conjunto mais completo de normas de um estado de bem-estar) e Ato Federal de Seguro Desemprego no Canadá (em 40) (PIERSON, 1998).

Programa de seguridade social elaborado nos anos de 1941-42 por comissão presidida por Sir William Beveridge (“Plano Beveridge”), adepto do socialismo gradualista inglês (que passou para a posteridade como socialismo fabiano<sup>32</sup>), e implementado naquele país, rompeu com o “princípio” liberal de direcionar o atendimento / assistência social para grupos ou categorias específicas (o que implicava grande controle, com burocracia e gastos substanciais em atividades-meio). Era de natureza redistributiva, pois os benefícios eram financiados pelos contribuintes (via impostos) e não apenas pelos diretamente interessados e passíveis de serem beneficiados. Pleno emprego constituía-se como objetivo do Estado-providência (SINGER, 2003).

O keynesianismo e as políticas de pleno emprego tinham seus detratores no meio empresarial. Alerta feito pelo polonês Michal Kalecki (KALECKI, 1943) chamava atenção para a rejeição que haveria de vir das classes dominantes, uma vez que os trabalhadores ficariam desproporcionalmente mais fortes nas relações de conflito com seus empregadores. Keynes e Kalecki, embora capitalistas, estavam e estão longe de serem considerados liberais.

Conferência da OIT em 1944 adotou a Declaração da Filadélfia, na qual há pontos inovadores e arrojados do ponto de vista de sua formulação. Em seu Anexo afirma-se que “o trabalho não é uma mercadoria” (parte I, alínea a), além do que,

todos os seres humanos de qualquer raça, crença ou sexo, têm o direito de procurar o bem-estar material e o desenvolvimento espiritual dentro da liberdade e da dignidade, da tranquilidade econômica e com as mesmas possibilidades; a realização de condições que permitam o exercício de tal direito deve constituir o principal objetivo de qualquer política nacional ou internacional (parte II, duas primeiras alíneas).

Já na parte III, a OIT assume como obrigação apoiar os países a “proporcionar emprego integral para todos e elevar os níveis de vida”, bem como “ampliar as medidas de segurança social [...] a todos que necessitem de tal proteção [...]” e “assegurar as mesmas oportunidades para todos em matéria educativa e profissional” (alíneas a, f e j,

---

<sup>32</sup> Sociedade Fabiana, fundada em 1884, “inspirada” no ditador romano (pouca relação com a conotação atual do termo) Fabius Cunctator, o conciliador (ou contemporizador), durou até 1930 e teve representantes destacados, como H. G. Wells. Seu objetivo era “persuadir a sociedade inglesa a democratizar a constituição política e, assim, a socializar as indústrias, de modo a fazer a vida do povo inteiramente independente do capitalismo privado” (REIS FILHO, 2002).

respectivamente)<sup>33</sup>. Neste escopo, direitos sociais ficam caracterizados como direitos humanos e evidencia-se a responsabilidade do Estado tal como aquela preconizada no Plano Beveridge: presença efetiva na provisão de meios para alcance do bem estar por parte de todos, de forma incondicional, sem necessidade de qualquer tipo de contrapartida. Fica “decretado” o “direito de cada cidadão de participar do consumo do produto social por ser membro da comunidade nacional” (SINGER, 2003, p. 252).

A Conferência das Nações Unidas de 1945, em São Francisco, EUA, com representantes de 50 países, deu origem à Carta das Nações Unidas (e ao “nascimento” oficial da Organização das Nações Unidas – ONU), na qual eles se declaram resolvidos a

preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla<sup>34</sup>.

Em dezembro de 1948, na Assembléia Geral das Nações Unidas, em Paris, é produzida a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que com seus trinta artigos procura cobrir todos os aspectos da vida humana, como por exemplo: direito à vida, à integridade física (segurança pessoal) e à liberdade (“impondo” limites aos governos sobre a vida dos indivíduos), direito à privacidade, a uma nacionalidade e, “surpreendentemente”, de ser reconhecido como pessoa perante a lei, qualquer que seja o lugar. O texto não se restringe aos direitos civis, apontando na direção de direitos econômicos e sociais: direito à propriedade, ao trabalho e à livre escolha de emprego, direito à educação (gratuita nos níveis básicos). Tendo em vista o recorte do presente estudo, cabe destaque ao estabelecido no Artigo XXI, inciso 2: “Todo homem tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país”. Quanto aos deveres individuais, eles têm compromisso com a preservação de direitos dos outros indivíduos, dentro de uma democracia, e ficam assim explicitados nos três incisos do Artigo XXIX. Destes, o inciso 2 estabelece que:

No exercício de seus direitos e liberdades, todo homem estará sujeito apenas às limitações determinadas pela lei, exclusivamente com o fim de assegurar o devido reconhecimento e respeito dos direitos e liberdades de

---

<sup>33</sup> “Declaração da Filadélfia”, disponível em [http://www.oitbrasil.org.br/info/download/constituicao\\_oit.pdf](http://www.oitbrasil.org.br/info/download/constituicao_oit.pdf), acesso em 30 de janeiro de 2006.

<sup>34</sup> “Carta das Nações Unidas”, disponível em [http://www.onu-brasil.org.br/documentos\\_carta.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php), acesso em 31 de janeiro de 2006.

outrem e de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar de uma sociedade democrática<sup>35</sup>.

Desde então, o que se tem é uma “plataforma utópica”, cujas violações insistentemente superam o “espírito” contido no documento, inclusive por parte de alguns governos de países originalmente signatários, e ferem, muitas vezes, o próprio sentido de “ser humano”. Esta verdade é de difícil e indesejável ocultação.

### 1.3.2. Estrutura tridimensional de Marshall

Estudo de Marshall (1967), considerado clássico e cuja publicação original deu-se em 1950, faz uma divisão do conceito de cidadania em três partes ou elementos: civil, política(o) e social. Segundo ele, constituem o elemento civil “os direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça” (p. 63). Quanto ao elemento político, ele cobre “o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo” (p. 63). Já quando se reporta ao elemento social, esclarece que isto diz respeito a “tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade” (p. 63-64). A perspectiva de Marshall assume que em havendo uma “evolução” do capitalismo como sistema social, o sistema de direitos que constitui a cidadania caminharia na contramão dos sistemas de mercado e de classe (BARBALET, 1989). Fica estabelecida uma relação conflituosa entre cidadania e sistema de classes capitalista, pois, a incorporação dos direitos sociais

[...] assumiu o aspecto de ação modificando o padrão total da desigualdade social. Já não se contenta mais em elevar o nível do piso do porão do edifício social, deixando a superestrutura como se encontrava antes. Começou a remodelar o edifício inteiro e poderia até acabar transformando um arranha-céu num bangalô (MARSHALL, 1967, p. 88-89).

Uma síntese, a título de conceituação, é assim formulada:

A cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*. Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal em relação à qual o sucesso pode ser medido e em relação à qual a aspiração pode ser

---

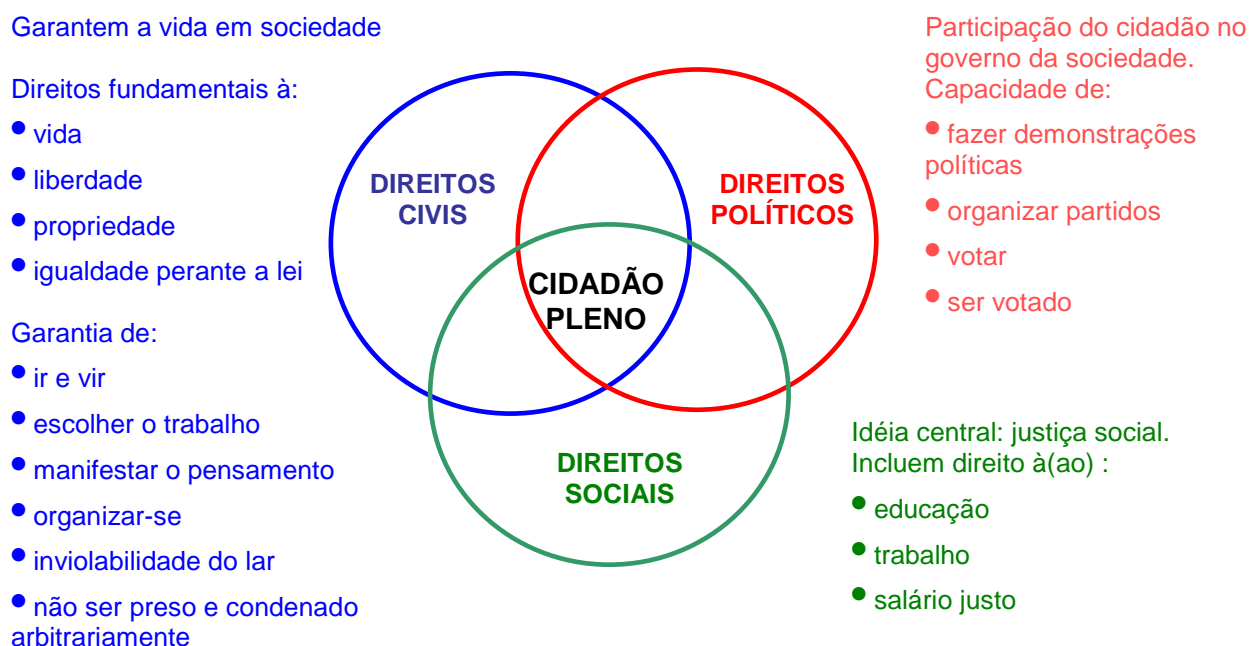
<sup>35</sup> “Declaração dos Direitos Humanos”, disponível em <http://www.onu-brasil.org.br/documentos/direitoshumanos.php>, acesso em 31 de janeiro de 2006.



dirigida. A insistência em seguir o caminho assim determinado equivale a uma insistência por uma medida efetiva de igualdade, um enriquecimento da matéria-prima do *status* e um aumento no número daqueles a quem é conferido o *status* (p. 76).

Do ponto de vista institucional, estariam ligados ou seriam correspondentes a estes elementos: tribunais de justiça (civil), parlamento e instâncias do governo local (político) e sistema educacional e serviços sociais (social). Esquemáticamente, considerando contribuições de Covre (1986; 1995), a figura 1 tenta expressar a idéia proposta.

**Figura 1 – Configuração esquemática do “cidadão pleno”, segundo Marshall**



Quanto aos deveres, Marshall (1967) assim argumenta:

O dever cujo cumprimento é óbvio e necessariamente mais imediato para a realização do direito é o dever de pagar impostos e contribuições de seguro. Visto que estes são compulsórios, nenhum ato de vontade e nenhum sentimento forte de lealdade entram em jogo. A educação e o serviço militar são também compulsórios. Os outros deveres são vagos e estão incluídos na obrigação geral de levar a vida de um bom cidadão [sic], prestando tanto serviço quanto possível para promover o bem-estar da comunidade. Mas a comunidade é tão ampla que a obrigação se torna remota e ideal. De importância fundamental é o dever de trabalhar, mas o efeito do trabalho de um indivíduo sobre o bem-estar da sociedade total é tão infinitamente pequeno que ele dificilmente acreditará que possa causar algum mal pelo não-cumprimento do referido dever (p. 109).

Há uma dualidade na visão deste autor quanto ao trabalho, pois ele também advoga que “o direito civil básico é o direito a trabalhar, isto é, o de seguir a ocupação de seu gosto no lugar de escolha, sujeito apenas à legítima exigência do treinamento técnico

preliminar” (p. 67). Direito e dever (mesmo que “atenuado”) conferem ao trabalho papel central na configuração do *status* de cidadão e, por conseguinte, na visão do que venha a ser o exercício pleno de cidadania.

Barbalet (1989) entende que Marshall ignora o fato de que os diferentes conjuntos de direitos “não são todos talhados do mesmo pano e, em determinadas circunstâncias, podem desenvolver-se entre eles graves tensões” (p. 36). Os direitos de cidadania estabelecem limites às ações do Estado e dos próprios cidadãos. No caso do Estado, ele é demandado quando se trata de direitos sociais, e deve haver a garantia de benefícios por parte dele. Quando se trata de direitos civis, estes são de fato, direitos “contra” o Estado. Mais especificamente, há ações que o Estado não pode implementar (em respeito aos direitos civis), enquanto há outras que ele seria “obrigado” a implementar (em respeito aos sociais).

Outra crítica / limite à proposta de Marshall, seria o tratamento dado à questão de “civilização”, pois ele seria um tanto vago com relação ao que estaria incluído em uma civilização comum a ser compartilhada pelos cidadãos. Barbalet (1989) argumenta que isto pode até ser uma virtude, uma vez que uma visão mais “aberta” (ou vaga) de civilização favoreceria maior abrangência e diversidade, com maior possibilidade de integração social.

### 1.3.3. Apogeu do Estado de Bem-estar

O período 1945-75 poderia ser considerado como a fase áurea do *welfare state*. O consenso entre classes e partidos políticos, no período imediatamente após a Segunda Guerra Mundial, levou a uma postura comprometida com os princípios de estado de provisão, tal como exposto em conteúdo da Declaração Universal dos Direitos Humanos, onde se encontra no artigo XXV, inciso 1:

Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.<sup>36</sup>

Fato é que este também foi um período de acelerado crescimento na economia capitalista mundial, em níveis até então desconhecidos. Europa Ocidental, Japão e América do Norte experimentaram, então, a busca de conciliação de algo que historicamente parecia não conciliável: interesses do capital e do trabalho. Os resultados

---

<sup>36</sup> Idem nota 35.

alcançados sinalizaram ser isto viável naquele momento, pois dados de gastos com proteção social com relação ao PIB, em 1950, apresentados por Singer (2003, p. 253) e reproduzidos no quadro 1, apontam crescimento expressivo quando comparados àqueles de anos anteriores.

**Quadro 1**  
**Gastos com proteção social, como percentual do PIB, em 1950**

País	Gasto (% do PIB)	País	Gasto (% do PIB)
Alemanha Ocidental	14,8	Nova Zelândia	9,9
Finlândia	12,6	Suíça	6,0
Bélgica	12,5	Estados Unidos	5,4
Áustria	12,4	Canadá	5,1
Reino Unido	10,0	Japão*	4,0

(\*) Dado de 1960.

Para Fleury (1994), nesse período “a inclusão do da classe média se deu por uma dupla via, isto é, tanto como consumidores beneficiados pelos programas sociais quanto como produtores incorporados à rede de serviços sociais” (p. 122).

Alguns países mantiveram ritmo acelerado de crescimento em seus gastos sociais até o início dos anos 90 (Suécia, Holanda, Dinamarca, Bélgica e Noruega chegaram a percentuais superiores a 25%), porém as eleições de Margaret Thatcher e Ronald Reagan, em 1979 no Reino Unido e 1980 nos Estados Unidos, respectivamente, marcam o início de um novo momento, no qual o keynesianismo passa a sofrer oposição sistemática.

#### **1.4. Da década de 1980 em diante**

Os freios impostos ao estado de bem-estar, com a fase revigorada do liberalismo, agora antecedido do prefixo neo-, eram pautados pela visão monetarista<sup>37</sup>, formulada por Milton Friedman, para o qual a questão do desemprego era mera consequência do binômio oferta-e-procura, sendo que, por vezes, há mercadorias ofertadas para as quais não há demanda. A velha “mão invisível do mercado” está de

---

<sup>37</sup> O monetarismo, como reação ao keynesianismo, tem foco direcionado principalmente para controle da inflação, que segundo seu formulador, Milton Friedman, era um problema de natureza eminentemente monetária, consequência de haver mais dinheiro em circulação do que deveria (em função das reservas disponíveis). Outro ponto-chave para esta teoria é o controle rigoroso do déficit público.

volta e mais “musculosa”, em oposição à participação do Estado como agente que traria “equilíbrio” às relações presentes naquele “mercado” (MORAES, 2001; SINGER, 2003).

Os governos conservadores de Thatcher 1979-90 (sucedida pelo colega de partido John Major, que ficou até 1997) e Reagan 1981-89 (sucedido pelo seu vice, George Bush, até 1993, para não falar nos seis anos já concluídos de mandato de Bush filho) ilustram esta guinada na visão de papel do Estado, porém isto não foi suficiente para que houvesse, em âmbito ampliado (resto da Europa Ocidental, Canadá, Oceania, Japão), perda substancial de direitos sociais. O efeito provocado, de forma mais geral, foi de estabilização ou recuo nos gastos (como percentual do PIB) destinados a financiar estes direitos. Começa a haver questionamento, mesmo entre os trabalhadores (com participação efetiva e tendenciosa de parte dos meios de comunicação), quanto ao sustento destes direitos com recursos de impostos (pagos, em grande parte, por quem tem emprego formal), pois com aumento do desemprego e diminuição real na renda de quem permanece empregado, há uma tendência de desequilíbrio entre o ingresso de recursos e a saída (déficit previdenciário, por exemplo, apresenta-se como um dos efeitos colaterais). O princípio de participação solidária cede algum espaço para uma visão eminentemente utilitarista.

#### **1.4.1. Perspectiva multidimensional: além das três dimensões de Marshall**

Do ponto de vista conceitual, Giddens (1982) trata de uma quarta categoria / dimensão para formação dos direitos de cidadania. Segundo ele, os direitos industriais não estariam apropriadamente contemplados no conjunto de direitos civis, tal como consolidado por Marshall. Os direitos industriais, segundo ele, “são os dos empregados poderem formar sindicatos e fazerem greves” (p. 172). A especificidade vista por Giddens está no fato destes serem resultado de luta dos trabalhadores, enfrentando resistência de empregadores e do Estado. Neste sentido, não seriam mera extensão de direitos civis para uma perspectiva ou exercício coletiva(o), enquanto que para Marshall (1967, p. 103), “o sindicalismo criou uma espécie de cidadania industrial secundária [...]”, uma vez que significava a busca coletiva por direitos civis, que por natureza são individuais.

Já Bresser Pereira (2001) propõe que um quarto conjunto seria formado pelos direitos republicanos, ou seja, “direitos que cada cidadão tem de que os bens públicos – os bens que são de todos e para todos – permaneçam públicos, não sejam capturados por indivíduos ou grupos de interesse” (p. 17). Contrariamente aos direitos civis, focados nos indivíduos e, por isto, com caráter mais “egoísta”, os republicanos (ou

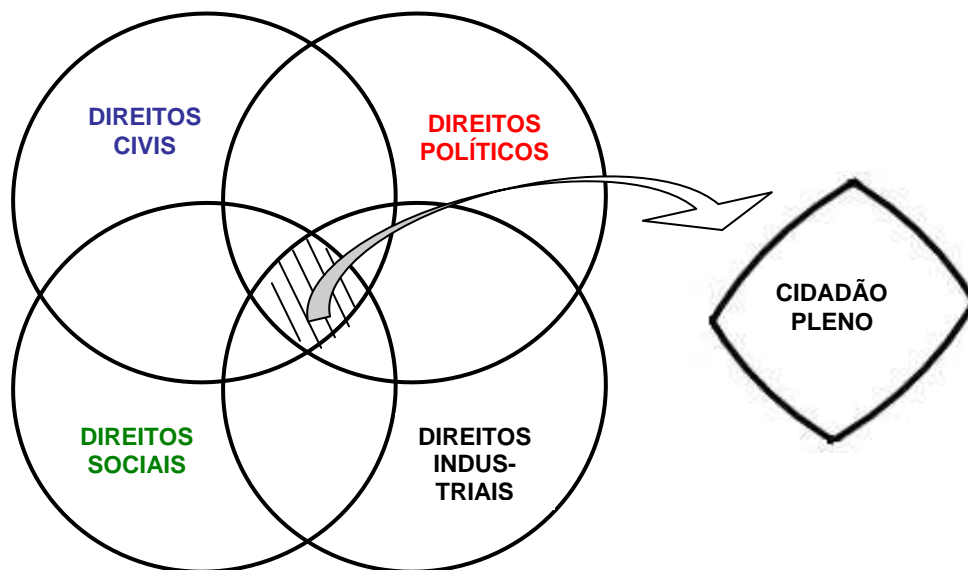
cívicos, segundo proposta de KELLY, 1979) têm foco mais aberto, direcionado para o coletivo. Assim, “o cidadão é cidadão à medida que, além de ter seus interesses egoístas garantidos, assume responsabilidades, em relação ao interesse público, que podem estar em contradição com seus interesses particulares” (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 12).

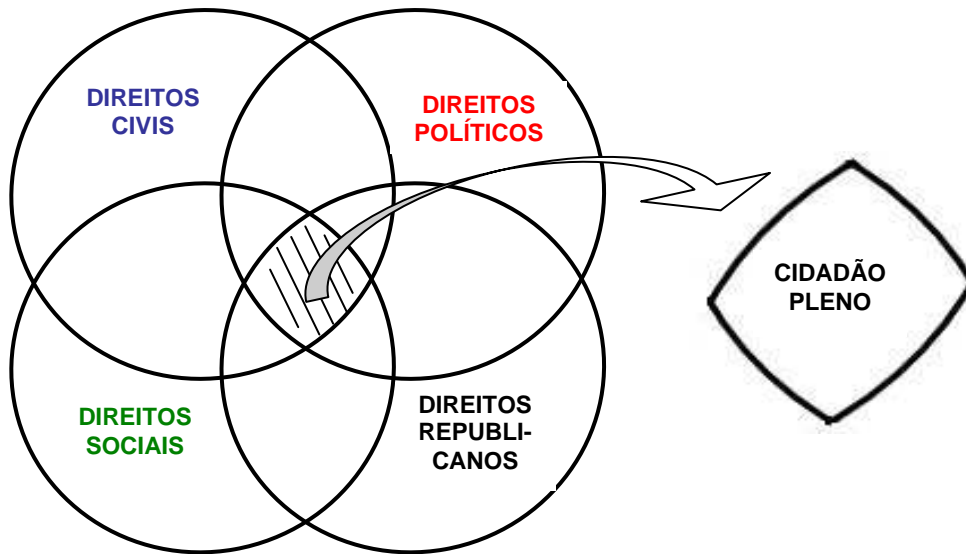
Esta proposta de direitos republicanos engloba três grupos de direitos fundamentais: ao patrimônio ambiental, ao patrimônio histórico-cultural e ao patrimônio econômico público (este sim, considerado direito à *res publica*, estrito senso, e constituído, basicamente, pelos impostos arrecadados pelo Estado e o fluxo destes recursos).

A figura 2 ilustra esquematicamente as duas propostas de direitos de cidadania, com quatro dimensões.

**Figura 2 – Configuração esquemática do “cidadão pleno”, com quatro dimensões**

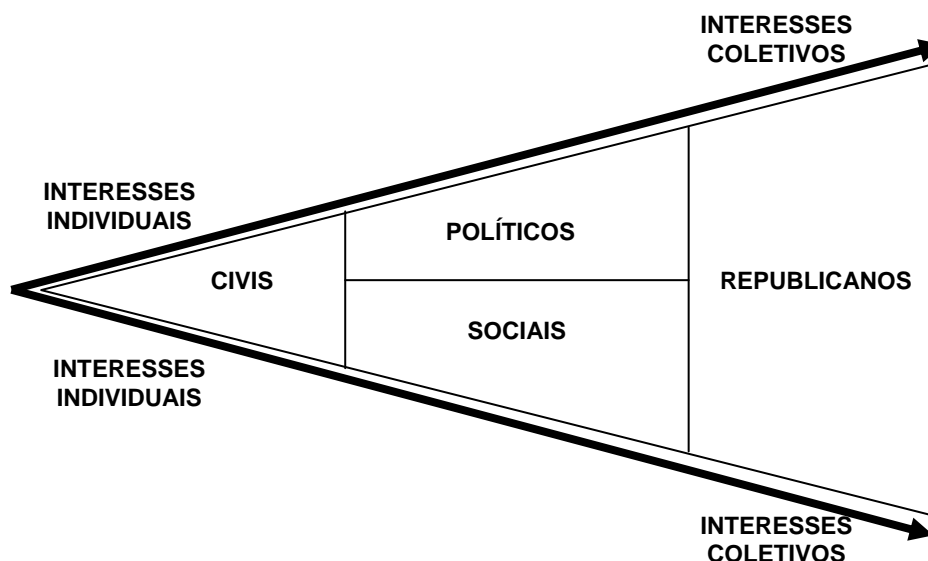
**2a – Segundo Anthony Giddens**



**2b – Segundo Bresser Pereira**

Bresser Pereira também concorda que os direitos são necessariamente conquistas, frutos de processos históricos de lutas, complementando que os direitos se estabelecem contra alguém ou algo. Assim, os políticos e civis (direitos de primeira geração) são contra o Estado, a quem compete assegurá-los. Os direitos sociais (segunda geração) são contra outros cidadãos (os ricos e/ou poderosos), em uma perspectiva micro, ou contra a sociedade civil / organizada, adotada uma perspectiva macro. O ponto por ele introduzido como uma nova dimensão (os republicanos), diz respeito aos direitos ou interesses de natureza difusa (ou transindividuais, plurindividuais ou, ainda, direitos subjetivos individuais), tratados pela literatura sobre o tema como direitos humanos de terceira, quarta e quinta gerações (BOBBIO, 1992; CARNEIRO, 1997; SANTOS, 2002; SCHIEFER, 2004). Admitida a existência de uma escala ancorada em seus extremos por “interesse individual ou privado” e “interesse coletivo”, o elenco de direitos estaria representado tal como na figura 3, com os políticos e sociais entre os civis e republicanos.

**Figura 3 – Quatro dimensões de direitos na “escala de interesses”**



Ao tratar brevemente as gerações de direitos humanos, deve-se esclarecer que estes direitos são:

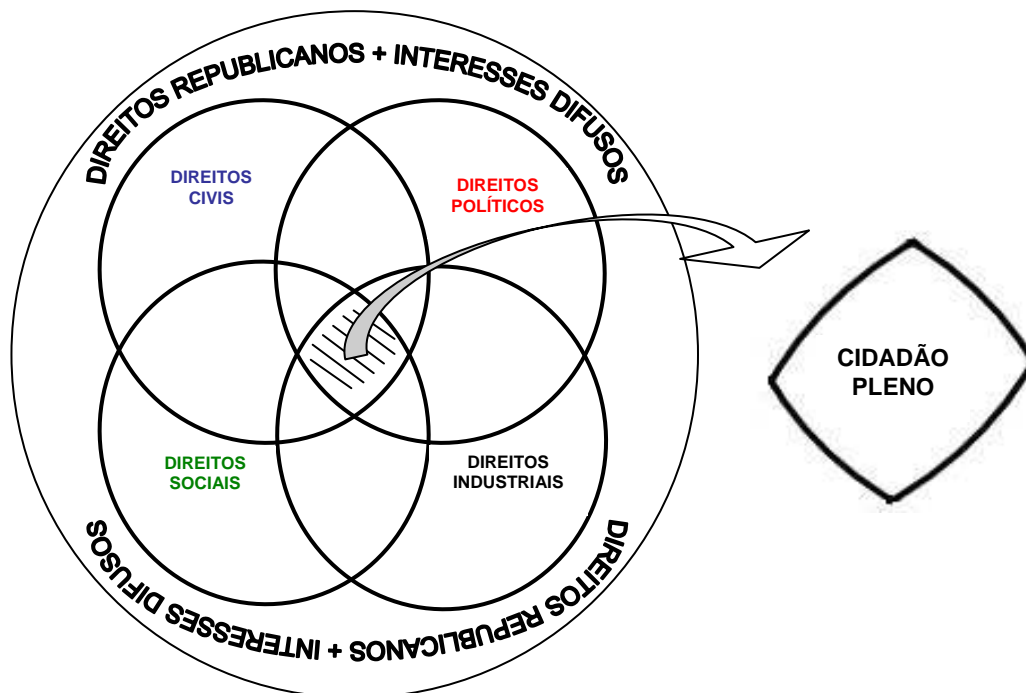
- a. de primeira geração – também chamados direitos de liberdade (incluídos os civis e políticos), cuja titularidade é exercida por cada indivíduo, limitam a ação do Estado (conduta / postura “negativa” do Estado). Surgidos, historicamente, no final do século XVIII, como já tratado em sessões anteriores;
- b. de segunda geração – são os direitos sociais, surgidos no final do século XIX, com desenvolvimento mais significativo ao longo do XX. Demandam intervenção “positiva” do Estado, na tentativa de assegurar uma ordem social mais justa;
- c. de terceira geração – são aqueles originalmente tratados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, da ONU, e que dizem respeito aos direitos à solidariedade, à paz e ao desenvolvimento econômico. Estes seriam interesses transindividuais, pois não podem ser definidos como de alguém ou um grupo de indivíduos, em particular (são de interesse difuso e comum, ou *res omnium*, coisa de todos). Estão aí inseridos: “direitos à paz, à autodeterminação dos povos, ao meio ambiente, qualidade de vida, à utilização e conservação do patrimônio histórico e cultural e o direito à comunicação” (SANTOS, 2002, p. 12). No caso do meio-ambiente, o que está em jogo, explicitamente, é o direito a viver em um ambiente não poluído;
- d. de quarta geração – aqui o destaque vai para os direitos associados aos efeitos decorrentes dos avanços das pesquisas biológicas, com ênfase para aquelas relacionadas à manipulação de “patrimônio” genético (BOBBIO, 1992). Ainda não estão suficientemente claros seus limites,

nem os tecnológicos, nem os éticos. Quanto às suas ameaças, como atesta Bobbio (1992), elas podem tanto estar ligadas aos direitos de liberdade (ou seja, um não-agir do Estado), como aos direitos sociais (e, neste caso, a uma ação positiva por parte do Estado). Incluem ainda os direitos à democracia, à informação e ao pluralismo (SANTOS, 2002; SCHIEFER, 2004);

- e. de quinta geração – bem mais rarefeitos na literatura, são abordados, por exemplo, por Santos (2002), que afirma tratarem-se de direitos associados ao desenvolvimento do mundo cibernético (e, mais uma vez, seus limites tecnológicos e éticos). Para Fleury (2004), a quinta geração “corresponde à demanda por uma gestão deliberativa das políticas públicas, em especial, das políticas sociais” (p. 5). Nesta ótica, as outras gerações são constituídas pelos civis, políticos, sociais e difusos. Assim, esta proposição de quinta geração assemelha-se àquela dos direitos republicanos.

Nova tentativa de esquematização do “cidadão pleno”, contempladas todas as dimensões discutidas encontra-se na figura 4.

**Figura 4 – Configuração esquemática do “cidadão pleno”, com quatro dimensões e interesses / direitos difusos**



#### 1.4.2. Uma nova cidadania? Proposições para os anos 90 e século XXI

Duas propostas serão aqui tratadas, uma devida a Dagnino (1994), outra a Demo (1995).



A primeira delas enfatiza o caráter da cidadania como estratégia política. Esta noção está amparada em três elementos: “vinculação à experiência dos movimentos sociais, à construção democrática e seu aprofundamento, e o nexos constitutivo entre cultura e política” (p. 107). No desenvolvimento de sua argumentação, Dagnino (1994) entende que conteúdo e significado de cidadania “[...] respondem à dinâmica dos conflitos reais, tais como vividos pela sociedade num determinado momento histórico. Esse conteúdo e significado, portanto, serão sempre definidos pela luta política” (p. 107). Aquela mesma autora dá destaque aos pontos que julga diferenciadores em sua concepção para uma nova cidadania, que:

- a. assume uma redefinição quanto ao que são direitos, na qual fica enfatizada a “invenção / criação de novos direitos” (p. 108);
- b. demanda a “constituição de sujeitos sociais ativos”, tornando-se, então, “[...] uma estratégia dos não-cidadãos, dos excluídos, uma cidadania ‘de baixo para cima’” (p.108);
- c. teria uma abrangência bem mais elástica, constituindo-se uma proposta de sociabilidade, com “desenho mais igualitário das relações sociais em todos os seus níveis” (p. 108);
- d. redireciona o foco da relação Estado-indivíduo para a relação Estado-sociedade civil, o que requer “um processo de aprendizado social, de construção de novas formas de relação” (p. 109);
- e. redireciona o foco da idéia histórica de inclusão ou pertença ao sistema político para “direito de participar efetivamente da própria definição desse sistema” (p. 109); e
- f. sendo uma estratégia, tornaria possível a articulação entre o direito à igualdade e o direito à diferença, não no sentido de que se caia na “cilada da diferença”, levando à criação e/ou aprofundamento de fossos entre os seres humanos, mas sim de que “a afirmação da diferença está sempre ligada à reivindicação de que ela possa simplesmente existir como tal, o direito de que ela possa ser vivida sem que isso signifique [...] o tratamento desigual, a discriminação” (p. 114).

Também dentro de uma visão voltada para emancipação, Demo (1995) propõe que cidadania é a “competência humana de fazer-se sujeito, para fazer história própria e coletivamente organizada” (p. 1). Propõe ainda que a cidadania é a “raiz dos direitos humanos” e é “fundante com respeito ao Estado” (p. 3). Esta é uma formulação que preconiza a cidadania no contexto de uma coletividade organizada (ou seja, uma cidadania emancipada). Nesta configuração, ao Estado fica destinado um desafio “descomunal”: “[...] de que seja público (sirva aos interesses comuns) e de serviço (promova o bem comum), para que seja, então, legítimo, ou, de direito” (p. 3). Este seria

um “modelo” aperfeiçoado, muito possivelmente ainda sem nenhuma experiência prática integral.

Segundo esse autor, outros dois tipos de cidadania estariam muito mais difundidos e presentes: a tutelada e a assistida. Quanto à primeira, seria aquela “que a direita (elite econômica e política) cultiva ou suporta, a saber, aquela que tem por dádiva ou concessão de cima. Por conta da reprodução da pobreza política das majorias, não ocorre suficiente consciência crítica e competência política para sacudir a tutela” (p. 6), enquanto a segunda seria uma “forma mais amena de pobreza política, porque já permite a elaboração de um embrião da noção de direito, que é o direito à assistência, integrante de toda democracia. Entretanto, ao preferir assistência à emancipação, labora também na reprodução da pobreza política [...]” (p. 6-7).

O que tem emergido ao longo da história parece “conspirar” no sentido de confirmar esta dualidade / bifurcação conceitual proposta. Estar-se-ia, inexoravelmente, entre estas duas alternativas? Estaria isto, de certa forma, sendo retratado anualmente por dois concorridos Fóruns: o Econômico, em Davos, Suíça, voltado para os interesses de governos e empresários de países ricos / desenvolvidos, e o Social Mundial, itinerante, surgido como um contraponto ao outro?

Até aqui falou-se, basicamente, em princípios vigentes, em maior ou menor grau, no Mundo Ocidental (Europa e Américas, com exceções), Oceania (Austrália e Nova Zelândia) e Japão. E o resto do planeta? O que valeria para África, em particular a subsaariana, composta por mais de 40 países, como Etiópia e Serra Leoa, por exemplo? E quanto aos gigantes China e Índia, nos quais habitam cerca de 30% dos habitantes do globo e persistem práticas de infanticídio, particularmente feminino, assassinatos oficiais (por vezes, em sessões públicas), no primeiro, e ainda rígida estrutura de castas, no segundo? Com segurança, pode-se dizer que para mais da metade da população humana, pensar nos conceitos de cidadania e cidadão (além dos seus limites jurídicos formais, nos quais acabam por se confundir com nacionalidade, mesmo que por concessão-adoção), ainda faz parte do plano abstrato, especulativo. Sem liberdade de pensamento e de expressão e acesso real aos meios de subsistência, em condições acima da linha de pobreza, não dá nem para começar a considerar que eles se façam presentes: retoma-se quadro similar àquele vigente até a Idade Média.

## 2. TRAJETÓRIA PARA CIDADANIA E RELAÇÃO ESTADO-CIDADÃO NO BRASIL

*Brasil, mostra tua cara, quero ver quem paga pra gente ficar assim. Brasil, qual é o teu negócio? O nome do teu sócio? Confia em mim. Grande pátria desimportante, em nenhum instante eu vou te trair.*  
(Cazuza, George Israel e Nilo Romero, 1988)

Uma vez que a partir de 1500 o Brasil integrou-se oficialmente ao mundo conhecido, ou assim considerado, e o recorte do presente estudo está circunscrito à realidade deste país, faz-se necessário repassar a linha do tempo desde então.

O atual quadro social brasileiro, caracterizado por

- a. violência urbana – para ilustrar apenas com um indicador de perda de vidas humanas, o IBGE<sup>38</sup> informou 103.706 óbitos por causas violentas no ano de 2004, número equivalente a 10,4% do total de óbitos naquele ano, e outras 102.796 em 2005, ou 10,5% do total (foram quase 100 mil homicídios no biênio 2003-04, segundo a Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura – OEI<sup>39</sup>);
- b. desemprego / subemprego – estimativas do IBGE<sup>40</sup> para outubro de 2006: 9,8% de desocupados e 17,2% para pessoas ocupadas com rendimento por hora inferior ao salário mínimo por hora de trabalho, nas seis regiões metropolitanas onde os indicadores são aferidos, ou seja, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador e Recife. Os percentuais em outubro de 2005 eram 9,6 e 14,4, respectivamente;
- c. analfabetismo – mais um vez, segundo o IBGE<sup>41</sup>, 10,2% da população com idade igual ou maior a dez anos era não alfabetizada em 2005;
- d. educação de má qualidade – quanto ao analfabetismo funcional, não há dados oficiais com base em critérios que possam ser considerados consistentes, porém dados do Instituto Paulo Montenegro<sup>42</sup> apontam

<sup>38</sup> Estatísticas do Registro Civil 2004. Disponível em [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/registrocivil/2004/tabela2\\_4.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/registrocivil/2004/tabela2_4.pdf), acesso em 23 de dezembro de 2005, e [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/registrocivil/2005/tabela2\\_4.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/registrocivil/2005/tabela2_4.pdf), acesso em 14 de dezembro de 2006.

<sup>39</sup> Mapa da Violência 2006 – Os jovens do Brasil, de Julio Jacobo Waiselfisz. Disponível em <http://www.comunidadessegura.org/files/active/0/mapaviolencia.pdf>, acesso em 16 de dezembro de 2006.

<sup>40</sup> Pesquisa Mensal de Emprego – PME. Disponível em [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme\\_nova/pme102006ttm01.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/pme102006ttm01.shtm), acesso em 14 de dezembro de 2006.

<sup>41</sup> Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, Síntese de Indicadores 2005. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/>, acesso em 13 de dezembro de 2006.

<sup>42</sup> 4º e 5º Indicadores Nacionais de Alfabetismo Funcional – INAF. Disponíveis, respectivamente, em [http://www.ipm.org.br/an\\_ind\\_inaf\\_4.php](http://www.ipm.org.br/an_ind_inaf_4.php) e [http://www.ipm.org.br/an\\_ind\\_inaf\\_5.php](http://www.ipm.org.br/an_ind_inaf_5.php), acesso em 23 de dezembro de 2005. Até dezembro de 2006 não havia novos dados disponíveis.

que, da população de 15 a 64 anos, 26% têm habilidades plenas de leitura e escrita, em 2005, e 23% dominam habilidades matemáticas básicas para atividades cotidianas, em 2004, o que significa dizer que três em cada quatro brasileiros adultos encontram-se em situação de analfabetismo funcional, em maior ou menor grau (em língua portuguesa e/ou matemática);

- e. serviços de saneamento e saúde ainda deficientes, quantitativa e qualitativamente, pois, de acordo com dados oficiais
  - ✓ quanto a saneamento básico<sup>43</sup>, do total de domicílios brasileiros em 2005, 17,7% não eram atendidos por rede geral de água, 30,3% não dispunham de esgotamento sanitário adequado e 14,2% não contavam com coleta de lixo;
  - ✓ quanto à situação de saúde no ano de 2003<sup>44</sup>, a proporção de brasileiros que declarou nunca ter feito uma consulta ao dentista foi de 15,9%, enquanto 29,9% declaravam ter pelo menos uma doença crônica e 34,4% das mulheres na faixa etária a partir de 40 anos nunca realizaram um exame clínico para prevenção ou diagnóstico de câncer de mama. Os principais obstáculos para o acesso ao serviço de saúde reportados pelos entrevistados são: barreiras financeiras (quase 24% dos respondentes), demora no atendimento e barreiras geográficas<sup>45</sup>; e, sobretudo,
- f. enormes diferenças econômicas – segundo Relatório das Nações Unidas<sup>46</sup>, tomando por base o índice de Gini, internacionalmente aceito como indicador apropriado para desigualdade de distribuição de renda / riqueza, o país é o décimo mais desigual entre 126 com dados disponíveis, o que significa dizer que os 10% mais ricos detêm 45,8% dos recursos / riqueza, enquanto os 10% mais pobres ficam com 0,8% (para os 20% mais pobres a “fatia do bolo” aumenta para 2,6%, mas na “pátria amada, idolatrada” já são cerca de 109 mil indivíduos ou famílias

---

<sup>43</sup> Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2005, Comentários. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2005/comentarios2005.pdf>, acesso em 13 de dezembro de 2006.

<sup>44</sup> Relatório Acesso e Utilização de Serviços de Saúde, organizado pelo Ministério da Saúde e IBGE. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2003/saude/saude2003.pdf> acesso em 24 de dezembro de 2005. Não há relatório similar disponível nas PNAD de anos posteriores.

<sup>45</sup> Em se tratando da qualidade dos serviços públicos de saúde prestados à população, apenas a título de ilustração, matéria da revista Isto É, número 1885, de 30 de novembro de 2005, com título “Saúde Pública: Estado Terminal”, e chamada de capa com uma única palavra “Vergonha”, trazia um sintomático relato constante no livro de plantão do Hospital Geral de Bonsucesso, RJ: “Continuamos trabalhando em condições indignas. Passo o plantão com seis pacientes internados em cadeiras, um no armário de roupas e um na prancha [...] Até quando?!”.

<sup>46</sup> Relatório do Desenvolvimento Humano 2006. Disponível em [http://www.pnud.org.br/arquivos/rdh/rdh2006/rdh2006\\_desig.pdf](http://www.pnud.org.br/arquivos/rdh/rdh2006/rdh2006_desig.pdf), acesso em 15 de dezembro de 2006. No caso do Brasil, os dados são referentes ao ano de 2003 e não há padronização neste quesito para todos os países, o que, de certa forma, fragiliza o estabelecimento de um *ranking*.

que pertencem ao clube dos milionários e 16, ao dos bilionários, “salve, salve!”<sup>47</sup>),

merece ser visto como acúmulo de equívocos no que diz respeito à prática e à defesa dos direitos do ser humano. Nas palavras de Dimenstein (2004):

Tão frágil como o papel e, quase sempre, com seus direitos assegurados apenas no papel. Assim se resume a cidadania no Brasil, onde, apesar de todos os avanços, a regra é a exclusão social, a incapacidade de oferecer um mínimo de igualdade de oportunidades às pessoas. Essa é a raiz da violência que vemos por todos os lados e que nos faz sentir como reféns (p. 3).

As próximas sessões pretendem, de forma bastante resumida (porém abrangente e articulada, tanto quanto possível), mostrar uma fotografia histórica do que se fez e do muito que não se fez em favor da instauração de uma cultura e prática de cidadania no Brasil. A segmentação temporal adotada segue proposta geral constante nos textos de Carvalho (2003) e Fausto (2004).

## **2.1. Ônus do passado colonial: do descobrimento à independência política em 1822**

Em termos de cidadania, este período poderia ser relatado apenas como uma página em branco, uma grande lacuna, pois não é possível falar em uma figura semelhante a do cidadão brasileiro até a declaração de independência. Segundo Carvalho (2003), o legado português, naquele momento, era nitidamente dicotômico: de um lado, unidade territorial e lingüística e, até certo ponto, cultural e religiosa; de outro, população majoritariamente analfabeta, sociedade escravocrata, economia agrícola (centrada em latifúndios e monocultura) e um Estado absolutista.

Esse autor defende que há três pontos-chave no período colonial, relativos às estratégias de gestão portuguesa ao longo de 322 anos:

- a. dominação e extermínio de povos indígenas (seminômades, na idade da pedra polida);

---

<sup>47</sup> Para o quantitativo de milionários a fonte é *World Wealth Report 10<sup>th</sup> Anniversary, 1997-2006*, elaborado pela *Capgemini Consulting* e pelo banco *Merrill Lynch*, disponível em <http://www.ml.com/media/67216.pdf>, acesso em 15 de dezembro de 2006, e para o de bilionários a fonte é *Revista Forbes*, disponível em [http://www.forbes.com/lists/2006/10/Citizenship\\_1.html](http://www.forbes.com/lists/2006/10/Citizenship_1.html), acesso em 15 de dezembro de 2006. No caso dos milionários, houve crescimento de 11,3% no ano de 2005 e de 7,1% em 2004, e define-se como milionário(a) aquele(a) que tem patrimônio ou riqueza em ativos financeiros líquidos maior ou igual a um milhão de dólares. Os “milionários médios” têm de 5 a 30 milhões de dólares, enquanto os “ultra abonados” ou “ultra ricos” têm acima de 30 milhões de dólares “disponíveis”. No caso dos bilionários, foram contabilizados 793 indivíduos ou famílias em todo o mundo com patrimônio líquido superior a um bilhão de dólares em 2006.

- b. natureza eminentemente comercial (exploração de recursos com finalidade lucrativa); e
- c. descaso com educação, particularmente a básica / primária.

Sinteticamente, o resultado do período pode ser assim apresentado:

- a. milhões de índios dizimados (estima-se a população indígena em quatro milhões quando do descobrimento e menos de um milhão por ocasião da independência);
- b. escravidão como opção para recrutamento de mão-de-obra, com amplo apoio da sociedade, explícito da maioria dos segmentos e velado de uns poucos, pois até escravos libertos tornavam-se proprietários de escravos. Estima-se importação de cerca de três milhões de escravos africanos entre a segunda metade do século XVI e 1822. Neste ano, de uma população total estimada em cinco milhões de habitantes, 20% ainda seriam escravos (IBGE, 1987);
- c. conluio entre o poder do Estado (das autoridades constituídas) e o poder privado dos grandes proprietários de terras; e
- d. situação lastimável quanto à educação da população (até 1808 havia proibição de Portugal para instalação de universidades no Brasil e, cinquenta anos após a independência, apenas 16% da população era alfabetizada).

Tomada a concepção tridimensional de Marshall (mencionada na Introdução e retomada no item 1.2), no século XVIII e início do XIX, os direitos civis beneficiavam a poucos, os políticos a pouquíssimos e os sociais eram quase uma abstração, uma vez que algum tipo de assistência ficava a cargo da igreja católica romana e de particulares. Conseqüência: não havia cidadãos.

## **2.2. Primeiros e pequenos passos: da independência política ao fim da Primeira República (1930)**

Considerando a independência brasileira muito mais como resultado de acordos tripartites (elite local, coroa portuguesa e governo inglês) do que de participação e conquista populares (cujo papel teria sido um pouco mais ativo apenas em 1831, culminando com renúncia do primeiro imperador) e com uma herança tal como a relatada no item anterior, não seriam previsíveis mudanças substanciais no cenário, especialmente em se tratando de curto e médio prazos. Elas, de fato, não ocorreram.

Embora liberal em aspectos políticos<sup>48</sup>, a Constituição de 1824 solenemente ignorou questões associadas à escravidão e instaurou o poder Moderador (privativo do imperador). Ressalte-se que as eleições eram indiretas, em dois turnos: no primeiro, votantes escolhiam eleitores (com renda anual mínima de 200 mil-réis) e estes, no segundo, elegiam deputados e senadores sendo, no caso destes, lista tríplice para cada vaga, com escolha do nome pelo imperador (um terceiro turno?).

No tocante aos direitos políticos, a nova situação representava, teoricamente, um novo padrão, muito distinto daquele presente quando colônia portuguesa. Porém, na prática, tumultos, intimidação, violência e fraudes de vários tipos tornavam o processo eleitoral ilegítimo. Votar, sem dúvida, constituía perigo à integridade física dos eleitores, além de ter-se tornado uma forma de comércio para fração substancial destes. Obediência / submissão ou lealdade / gratidão a chefes políticos paroquiais ou simples venda do voto eram as marcas do processo e não o exercício de autogoverno e, neste sentido, prática de um direito político de cidadania.

Em 1881, em busca de suposta moralização do processo, foi aprovada nova lei eleitoral que, se por um lado eliminava o primeiro turno / filtro (mantida exigência da renda anual mínima em 200 mil-réis), por outro tornava o voto facultativo e, mais grave, proibia o voto dos analfabetos (ampla maioria da população). Conseqüência imediata foi uma redução drástica (quase 90%) no número de pessoas qualificadas como eleitores (analfabetos, mulheres, escravos, muito pobres, soldados e membros de ordens religiosas estavam alijados do exercício democrático), o que foi um retrocesso que perdurou até pós Proclamação da República, pois a Constituição de 1891 manteve tais condições (e ainda retirou obrigações do Estado quanto à educação primária, que constavam na de 1824).

A alteração relevante no período em foco diz respeito à abolição dos escravos em 1888 e, ainda assim, com as devidas ressalvas, pois a incorporação destes como beneficiários de direitos civis foi, como expressão cunhada à época, “para inglês ver”. Do ponto de vista econômico (relação custo x benefício), não era mais um bom negócio para as oligarquias manter escravos, pois o número já era relativamente pequeno, cerca de 5% da população total, em função de instrumentos legais já regulamentados e, especialmente, fruto de pressões comerciais e militares inglesas, que pagara dois milhões de libras pela independência, impondo a extinção do tráfico negreiro.

---

<sup>48</sup> Com algumas exceções podiam, e eram obrigados a, votar homens, inclusive analfabetos, com 25 anos ou mais e renda mínima de cem mil-réis por ano, o que não era significativo, uma vez que a grande maioria da população trabalhadora superava este patamar.

A falta de amparo do Estado e da sociedade aos libertos implicou a permanência ou retorno dos mesmos ao trabalho braçal nos latifúndios, por salários aviltantes, ou permanência como periféricos sem ocupação fixa nos maiores centros urbanos.

Quanto à negligência do Estado, não só para com os ex-escravos, o coronelismo, particularmente baiano, fazia as vezes de poder executivo, legislativo e judiciário nas áreas sob sua “jurisdição” (constituindo mini-estados privados dentro do Estado).

Insurgências mais populares do período, como

- a. Revolta dos Cabanos (1832-35, liderada por um sargento, na fronteira de Pernambuco e Alagoas);
- b. Cabanagem (a mais violenta de todas, com número estimado de trinta mil mortos, na província do Grão-Pará de 1834 a 1840, e liderada por um jovem da Guarda Municipal, Eduardo Angelim, apoiado inicialmente por um fazendeiro e um cônego);
- c. Farroupilha (1835-45, liderada por Bento Gonçalves e mais tarde por Giuseppe Garibaldi, no Rio Grande do Sul e região de Laguna – SC);
- d. Sabinada (1837-38, liderada por um médico, Francisco Sabino, restrita a Salvador e adjacências e possivelmente a de maior cunho ideológico);
- e. Balaiada (1838-40, sob a liderança de um fabricante de balaios, um vaqueiro e um ex-escravo, no Maranhão);
- f. Revolução Federalista (1893-95, com liderança de um ex-monarquista e um general, contando ainda com apoio da Marinha que se rebelara contra o presidente Floriano Peixoto, nos estados do RS e SC);
- g. Canudos (1896-97, sob a liderança “messiânica” do beato Antônio Conselheiro, no interior da Bahia);
- h. Revolta / Conflito de Juazeiro (entre 1911 e 1912 Padre Cícero e coronéis aliados indispõem-se contra a interferência do presidente Hermes da Fonseca na política da província do Ceará); e
- i. Guerra do Contestado (1912-16, com liderança inicial do “monge” José Maria e apoio de alguns fazendeiros, na região entre os estados do Paraná e Santa Catarina, à época em litígio, como consequência da chegada à área de duas empresas norte-americanas para construção de ferrovias, chegou a envolver quase cinquenta mil pessoas);

por vezes eram de natureza separatista, outras golpistas, outras mais corporativistas, algumas ainda tinham um fundo religioso-carismático e, invariavelmente, não atingiam porção significativa do território nacional e de sua população. Grande parte das vezes houve divergências internas que enfraqueceram tais movimentos, que eram mais reativos



a uma determinada conjunção de circunstâncias ou medidas arbitrárias governamentais isoladas, do que propositivos, rumo a mudanças estruturais. “Mas havia nesses rebeldes um esboço de cidadão, mesmo que em negativo”, segundo Carvalho (2003, p. 75).

No plano militar, a Revolta da Armada em 1913-14, no Rio de Janeiro, buscava pontualmente a deposição do presidente Floriano Peixoto. Outro movimento militar “rebelde” teve início em 1922, liderado por jovens tenentes (e mais tarde também capitães) do Exército, contra o poder centralizado nas mãos das oligarquias estaduais (principalmente agrárias). Na seqüência vieram: Revolta dos 18 do Forte de Copacabana (em 1922), Revolta Paulista (em 24) e Coluna Prestes (de 25 a 27). Mesmo com componentes menos ideológicos e mais corporativos, e com pouca participação popular, incomodaram o *status quo* por serem pessoas bem informadas e preparadas e também pela postura golpista implícita.

Se não houve alteração digna de nota do ponto de vista de representação política ao longo da Primeira República, o mesmo também pode ser dito sobre os direitos civis e sociais, pois na primeira constituição republicana não havia menção a nenhum direito social e como, em 1920, a população urbana (cidades com 20 mil ou mais habitantes) era inferior a 20% e a taxa de analfabetismo (população com idade igual ou superior a 15 anos) ainda era da ordem de 65% (IBGE, 2003), mais uma vez não parece razoável falar em cidadãos no país, pois o efetivo compromisso do Estado com a prática de direitos civis e políticos era meramente retórico.

No tocante às relações entre patrões e assalariados, a legislação vigente colocava o Estado à margem de qualquer interferência reguladora, mesmo sendo aprovados, decreto reconhecendo o direito de associação para os que tivessem profissões similares (voltada para a defesa de seus interesses), em 1907, e um Código de Menores (já havia um válido para a capital, mas inócuo), em 1927, na tentativa de disciplinar o trabalho infantil (CARVALHO, 2003; LUCA, 2003).

O descaso com a classe operária, no ainda incipiente processo de industrialização, resultou uma greve geral em São Paulo (1917) com participação significativa de setores anarquistas, muitos deles imigrantes europeus. Um dos resultados foi a criação de uma Comissão Especial de Legislação Social, ainda naquele ano. Cinco anos mais tarde (em 1922), o Partido Comunista Brasileiro – PCB foi formado por ex-anarquistas (tendo vivido grande parte de sua história futura na ilegalidade) e em 1923 foi criado o Conselho Nacional do Trabalho, cuja inatividade foi constante.

Na legislação social cabe destaque para o surgimento da Caixa de Aposentadoria e Pensões – CAP – dos ferroviários, em 1923, e, três anos depois, de um instituto de previdência para funcionários da União. A idéia das CAPs pareceu vingar e em 1930 já eram 47 delas, ainda com pequena abrangência de contribuintes e beneficiários (pensionistas). Para Santos (1987), não se tratava propriamente de um direito de cidadania, pelo seu caráter restrito aos membros de uma empresa / organização e seus proprietários / controladores.

Havia um grupo influente de positivistas (ficava à margem tanto do liberalismo dominante, como de tendências socialistas emergentes), sobretudo no sul do país, que pleiteava avanços nas relações trabalhistas e cuja participação, mesmo indireta, fez-se sentir ao final da Primeira República e no início do período subsequente (como será tratado na próxima seção).

Digno de nota, pelo caráter ilustrativo quanto à vigência prática de liberdade política e participação efetiva no processo político, é o resultado das eleições presidenciais até 1930, apresentada no quadro 2, a seguir.

**Quadro 2 – Participação e resultados nas eleições presidenciais da Primeira República**

Ano	Candidato vencedor	% votos válidos	% votantes/população
1894	Prudente de Moraes	84,3	2,21
1898	Campos Sales	90,9	2,70
1902	Rodrigues Alves	91,7	3,44
1906	Afonso Pena	97,9	1,44
1910	Hermes da Fonseca	57,1	3,19
1914	Wenceslau Braz	91,6	2,40
1918	Rodrigues Alves	99,1	1,48
1919	Epitácio Pessoa	71,0	1,50
1922	Arthur Bernardes	56,0	2,90
1926	Washington Luís	98,0	2,27
1930	Júlio Prestes	57,7	5,65

Fonte: Luca, 2003, p. 470.

As duas colunas de percentuais revelam dois fatos insuspeitos: candidato do governo (da situação) nunca ficou abaixo de 55% dos votos válidos (apenas três pleitos parecem ter sido minimamente competitivos) e a participação da população no processo eleitoral só ficou acima de 5% em 1930. Nas eleições para presidente da República, presidentes dos estados e prefeitos os indivíduos (potenciais eleitores) eram coagidos,

comprados, enganados ou meramente excluídos. Complementarmente, constata-se amplo domínio das oligarquias de São Paulo e Minas Gerais, com alternância de seus representantes na presidência da República.

Como fica evidenciada uma aversão das elites nacionais da época ao exercício da democracia, houve polarização entre os que negavam o Estado (anarquistas e simpatizantes) e aqueles que buscavam aliar-se aos poderes públicos em busca de benefícios (se não políticos, ao menos civis), o que dá origem ao neologismo “estadania” (CARVALHO, 2003). Quanto ao povo, de modo geral assistia aos acontecimentos políticos “[...] não como bestializado, mas como curioso, desconfiado, temeroso, talvez um tanto divertido” (CARVALHO, 2003, p. 83).

### **2.3. Aceleração de mudanças: fim da Primeira República até o golpe de 1964**

As ações registradas na seção 2.2. evidenciam que não coube ao primeiro governo de Getúlio Vargas (a partir de 1930), ele também oriundo das oligarquias (só que fora do eixo São Paulo – Minas), a originalidade para criar todo o conjunto da legislação trabalhista e previdenciária, nem teria sido isto fruto, necessariamente, de uma consciência social para com a classe operária do “pai dos pobres”, pois as tensões entre detentores do capital e trabalhadores se intensificavam, demandando maior velocidade e alcance da mesma.

O período da “Segunda República” até o golpe de 1964, poderia ser segmentado em três: de 1930 a 37 (transição e acomodação, incluindo um governo “provisório” de 30 a 34), de 37 a 45 (ditadura do Estado Novo) e de 45 a 64 (primeira experiência democrática no país).

Diferentemente da declaração de independência e da proclamação da República, o episódio do golpe de 1930, que derrubou Washington Luís, já em fim de mandato, não contou apenas com apoio militar, mas teve efetiva mobilização de civis de diferentes setores (como operários, classe média, industriais), em vários estados da federação (especialmente Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraíba). A questão-motivadora foi um desacerto entre a oligarquia paulista (rompera o acordo de rodízio na presidência), e as oligarquias mineira e gaúcha (cujo candidato, Vargas, havia sido derrotado nas urnas, muito possivelmente como resultado de fraude).

No primeiro momento pós-golpe, sob influências positivistas, foi criado ainda em 1930 o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (com predomínio de atuação na

área trabalhista e de legislação social), em 31 foi criado o Departamento Nacional do Trabalho e em 1932 vieram: jornada de oito horas diárias no comércio e indústria, regulamentação do trabalho feminino, igualdade salarial para homens e mulheres, regulamentação eficaz para o trabalho infantil, instituição da carteira de trabalho e criação das Comissões e Juntas de Conciliação e Julgamento (sementes de uma Justiça do Trabalho). A regulamentação do direito de férias veio entre 33 e 34 e, com a Constituição de 1934, ficou oficializada a competência do governo federal para regular relações de trabalho. Salário mínimo foi regulamentado em 1940, Justiça do Trabalho (já prevista na Constituição) em 41, e Consolidação das Leis do Trabalho – CLT em 43.

A atuação do Estado também trouxe constrangimentos aos trabalhadores, pois a legislação sindical tornou-se oficial e mais rígida, o que caracterizava intervencionismo estatal (controle efetivo do Estado, com componentes inspirados no fascismo italiano). A instituição do imposto sindical deu-se em 1940 e, como era um recurso fácil (automático) para manutenção da estrutura / burocracia sindical, favoreceu a proliferação de pequenos sindicatos, sem muito compromisso com sindicalização e mobilização dos empregados a quem representavam.

Quanto à legislação e ações em termos previdenciários, os Institutos de Aposentadoria e Pensão – IAPs trouxeram uma renovação frente às CAPs, pois eram voltados para categorias profissionais e não focados em empresas específicas, e também contavam com o governo como integrante do sistema de gestão e de financiamento. Trabalhadores rurais, autônomos e domésticos continuavam sem ser alcançados pela política de previdência, logo o modelo não tinha por premissa tratar-se de um direito.

Mais uma vez, o grupo que atuou para queda de Washington Luís era heterogêneo em seu espectro de interesses e perfil ideológico. Logo, houve dissensões e a materialização destas na revolta dos paulistas, ou Revolução Constitucionalista de 32 (o continuísmo da intervenção pós-golpe de 30 foi o estopim), que, embora de curta duração (três meses) e de fundo conservador, teve importância significativa e induziu eleições em 33 para Assembléia Constituinte (que também teria papel de Colégio Eleitoral para o presidente da República), com adoção de voto secreto, direito ao voto feminino e criação da justiça eleitoral. Outra novidade no processo: deputados classistas, eleitos pelos sindicatos (de empregados, empregadores, profissionais liberais e funcionários públicos).

Com a aprovação da Constituição e eleição de Getúlio Vargas (1934), veio a polarização: de um lado Aliança Nacional Libertadora – ANL, liderada por Luís Carlos

Prestes, com nítida influência comunista, de outro, Ação Integralista Brasileira – AIB, de Plínio Salgado, de orientação fascista. Uma tentativa frustrada de golpe em 1935, coordenada pela ANL, complementou o conjunto de pretextos para fechamento do Congresso, golpe e redação de nova Constituição em 1937 (outra vez sem nenhuma reação significativa da sociedade). Os integralistas, que inicialmente apoiaram o golpe, alijados do poder tentaram contra-atacar com novo golpe em 38, que, frustrado, contribuiu para “desmonte” de lideranças hostis ao regime nas Forças Armadas e uma desmobilização geral.

Durante a ditadura do Estado Novo, notadamente privilegiaram-se os direitos sociais, dentro de uma ótica de concessão, paternalista, populista, ao mesmo tempo em que eram cerceadas liberdades civis e políticas.

Como alerta Covre (1995, p. 10), “só existe cidadania se houver a prática da reivindicação, da apropriação de espaços, da pugna para fazer valer os direitos do cidadão”. Entretanto, a cidadania vigente (parcial ou pseudo-cidadania) continuava dentro de uma perspectiva passiva, alvo de concessões, e não ativa, em busca de conquistas (com exceções pontuais). Santos (1987), então, alega tratar-se de uma cidadania regulada, assim conceituada:

[...] são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a essas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece. A implicação imediata deste ponto é clara: seriam pré-cidadãos todos os trabalhadores da área rural, que fazem parte ativa do processo produtivo e, não obstante, desempenham ocupações difusas, para efeito legal; assim como seriam pré-cidadãos os trabalhadores urbanos em igual condição, isto é, cujas ocupações não tenham sido reguladas por lei (p. 68).

A queda do presidente Vargas em 1945 não significou o fim de sua influência e popularidade: Eurico Gaspar Dutra, sucessor eleito logo em seguida (dezembro de 45), era seu ministro da Guerra, participara do golpe, porém foi por ele apoiado às vésperas das eleições, nas quais ele mesmo foi eleito senador e, pouco mais tarde (1950), chegou à presidência pelo voto direto (o que não acontecera em 30, 34 e 37). Forças internas (movimento operário e sindical em oposição às elites reacionárias liberais) e externas (fim da Segunda Guerra, da forma como se deu, não favorecia a permanência de governantes ao estilo Vargas) atuaram no sentido de esgotar aquele regime.

Nova Constituição (1946) incluía proibição de voto aos analfabetos (ainda maioria da população) e restrição ao direito de greve, mas no geral mantinha avanços e benefícios contemplados na anterior. Em 47, o PCB teve seu registro cassado, contudo o governo Dutra transcorreu sem maiores sobressaltos, o que não se pode dizer após eleição popular de Vargas em 1950. Por analogia, pode-se admitir uma versão nacional da guerra fria, com Partido Trabalhista Brasileiro – PTB, trabalhadores, setores das Forças Armadas e do empresariado (de matriz nacionalista) contra União Democrática Nacional – UDN, setores das Forças Armadas e do empresariado local (de matriz anticomunista e pró-Estados Unidos e capital internacional) e também o empresariado representante direto das multinacionais aqui instaladas.

Um momento de agravamento da tensão deu-se quando da nomeação de João Goulart como ministro do Trabalho (em 53). Embora o PCB estivesse oficialmente “fora de circulação”, vários de seus ex-dirigentes fizeram uso da estrutura sindical ainda fortalecida para ocupar posições estratégicas. O novo ministro era visto como forte aliado dos sindicatos e suas primeiras iniciativas foram aderentes a esta tese. Não tardou para novo xeque-mate ao presidente Vargas, dado por seus ministros militares, e talvez na impossibilidade de uma saída “elegante” como a de 1945, o resultado, em versão reducionista, foi a morte de dois personagens importantes, sendo um homicídio (de um militar de alta patente) e um suicídio (do presidente).

O sucessor, Juscelino Kubitschek (eleito com pouco mais de um terço dos votos válidos) era identificado com o modelo varguista, em função dos partidos que o apoiavam e particularmente porque o vice era João Goulart. Após breve movimento militar de insatisfação (e posteriormente duas articulações para tentativa de golpe), o presidente eleito superou desconfianças, adotou estilo desenvolvimentista (com ênfase em transportes, energia e indústria de base) e governou de forma democrática, porém manteve distância de uma questão trabalhista ainda em aberto: ausência de legislação para trabalhadores rurais. O final de seu mandato (com crescentes acusações de corrupção) e a transição para o sucessor, Jânio Quadros (candidato da oposição ao governo, mas não filiado à UDN), deram-se sem maiores incidentes, mas como João Goulart foi reeleito vice, não demorou para que houvesse uma crise de liderança sem precedentes: o presidente renunciou (em agosto de 1961, oito meses após a posse), ministros militares impuseram veto à posse do vice, mas alguns comandantes militares declararam apoio a uma saída legal, também apoiada por trabalhadores e setores ligados à esquerda.

Uma solução parlamentarista foi imaginada e implementada como saída negociada, mas revertida por plebiscito em 1963, quando o presidente Goulart assume o poder de fato, com apoio popular, sobretudo de sindicalistas (Confederação Geral dos Trabalhadores – CGT) e estudantes (União Nacional dos Estudantes – UNE), com setores da Igreja Católica na “retaguarda”.

Fato que trouxe novidade ao cenário sociopolítico foi o advento e propagação das Ligas Camponesas ao longo dos governos de Juscelino e João Goulart. A primeira delas formou-se no engenho Galiléia, em Vitória de Santo Antão – PE, 1955, a partir da associação de 140 famílias ali residentes com objetivo de “[...] gerar recursos comuns para a assistência educacional e de saúde, e para comprar adubos, com a finalidade de melhorar a produção”<sup>49</sup>. Para defendê-los contra o aumento de renda da terra e ameaça de expulsão, recorreram ao advogado Francisco Julião Arruda de Paula, com histórico de simpatia aos direitos dos trabalhadores rurais pernambucanos. Causa ganha, o movimento espalha-se primeiramente por Pernambuco e, em seguida, para Paraíba, Rio de Janeiro e Paraná. O núcleo de Sapé – PB chegou a congregar cerca de dez mil participantes em 1962.

Apesar da criação de um jornal e do fato de Francisco Julião ter sido eleito deputado estadual e federal, a atuação política das Ligas foi restrita, basicamente porque não era este seu principal objetivo e também porque não se associaram / submeteram ao Estado como patrocinador, numa tentativa de preservação de sua autonomia (não foram estabelecidas alianças com o governo, mesmo com representantes, em tese, comprometidos com a causa, como João Goulart, no plano federal, e Miguel Arraes, no estadual).

Com aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural, em 1963, que não contemplava as fontes de financiamento para cobrir os benefícios aprovados para os trabalhadores (logo, foi praticamente inócuo), começa a proliferação de sindicatos rurais oficializados. Formou-se em 64 a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura – Contag, que chegou a congregar 263 sindicatos reconhecidos pelo governo.

A efetiva ameaça de sublevação (afinal, 55,3% da população ainda era residente em área rural em 1960, segundo o IBGE<sup>50</sup>) e a quebra da hierarquia militar<sup>51</sup>,

---

<sup>49</sup> Segundo definição de Aspásia Camargo, no Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro, do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea – Fundação Getúlio Vargas. Disponível em [http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes\\_htm/7794\\_1.asp](http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes_htm/7794_1.asp), acesso em 2 de janeiro de 2006.

<sup>50</sup> IBGE – Dados históricos dos censos. Disponível em [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censohistorico/1940\\_1996.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censohistorico/1940_1996.shtm), acesso em 2 de janeiro de 2006.

contribuíram de forma substancial para que a história tivesse um desfecho outrora também visto: militares (Escola Superior de Guerra – ESG) e civis (setores políticos, de empresários, e a cúpula da igreja católica romana) ligados à “direita” (com apoio dos Estados Unidos) trabalhando para a queda do presidente e este, apoiado e pressionado por CGT, Pacto de Unidade e Ação – PUA (outra organização de trabalhadores), UNE, alguns setores organizados ligados à igreja católica romana (Ação Popular – AP, Juventude Universitária Católica – JUC, Movimento de Educação de Base – MEB), partidos políticos (além do PTB e do Partido Social Democrata – PSD, outra criação de Getúlio Vargas, havia o Partido Comunista do Brasil – PC do B e a Política Operária – Polop) e Instituto Superior de Estudos Brasileiros – ISEG (alinhado à Comissão Econômica para América Latina – CEPAL), buscando meios de manter-se no poder. O que parece consensual é que, àquela altura, nenhum dos dois lados era reconhecido por um histórico de compromisso com práticas democráticas.

Por ocasião do golpe militar, em março de 1964, a radicalização estava estabelecida no limite, tanto da parte do presidente e de vários setores sindicais (urbanos e rurais) a ele ligados, supostamente representantes de grandes massas de trabalhadores, como dos opositores (incluindo a burguesia comercial e classe média, ou “média-alta”, então representada por categorias de profissionais liberais, em particular advogados, médicos e engenheiros).

A tática de mobilização de massas adotada por João Goulart, combinada ao apoio dado a militares de patentes inferiores (e episódios não tão raros de ações destes, a despeito da hierarquia) fez com que o movimento em curso para retirá-lo se tornasse irreversível e fosse antecipado (registra-se que a Marcha da Família com Deus pela Liberdade, como que advertindo o governo, reuniu quinhentas mil pessoas em São Paulo, há poucos dias do golpe). Uma greve geral foi convocada por dirigentes sindicais para 31 de março (como reação ao golpe), mas esta voz não ecoou. Nas palavras de Gianetti (2002, p. 13), “o golpe veio, o presidente fugiu, o Congresso Nacional engoliu, o general assumiu e nenhuma gota do tal sangue revolucionário viu a luz do dia”. A voz ouvida foi da classe média, nas ruas mais uma vez em 2 de abril, reunindo cerca de um milhão de pessoas no Rio de Janeiro, aliviada com a queda do presidente “comunista” (CARVALHO, 2003; SAES, 1981).

---

<sup>51</sup> Sargentos, alguns deles candidatos eleitos e não empossados (mandato julgado nulo), rebelaram-se em Brasília, e prenderam o presidente da Câmara dos Deputados e um ministro do Supremo Tribunal Federal.



## **2.4. Freada abrupta, marcha a ré, retomada: governos militares (1964 a 1985)**

Em função das práticas de cerceamento de direitos políticos e civis adotadas, sobretudo no primeiro ciclo pós-golpe, que foi até 1974, com os generais Castelo Branco, Costa e Silva e Garrastazu Médici (com o qual a repressão atingiu seu ápice), este teria sido um período de anticidadania, segundo entendimento de Covre (1995).

Centrais sindicais e ligas camponesas foram proibidas, diversos parlamentares ligados ao antigo governo e dirigentes sindicais tiveram os direitos políticos cassados. Esta medida também foi aplicada a intelectuais e militares “dissidentes”. Outro expediente foi a aposentadoria compulsória para funcionários públicos civis e militares considerados incômodos. Foram declarados ilegais: UNE, CGT, PUA e ISEB.

O Comando de Caça aos Comunistas – CCC e a não tão famosa Aliança Anti-Comunista – AAC foram organizados antes do golpe militar, mas sua atuação intensificou-se até início dos anos 70, assumindo características de grupos para-militares, com invasões, depredações, espancamentos. Quase que de imediato (em junho de 64) foi criado o Serviço Nacional de Inteligência – SNI, idealizado e comandado pelo general Golbery do Couto e Silva, personagem que atuou nos bastidores por quase 20 anos a partir daí (os generais-presidentes Médici e Figueiredo também tiveram a oportunidade de chefiar este serviço). Em 1967, entram em vigor nova Lei de Imprensa e a Lei de Segurança Nacional. O Departamento de Ordem Política e Social – DOPS (ou DEOPS), criado em 1924 como Delegacia de Ordem Política e Social do Estado de São Paulo, foi bastante atuante em atividades de repressão ao longo de todo período militar e particularmente durante o governo Médici.

Atos institucionais eram editados de acordo com a conveniência / visão do presidente ou seus assessores diretos para tornar legais as medidas de repressão e retaliação. O pretexto da ameaça comunista tudo justificava.

Três episódios sinalizam o estado de coisas:

- a. nas eleições de 1965 a oposição venceu em alguns estados (incluindo a antiga Guanabara e Minas Gerais). Como consequência, foi editado ato institucional, que, dentre outras providências, aboliu eleição direta para presidente e governadores, desativou todos os partidos políticos e criou o bipartidarismo (Aliança Renovadora Nacional – Arena, situacionista, e Movimento Democrático Brasileiro – MDB, para, em tese, fazer oposição), permitia intervenção federal nos estados e fechamento / recesso do Congresso sem consulta ou aviso prévio;

- b. em 68 a Câmara negou autorização para que o deputado Márcio Moreira Alves fosse processado por um discurso supostamente ofensivo às Forças Armadas, feito dois dias depois da invasão da Universidade de Brasília pela Polícia Militar. Veio o ato de número 5 (AI-5), que resultou no fechamento do Congresso, novo lote de cassações e concedeu outros poderes “extraordinários” ao governo; e
- c. quando do impedimento de saúde do general-presidente Costa e Silva (em agosto de 69), o vice Pedro Aleixo, civil, não foi autorizado a assumir a presidência.

Em julho de 68 todas as manifestações públicas foram proibidas e, três meses antes, quase 70 municípios foram declarados áreas de segurança nacional e, por isto, viviam sob um regime ainda mais fechado.

A chamada Constituição de 1969, na verdade a primeira emenda à Constituição de 67, entrou em vigor incorporando o conteúdo dos atos institucionais (o de número 10, por exemplo, levou centenas de professores à aposentadoria em todo o país; os de números 13 e 14 instituíam penas de morte e de banimento para subversivos). Ainda em 69, algumas atribuições do Supremo Tribunal Federal são repassadas para a Justiça Militar e em janeiro de 1970 chegou a censura prévia aos meios de comunicação e espetáculos. Também em 70 (segundo semestre) são criados outros órgãos de repressão: Destacamento de Operações de Informações e Centro de Operações de Defesa Interna, conhecidos como DOI-Codi (em substituição à Operação Bandeirantes – Oban, que entrara no circuito repressivo em meados de 69).

Continuavam as perseguições, prisões, interrogatórios com meios coercitivos e mortes (só no Congresso da UNE em Ibiúna – SP, em 68, foram aproximadamente sete centenas de presos, em ação que contou com participação ativa do DOPS)<sup>52</sup>.

Um segundo momento no ciclo militar iniciou-se em 1974, com a posse do general Ernesto Geisel e continuou com seu sucessor, general João Figueiredo. Segundo palavras do primeiro, haveria a abertura política e esta seria uma “lenta, gradativa e segura distensão”.

No governo Geisel, mesmo com postura mais amena do presidente e de seu chefe do Gabinete Civil (general Golbery), três mortes ilustram de forma inequívoca o papel exercido pelos órgãos de repressão (ainda nas mãos da chamada “linha dura”) e vigência de um regime ambíguo: do jornalista Vladimir Herzog (outubro de 1975), do

---

<sup>52</sup> Os dados apresentados neste parágrafo e no anterior tiveram como fonte principal: Almanaque – Folha de São Paulo, disponível em [http://almanaque.folha.uol.com.br/ditadura\\_cronologia.htm](http://almanaque.folha.uol.com.br/ditadura_cronologia.htm), acesso em 03 de janeiro de 2006.

metalúrgico Manuel Fiel Filho (janeiro de 76) e da estilista Zuzu Angel (abril de 76). Versões criadas de acidente ou suicídio foram devidamente desmontadas não muito tempo depois.

Em São Paulo, o então Secretário de Segurança, coronel Erasmo Dias (permaneceu na vida pública até 2004 e por último cumpriu mandato legislativo municipal), atuava com rigor contra manifestações públicas (particularmente de estudantes) e comandou a invasão da Pontifícia Universidade Católica – PUC, em 77, prendendo cerca de mil participantes de um encontro nacional (com cooperação do DOPS). O general-presidente de plantão teve que enfrentar e afastar colegas militares ainda simpáticos à continuidade de práticas “de exceção”, cujo intuito era a intimidação e manutenção de um regime autoritário, como o exemplo dado.

Outra dubiedade (casuísmo e nítido retrocesso) deu-se como consequência da vitória da oposição nas eleições para o Senado em 1974 (16 das 22 cadeiras em disputa) e aumento significativo de sua participação na Câmara (quase dobrou a bancada e impediu que o partido governista mantivesse os dois terços necessários para aprovação de emendas à Constituição): em abril de 77, ato do presidente suspende temporariamente o Congresso e é decretado o “Pacote de Abril”, com ampliação do mandato presidencial para seis anos (a partir do seu sucessor) e criação da figura do senador indireto (ou “biônico”), um por estado, dentre outras providências. Talvez fosse uma estratégia de negociação / concessão com setores radicais de direita para, em “doses homeopáticas”, alcançar um objetivo de transição para a democracia, a exemplo da vivida de 1945 a 64.

De forma similar ao período de governo ditatorial de Vargas, houve forte cerceamento aos direitos políticos e civis, enquanto eram intensificados direitos sociais, alguns deles inéditos. A manutenção do Congresso em funcionamento (com algumas interrupções) dava ares (de fachada e para o público externo) de uma suposta normalidade democrática. Havia eleições para todos os cargos eletivos (mesmo que indiretas para governadores até 1978 e presidente até janeiro de 85), porém quem eram os candidatos? A quem serviam? Quais as garantias individuais para eleitores e eleitos? Como falar em oposição legislativa se a cassação de mandato era prática corriqueira? As respostas parecem óbvias.

Na área social, em agosto de 64 foi criado o Banco Nacional de Habitação – BNH (responsável pela formulação e implantação do Sistema Financeiro da Habitação e do Sistema Financeiro do Saneamento, viria a ser o gestor do Fundo de Garantia por

Tempo de Serviço – FGTS, implementado dois anos depois) e, no final do ano, o Estatuto da Terra. O FGTS, em tese um seguro-desemprego surgido em 66, favoreceu, naquele momento, muito mais o empresariado, pois foi extinta a estabilidade após dez anos de trabalho na mesma empresa. Resultado: demissões e contratação de novos empregados por salários inferiores. Também em 66 foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, que substituía e unificava os antigos IAPs. Este foi um passo objetivo em favor da cidadania, porém o conjunto de regras adotadas não favoreceu a equidade entre trabalhadores (e seus dependentes), pois os de maior poder aquisitivo continuaram (e continuam) a ter acesso a serviços e atendimento diferenciados.

A Fundação Nacional do Índio – FUNAI entra em cena em dezembro de 67, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA em julho de 70 e o Fundo de Assistência Rural – Funrural em maio de 71, com atribuição de executar o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural – Pró-rural, cujo objetivo estabelecido em lei era a prestação dos seguintes benefícios: aposentadoria por velhice e invalidez, pensão, auxílio-funeral, serviço de saúde e social<sup>53</sup>.

Ainda dentro de uma perspectiva redistributiva, pelo menos no plano teórico, foram criados dois programas em 1970: Programa de Integração Social – PIS e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP, que tinham como dois de seus objetivos “assegurar ao empregado e ao servidor público o usufruto de patrimônio individual progressivo (sic)” e “estimular a poupança e corrigir distorções na distribuição de renda” (artigo 239 da Constituição de 1988 deu nova redação aos objetivos, destinando os recursos ao pagamento de seguro-desemprego e abono anual aos empregados com renda mensal de até dois salários mínimos)<sup>54</sup>. Complementarmente, dois novos programas de natureza preventiva foram instituídos: Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, em 1969, e Programa Nacional de Alimentação – PRONAM, em 1973.

As outras duas categorias historicamente negligenciadas no tocante à legislação trabalhista e previdenciária finalmente foram incluídas: domésticos e autônomos, em 1972 e 73, respectivamente. O arremate das ações institucionais do governo na área social deu-se em 1974, com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social.

---

<sup>53</sup> Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, artigo 2º, incisos de I a IV. Disponível em <http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/43/1971/11.htm>. Acesso em 5 de janeiro de 2006.

<sup>54</sup> Informações do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Disponíveis em <http://www.bndes.gov.br/empresa/fundos/pispasep/default.asp>. Acesso em 5 de janeiro de 2006.

A “descompressão” civil e política encaminhou-se com ações de largo alcance na segunda metade do governo Geisel e primeira do governo Figueiredo: AI-5 foi revogado em 1978, a anistia (“ampla, geral e irrestrita”) veio em 1979, o pluripartidarismo retornou no início de 1980<sup>55</sup> e eleições diretas para governadores foi uma concessão e/ou reconquista de 82, ano no qual começaram a ser desativados os DOPS estaduais. O último passo foi a indicação de um civil para a presidência (um ex-governador indireto, de São Paulo).

Se há evidências que os dois últimos gerais-presidentes e seus apoiadores tinham propósitos mais “nobres” que seus dois antecessores em termos de condução da vida pública e do resgate de direitos subtraídos dos brasileiros, não se pode ignorar que a mudança de regime e restituição de uma ordem democrática deve ser atribuída a uma combinação de fatores internos e externos, que tornaram o cenário favorável à distensão.

Com relação aos externos, a situação econômica mundial, agravada com a primeira crise (ou choque) do petróleo no final de 1973, apontava que não seria tarefa simples manter taxas de crescimento econômico altas por muito tempo (com Médici e Geisel chegou-se a taxas anuais superiores a 10%, maiores que no mandato de Juscelino). A vulnerabilidade sócio-econômica trazia, então, um risco iminente: sustentar controle rígido sobre a massa trabalhadora seria, em uma crise econômica relevante, um desafio cujo preço poderia ser excessivamente alto (o “milagre econômico” começava a revelar alguns de seus pontos fracos).

Complementarmente, se por um lado os Estados Unidos foram os primeiros a reconhecer o novo governo pós-golpe (até hoje não está suficientemente claro até que ponto agências norte-americanas contribuíram para desestabilizar o governo anterior e patrocinar a chegada dos anti-comunistas ao poder), durante o governo do democrata Jimmy Carter, de 1977 a 81, o foco da política externa esteve voltado para o respeito aos direitos humanos (valorização da democracia e do pacifismo), o que constituiu, no mínimo, um incômodo para as relações bilaterais, frente ao que aqui se fazia.

Pelo lado interno, já era grande o desgaste na imagem dos militares em geral, sobre os quais recaía todo peso dos desmandos autoritários de parte deles; os

---

<sup>55</sup> A novidade político-partidária foi a fundação do Partido dos Trabalhadores – PT, em 80, que reunia em seus quadros e liderança não só sindicalistas (em particular metalúrgicos de São Paulo), mas também “representantes” da ala progressista da Igreja Católica Romana (incluídos os adeptos da Teologia da Libertação), políticos e intelectuais. O espaço para debate no âmbito interno e busca de uma identidade ideológica própria configuraram inovações na prática partidária nacional.

políticos civis (UDN, depois Arena) que apoiaram o golpe, foram pegos no “contra-pé” com a iniciativa militar de assumir e ficar no poder (o que não fora prática em 30, 45, 54 e 61). A urbanização acelerada da população (em 1980, 67,6% da população residia em área urbana), diminuição do analfabetismo (em 1980, correspondia a 18,7% da população) e conseqüente possibilidade de participação no processo político, aumento da participação feminina no mercado de trabalho (20,9% da população economicamente ativa, em 1970, e 27,5%, em 80), desenvolvimento dos meios de comunicação, em especial com a chegada e rápida disseminação da televisão (de 200 aparelhos importados por Assis Chateaubriand em 1950, já estava presente em 24,1% dos domicílios, em 1970, e 56,1%, em 80) eram ingredientes que favoreciam maior esclarecimento / conscientização da população quanto à situação vigente. O milagre assumira ares de “susto econômico”, pois, segundo o IBGE, entre 77 e 84 as taxas de crescimento do PIB foram oscilantes, com momentos animadores, como 1980 (9,2%), e performances pífiás, como as de 81 e 83, com quedas de 4,3% e 2,9%, respectivamente. No período de 81 a 84 houve queda de 12% no PIB *per capita*<sup>56</sup>.

Em termos de mobilização popular e/ou de segmentos organizados, são dois períodos distintos quanto às formas adotadas para contestação e resistência: uma primeira fase até 1973-74, caracterizada por luta clandestina e armada (nos moldes de guerrilha urbana e rural), e outra de 74 em diante, na qual predominaram organizações legalmente constituídas, envolvendo diversos grupos sociais.

Na primeira fase continuavam atuantes a UNE, AP, JUC, JOC e o PC do B. Este último organizou e manteve por três anos (de 1972 a 74) a guerrilha rural na região do baixo Araguaia, sul do Pará, que, a exemplo de movimentos do século anterior, foi aniquilada com a morte dos principais líderes, embora tivesse causado muitas baixas nas diversas incursões feitas pelas forças legalistas. Novas organizações surgiram:

- a. Movimento Nacionalista Revolucionário – MNR, basicamente formado por militares cassados, contava com apoio cubano e promoveu guerrilhas na região serrana do RS (em 65) e na serra do Caparaó, divisa de Minas Gerais e Espírito Santo (em 67), nas quais muitos militantes foram presos e/ou mortos;
- b. Vanguarda Popular Revolucionária – VPR, reunindo parte do que sobrou do MNR e a Polop, começou atuar em 66, contou mais tarde com a liderança do capitão-desertor Carlos Lamarca e foi desarticulada em 1971;

---

<sup>56</sup> Estatísticas do Século XX – IBGE. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/seculoXX/arquivos>, acesso em 5 de janeiro de 2006.

- c. Movimento Armado Revolucionário – MAR, originado pela outra parte restante do MNR (militares presos), que articulava-se e fugira da prisão em maio de 69;
- d. Comando de Libertação Nacional – Colina, formado por dissidentes da Polop, teve vida curta e restrita a Minas Gerais e Rio de Janeiro;
- e. Vanguarda Armada Revolucionária Palmares – VAR-Palmares, fusão de membros da VPR e Colina em meados de 69;
- f. Ação Libertadora Nacional – ALN, ao final de 1967, inicialmente liderada por Carlos Marighella, expulso do PCB;
- g. Partido Revolucionário dos Trabalhadores – PTR, uma dissidência da AP, atuou por dois anos a partir do início de 69;
- h. Resistência Armada Nacional – RAN, cujo nome original era Movimento Independência ou Morte – MIM, quando da formação em 69 por ex-presos participantes da guerrilha do Caparaó, foi desarticulada em 73 no Rio de Janeiro e Minas;
- i. Movimento Revolucionário 8 de Outubro – MR-8, originalmente uma dissidência do PCB, muito atuante de 69 a 72, foi sistematicamente perseguido, com vários de seus componentes mortos, como o capitão Lamarca, que viera da VPR, ou dados como desaparecidos;
- j. Movimento Revolucionário Tiradentes – MRT, com liderança de origem operária atuou por dois anos basicamente no estado de São Paulo e em cooperação com outros grupos;
- k. Movimento de Libertação Popular – Molipo, formado como dissidência da ALN, em 71, por militantes treinados em Cuba, recebeu dos órgãos de segurança do governo o mesmo tratamento destinado ao MR-8.

Suas práticas incluíam seqüestros e assaltos, principalmente a bancos, como forma de barganha (caso do cônsul japonês e dos embaixadores alemão, americano e suíço, por exemplo) e financiamento da causa (exemplo “clássico”: dois milhões e meio de dólares captados com a subtração do cofre da residência de Ana Capriglione, ligada ao ex-governador Adhemar de Barros)<sup>57</sup>.

Na segunda fase, ou seja, a partir da posse do general Geisel na presidência, as frentes de resistência foram mais abrangentes, com origens em diversos setores da sociedade, e atuaram ostensivamente usando todos os espaços (às vezes

---

<sup>57</sup> Os dados apresentados neste parágrafo e no anterior tiveram como fonte principal trechos de "Dos filhos deste solo", de Nilmário Miranda e Carlos Tibúrcio, Campinas: Boitempo, 1999, disponíveis em <http://www.resgatehistorico.com.br/resistencia.htm>, acesso em 4 de janeiro de 2006.

frestas à margem da legalidade) para restabelecimento e/ou ampliação de direitos políticos e civis.

No movimento político-partidário, atuação mais expressiva do MDB (PMDB a partir de 1979) e PT. Do lado do movimento operário, sindicatos (particularmente de metalúrgicos na Grande São Paulo), Central Única dos Trabalhadores – CUT (fundada em 1983 e vinculada ao PT, fruto de divisão da Conferência Nacional das Classes Trabalhadoras – Conclat em duas organizações: a outra manteve a sigla, era ligada ao PCB e PMDB e deu origem à Central Geral dos Trabalhadores – CGT, em 1986) e Contag promoveram greves, algumas de alcance nacional, como forma de luta (principalmente no biênio 1978-79). Da Igreja Católica participaram Comunidades Eclesiais de Base – CEBs, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB e Comissão Pastoral da Terra, e de outros setores da sociedade agregaram-se Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, Associação Brasileira de Imprensa – ABI, Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC, artistas e intelectuais não organizados sob uma sigla específica.

Os anos 1980 e 81 foram problemáticos em função da reação da “ultra-direita” que praticou atentados a bomba, no intuito de frear ou mesmo reverter os movimentos de abertura política e voltados para os direitos civis (sede da OAB e estacionamento do Riocentro, ambos no Rio de Janeiro, são os mais lembrados).

Episódio ímpar na história de mobilização popular no Brasil diz respeito à campanha por eleições diretas para presidente da República. Desde a proposição de Emenda Constitucional em março de 1983 (pelo deputado Dante de Oliveira, do Mato Grosso) até a derrota em plenário, em abril de 1984 (faltaram vinte e dois votos), houve manifestações pacíficas que soaram como expressão de uma unanimidade nacional. Uma frente supra-partidária assumiu a coordenação em favor desta causa. Os dois últimos comícios pelas “diretas já” contaram com presença estimada de um milhão de pessoas na Candelária – RJ e um milhão e meio no Vale do Anhangabaú – SP. Na véspera da votação, houve “panelaço” e/ou “buzinaço” nas principais cidades brasileiras.

Uma vez mantido o processo de eleição indireta, em sua última edição ele foi bastante peculiar, pois a chapa Tancredo Neves – José Sarney, formada para disputar as eleições indiretas em nome da oposição (Aliança Democrática), é questionável (no limite, excêntrica), quando se pensa nas motivações oposicionistas que a dupla e seus principais articuladores tinham ou poderiam ter.



O governador Tancredo (presidente do Partido Popular – PP, formado para fazer oposição moderada ao governo, depois incorporado ao PMDB, em 82), ex-ministro da Justiça no segundo governo Vargas e ex-conselheiro informal do presidente Juscelino, concordara em ser primeiro-ministro na solução negociada com militares, com retirada de poder do presidente Goulart (pós-renúncia de Jânio Quadros). Sem registro de grande atividade junto às forças de resistência aos presidentes militares, adotou estilo discreto, com sucessivas eleições para Câmara dos Deputados, para o Senado e governo de Minas Gerais, defendendo uma transição pacífica, sem revanchismos e radicalismos, sendo considerado pelos próprios colegas de partido como um político com perfil moderado e conciliador. O senador Sarney (ex-udenista, embora do grupo “Bossa Nova”, considerado mais à esquerda, ex-arenista e ex-pedessista), com histórico de governador com estilo populista (no Maranhão, eleito em 1965, apoiado pelo general-presidente Castelo Branco) e de Senador (eleito em 70 e reeleito em 78) autor de declarações de apoio e apreço ao golpe e governos militares, indicado para presidência da ARENA pelo general-presidente Figueiredo, assumiu a posição de vice como parte de um acordo para cooptar votos de descontentes dos partidos governistas no Colégio Eleitoral (com a candidatura de Paulo Maluf, ex-governador de São Paulo, apoiado pela cúpula militar). Caso o indicado do PDS fosse Aureliano Chaves, vice de Figueiredo e inicialmente apoiado por Sarney, a história poderia ter outro desfecho.

Esta dupla não parecia reunir predicados voltados para exercício do papel de estadistas comprometidos com a democracia, cuja liderança política estaria direcionada para os interesses da sociedade como um todo, e não alguns de seus segmentos e/ou alguns de seus representantes. Com a surpresa provocada pela morte de Tancredo antes de assumir, ficou um misto de incerteza e certa perplexidade no ar: qual o perfil do governo vindouro? Mais um submisso aos princípios conservadores (liberais) quanto à implementação de práticas voltadas para os direitos civis e sociais?<sup>58</sup>

A situação política do agora presidente Sarney era delicada e talvez de isolamento: considerado traidor pelo Partido da Frente Liberal – PFL (onde se alojaram vários remanescentes do PDS), visto com muita desconfiança pelo PMDB e partidos aliados da vitoriosa Aliança Democrática, em função de suas estreitas ligações com o

---

<sup>58</sup> Dados deste parágrafo e do anterior, referentes a José Sarney e Tancredo Neves, obtidos no Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – DHBB, da Fundação Getúlio Vargas. Verbetes José Sarney, redigido por Sônia Dias e Renato Lemos, disponível em [http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes\\_htm/4909\\_1.asp](http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes_htm/4909_1.asp), e verbete Tancredo Neves, elaborado por Plínio de Abreu Ramos e Patrícia Campos, disponível em [http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes\\_htm/3807\\_1.asp](http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes_htm/3807_1.asp), acessos em 12 de janeiro de 2006.

regime militar, e herdeiro de um ministério que, em princípio, não fora designado por ele (embora tivesse nomes também fortemente comprometidos com o passado, incluindo postulantes do PDS à candidatura para presidente). A Nova República (denominação criada pelo deputado Ulisses Guimarães, presidente do PMDB) seria nova?

## **2.5. E após nova redemocratização ...**

Emenda constitucional aprovada em maio de 1985, contribuiu para restabelecimento da vida democrática no país, ao resgatar eleições diretas (nos municípios tidos como de segurança nacional e para presidência), reduzir mandato presidencial para cinco anos, permitir voto para analfabetos e para população com idade de 16 a 18 anos incompletos (neste caso, em caráter opcional), convocar Assembléia Constituinte e legalizar os partidos comunistas (PCB e PC do B).

Porém, dois anos depois da posse de Sarney e concluído o processo de transição para normalidade política, Jacobi (1986) propõe que “a grande maioria dos moradores de cidades como São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Salvador, Belo Horizonte e outras metrópoles brasileiras pode ser denominada de forma explícita como cidadãos-vítimas. Vítimas de quase todos os malefícios da urbanização desigual e segregadora, e usuários de muito poucos benefícios” (p. 104-105).

Passados vinte anos, seria ainda esta uma imagem representativa do quadro brasileiro? Dados oficiais apresentados por Capobianco e Mesquita Neto (2004) sinalizam que há limites severos impostos ao espectro dos direitos civis, pois em duas décadas (de 1980 a 2000) o número de vítimas de homicídios no Brasil foi superior a 598 mil, sendo quase 46 mil apenas no ano 2000, o que equivale a uma taxa de 27 mortes por grupo de cem mil habitantes. Isto “honraria” o país com a medalha de bronze mundial neste indicador, liderado, naquele ano, por Colômbia e El Salvador. Somados os dados dos quatro primeiros anos do século XXI e o total de homicídios chega a 795 mil<sup>59</sup>.

Alta taxa de desemprego (10,1% em abril de 2007, como percentual consolidado em seis regiões metropolitanas pesquisadas pelo IBGE: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador e Recife) e expressiva economia informal (em outubro de 2003 eram 10.335.962 empresas informais), para não mencionar o trabalho infantil (ainda não erradicado), contribuem para formação de um quadro no qual a ameaça à integridade física e psicológica, quando da prática da liberdade de ir e vir,

---

<sup>59</sup> Mapa da Violência 2006 – Os jovens do Brasil, de Julio Jacobo Waiselfisz. Disponível em <http://www.comunidadessegura.org/files/active/0/mapaviolencia.pdf>, acesso em 16 de dezembro de 2006.

pode até passar despercebida ou ser considerada mero efeito colateral<sup>60</sup>. A população em situação de pobreza (renda individual inferior a R\$ 75,50, em valores de 2000) representava 44,7% do total, em 2001. Quando os dados são segmentados pela cor da pele, constata-se que no caso de negros pobres a cifra é ainda mais perversa, pois vai a 64%<sup>61</sup>. O coquetel de desemprego, informalidade, pobreza (e, no limite, indigência), desigualdade (incluída a racial) e violência em nada favorece o exercício e disseminação de direitos democráticos.

Voltando ao plano político, em 1993, casuisticamente, o Congresso reduziu o mandato presidencial de cinco para quatro anos (temor da eleição do metalúrgico Luis Inácio da Silva?) e, três anos depois, novo casuísmo levou à aprovação de emenda de reeleição, com a “sutileza” de ser aplicável ao presidente em exercício (o sociólogo poliglota Fernando Henrique Cardoso).

A chegada do PT ao poder Executivo (a partir de 2003), em sua quarta tentativa com o mesmo candidato, porém desta feita aliado ao Partido Liberal e um conjunto de forças politicamente mais “conservadoras”, como alguns setores do PMDB e do então Partido da Frente Liberal – PFL (onde se alojaram vários remanescentes da ARENA), rebatizado como “Democratas”, coloca uma dúvida: havia um projeto de governo ou um projeto de poder?

Como agravantes, sucessivas denúncias ao longo do terceiro e quarto anos de mandato (várias delas devidamente comprovadas depois de versões oficiais fantasiosas) de práticas políticas históricas de cooptação, desmandos, novas e velhas alianças firmadas no estilo retributivo (incluídas algumas firmadas com os outros poderes da República), e uma ortodoxia na gestão da política econômica de fazer inveja aos neoliberais, não emitiram sinais de realizações promissoras para desenvolvimento e/ou consolidação do exercício pleno de cidadania. Tome-se um único indicador ilustrativo: o lucro líquido dos cinco maiores bancos em ativos, entre os anos de 2003 e 2005, foi de R\$ 44,1 bilhões, o maior da história brasileira. De 1995 a 2002, governo anterior, já havia

---

<sup>60</sup> Dados de desemprego e economia informal são do IBGE e disponíveis, respectivamente, em [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme\\_nova/pmec012006.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/pmec012006.pdf) e <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/ecinf/2003/comentario.pdf>, acessos em 23 de fevereiro de 2006.

<sup>61</sup> Dados de pobreza são do PNUD e disponíveis em <http://www.pnud.org.br/raca/reportagens/index.php?id01=1608&lay=rac>, acesso em 23 de fevereiro de 2006.

alcançado a cifra nada modesta de R\$ 34,4 bilhões. Em 2006, a performance manteve-se com a mesma “a vitalidade”: o lucro líquido desses cinco alcançou R\$ 22,6 bilhões<sup>62</sup>.

No campo dos direitos sociais, a prática tem se voltado mais para assistencialismo (no estilo “bolsa isto ou aquilo”) do que promoção de emancipação (cidadania tutelada? Assistida? Criação de uma “versão híbrida”?). Apenas o Programa Bolsa Família, alojado no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com auxílios mensais de R\$ 15,00 a R\$ 95,00 por família, alcançou o número de 11,1 milhões de famílias beneficiárias em março de 2007<sup>63</sup>. Reportagens divulgadas por jornais de grande circulação (em dezembro de 2006 e fevereiro de 2007) informam que o medo de perder benefícios sociais ou a esperança de conquistá-los tem provocado dois efeitos “colaterais”: desestímulo à procura de emprego e recusa em aceitar empregos com carteira assinada, particularmente nas regiões Nordeste e Norte. Depoimento de uma senhora (32 anos) residente na periferia de Belém, cuja fonte de renda, além do Bolsa Família, vem de roupas que ela lava para fora “de vez em quando” (ela e o marido desempregados), exemplifica o cenário: “Não precisamos de muito dinheiro. Para que então se desesperar atrás de emprego?”<sup>64</sup>. A reeleição, não por acaso, veio até com certa facilidade (mesmo não sendo no primeiro turno), afinal por que trocar o certo pelo duvidoso?

Neri (2006), ao discutir a carga de impostos (“explosiva”) e os gastos públicos (retorno à população) no Brasil, aborda os aforismos já criados para evidenciar grandes distorções presentes: “Belíndia” (pequena e desenvolvida Bélgica, dentro de uma Índia grande e pobre; da autoria de Edmar Bacha, na década de 1970); “Banglalbânia” (pobreza de Bangladesh com intervencionismo e ineficiência da Albânia; Mario Henrique Simonsen, na década de 1980); Estado “Ingana” (impostos como os da Inglaterra e serviços como os de Gana; Delfim Netto), também ajustado para Estado “me engana” ou “que engana”. Por fim, entra em cena “[...] o Estado que ‘Esgana’ sua população (mistura de Espanha [maior taxa de crescimento do consumo do governo na última década e meia, entre os países desenvolvidos] com Gana)”, pois a carga tributária de 37,0% do PIB iria a 60,9%, caso não houvesse informalidade. O tempo passa, as distorções neste campo não (talvez se agravem).

<sup>62</sup> Dados disponíveis em <http://www.feebpr.org.br/lucroban.htm> e <http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=251422>. Acessos em 15 de março de 2007.

<sup>63</sup> Dado disponível em <http://www.mds.gov.br/adesao/mib/matrizviewbr.asp?>. Acesso em 20 de maio de 2007.

<sup>64</sup> Matérias disponíveis em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2502200702.htm> e <http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=325530>. Acessos em 25 de fevereiro de 2007.

Uma síntese pouco (ou nada) ufanista é apresentada por Santos (2001), quando escreve que

[...] em nosso país jamais houve a figura do cidadão. As classes chamadas superiores, incluindo as classes médias, jamais quiseram ser cidadãos; os pobres jamais puderam ser cidadãos. As classes médias foram condicionadas a apenas querer privilégios e não direitos (p. 49-50).

DaMatta (1992) já adotara esta mesma toada ao argumentar que “[...] comícios, festas e discursos à parte – o que ninguém quer efetivamente ser no Brasil é cidadão. Primeiro, porque ninguém é de ferro. Depois, porque sabemos que ser cidadão é estar sujeito à lei geral e ao anonimato” (p. 7-9).

Gianetti (2002) evidencia, de forma incômoda, um paradoxo por nós vivenciado, que ele denomina de paradoxo do brasileiro:

Cada um de nós isoladamente tem o sentimento e a crença sincera de estar muito acima de tudo isso que aí está. Ninguém aceita, ninguém agüenta mais: nenhum de nós pactua com o mar de lama, o deboche e a vergonha da nossa vida pública e comunitária. O problema é que, ao mesmo tempo, o resultado final de todos nós juntos é precisamente tudo isso que aí está! A auto-imagem de cada uma das partes – a idéia que cada brasileiro gosta de nutrir de si mesmo – não bate com a realidade do todo melancólico e exasperador chamado Brasil. Aos seus próprios olhos, cada indivíduo é bom, progressista e até gostaria de poder “dar um jeito” no país. Mas enquanto clamamos por justiça e eficiência, enquanto sonhamos, cada um em sua ilha, com um lugar no Primeiro Mundo, vamos tropeçando coletivamente, como sonâmbulos embriagados, rumo ao Haiti. Do jeito que a coisa vai, em breve a sociedade brasileira estará reduzida a apenas duas classes fundamentais: a dos que não comem e a dos que não dormem. O todo é menor que a soma das partes. O brasileiro é sempre o outro, não eu (p. 12-13).

Episódios recentes, no segundo semestre de 2006, no Rio de Janeiro (ônibus, com passageiros dentro, transformados em fornalhas e milícias paramilitares ocupando favelas supostamente para expulsar traficantes, mas adotando algumas práticas similares, que também levam à opressão dos moradores) e em São Paulo (morte de 161 pessoas em uma única semana, conseqüência de conflito entre uma facção criminosa organizada e fortemente armada e forças policiais), sinalizam a atualidade da reflexão sobre o paradoxo do brasileiro e o fato de que se ainda não foi alcançada a dicotomia ali contida, pode-se estar bem mais próximo dela.

O conceito de cidadania, se é que é aplicável nesta terra que “tem palmeiras, onde canta o sabiá”, parece só fazer sentido se for “cidadania deformada ou disforme”. No meio de tantos qualificativos atribuídos ao termo, por que não pensar na proposição de mais um, que seria “cidadania (e cidadão) jurídica(o)”? Alternativamente, caberia falar em “cidadania (e cidadão) teórica(o)”.

Estaria, então, o Estado brasileiro, pelo menos nas duas ou três últimas décadas, voltado para os interesses dos cidadãos que a ele recorrem (adotar-se-á, a partir de agora, esta terminologia mesmo não sendo unânime se há ou não cidadãos no Brasil, ou, em havendo, efetivamente qual a parcela da população que é ou não portadora do “título”)? Mais especificamente, os serviços governamentais de atendimento ao público disponibilizados teriam como premissa este direcionamento?

O capítulo que se segue é destinado à discussão do conceito de atendimento ao público, suas diferentes modalidades (com ênfase na presencial, recorte aqui adotado) e sua configuração particular no setor governamental.

### 3. SERVIÇO DE ATENDIMENTO AO PÚBLICO

*Quanto mais os cidadãos forem reduzidos a público, a espectadores das decisões políticas, menor será o caráter público das políticas adotadas, menor o seu compromisso com o bem comum, com a res publica, que deu nome ao regime republicano.*  
(Roberto Janine Ribeiro, 1994)

Embora possa parecer elementar, segundo o Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa (2001, p. 332) a etimologia da palavra **atendimento** revela que vem de “atender, com alteração da vogal temática –e > -i + -mento”, o que remete à necessidade de se ter suficientemente claro o significado do verbo atender, que, por sua vez, vem das formas latinas *attendo, is, tendi, tentum, ere* (“puxar com força, esticar, apontar, dirigir”). Para a versão moderna do verbo, este mesmo Dicionário apresenta: “1. dar atenção a, ouvir; 2. responder (a chamado); 3. estar disponível para ouvir, receber; [...] 6. dar solução a, resolver, responder; 7. dar despacho favorável, deferir, aprovar; [...] 12. aguardar com atenção, esperar atentamente; 13. prestar socorro, acudir, socorrer” (p. 332, grifos nossos).

Quanto ao significado de **público**, ainda segundo o Dicionário Houaiss (p. 2330), encontram-se, entre outras possibilidades: como adjetivo – “1. relativo ou pertencente a um povo, a uma coletividade; [...] 3. que pertence a todos, comum (lugar público), por oposição a privado; 4. que é aberto a quaisquer pessoas” (grifos nossos), e como substantivo – “7. o homem comum, do povo; 8. conjunto de pessoas, o povo de determinado lugar; 9. conjunto de pessoas com características ou interesses comuns” (grifos nossos).

Já no que diz respeito a **serviço**, cujo primeiro significado proposto no mesmo Dicionário é “ação ou efeito de servir, de dar de si algo em forma de trabalho” e que etimologicamente vem do latim *servitium* (ou *servitii*), isto é “condição de escravo, escravidão, jugo, obediência” (p. 2559, grifo nosso), torna-se imperioso não perder de vista as implicações do que seja servir, em termos práticos. Kanitz (2004) chama a atenção para que não se confunda servir com ajudar, e propõe que “cidadania não é ajudar o outro, e sim servir o outro. [...] Servir é colocar-se à disposição do outro” (p. 221).

Assim, por premissa, o serviço de atendimento ao público disponibilizado por uma organização deveria manter estreita sintonia com as necessidades de quaisquer indivíduos que a ela se dirigissem em busca de orientação, esclarecimento, reparo para uma situação indesejável (com relação a um produto ou serviço prestado), registro de

uma reclamação e/ou solicitação de alguma providência pertinente associada à(s) atividade(s) fim(ns) daquela organização.

Mas no que exatamente consiste o Serviço de Atendimento ao Público?

### 3.1. Busca de um recorte e de uma conceituação

Ainda é predominante na literatura o tratamento de serviços de atendimento ao público dentro de uma perspectiva restritiva, isto é, voltado para, ou com predominância de, uma abordagem um tanto “reducionista”. Prevaecem os enfoques nas áreas de Administração (particularmente em gestão da qualidade e *marketing* de serviços, onde, invariavelmente, os atendentes têm sido considerados como “cartões de visita” e/ou vendedores de produtos / serviços / imagem institucional), Psicologia (com ênfase em comportamento do consumidor, suas preferências e/ou atitudes, e impactos decorrentes de campanhas, promoções e restrições) e Saúde (na qual têm sobressaído enfermagem e atendimento ambulatorial como alvos de investigação) (FERREIRA, 2000; MENEZES, 2003; VASCONCELOS, 2003; HOSTENSKY, 2004).

No entanto, situações de atendimento, por natureza, são interdisciplinares, em função de sua complexidade e multidimensionalidade (Ferreira, 2000). A idéia de complexidade aqui adotada é aquela proposta por Ferreira (2001), segundo a qual “a variabilidade (as fontes, os componentes do trabalho); a dinâmica dos processos; os numerosos elementos; as interações e a restrição temporal são os indicadores mais freqüentes de complexidade com relação à tarefa e aos aspectos ambientais / técnicos” (tradução do autor). Chama-se a atenção para uma precaução no que diz respeito a levar em conta a variabilidade dos trabalhadores, quando do trato de indicadores de complexidade, que deve ser entendida como “complexidade da tarefa, do sistema, do processo... com relação a um dado operador” (FERREIRA, 2001, tradução do autor). Isto não significa admiti-la como sinônimo de dificuldade para quem executa.

Wisner (1987) relaciona as profissões que mantêm relação com o público (como, por exemplo, comércio e atividades de guichê) dentro do grupo das principais categorias de atividades complexas. Neste caso, o argumento é que há “[...] grandes fontes de variação da atividade durante a jornada, a semana e o ano, devido a mudanças da demanda do público” (p. 122), além de observar-se, com freqüência, “[...] concorrência entre dois tipos de tarefa: relação direta com o público e tarefas administrativas” (p. 122).



Em se tratando de um enfoque em Ergonomia, o contexto de serviço de atendimento ao público constitui um cenário sócio-técnico que é objeto de investigação relativamente recente, em particular no que diz respeito à Análise Ergonômica do Trabalho – AET, de matriz francofônica (GUÉRIN ET AL., 2001). Oliveira (2006) propõe que

*A Ergonomia Francesa caracteriza-se pelo estudo de campo, pela observação e análise da atividade de trabalho em execução efetiva. Seu método é baseado na Análise Ergonômica do Trabalho, técnica centrada no exame de situações reais de trabalho, privilegiadas como momentos primordiais na produção de conhecimento. Preocupa-se com o estudo da situação homem/atividade (p. 118-119).*

Estudo divulgado em 1956, conhecido como A Neurose das Telefonistas (ou Síndrome Neurótica das Telefonistas ou, ainda, Síndrome de Le Guillant), é considerado clássico e precursor, em Ergonomia, no campo de serviços de atendimento (WISNER, 1987). Naquele momento, tendo em vista o destaque dado aos efeitos das exigências cognitivas no trabalho (tal neurose “[...] consistia em cefaléias, zumbidos e assovios, pensamentos obsessivos relativos ao trabalho, fragmentos de discurso estereotipados, alterações do sono e do humor”, WISNER, 1987, p. 176), era uma pesquisa de vanguarda, pois corrente anglo-saxônica, ligada à própria origem da Ergonomia como área do conhecimento / disciplina autônoma (pelo menos com esta denominação oficial)<sup>65</sup>, estava muito mais voltada para a ergonomia de produto, isto é, “[...] se desenvolveu principalmente no domínio da tecnologia do homem no trabalho [...], que se costuma normalmente chamar de *Human Engineering*” (LAVILLE, 1977, p. 10).

Para Montmollin (1990), existem duas ergonomias (não contraditórias, mas sim complementares) e a mais antiga delas (ainda a mais disseminada e hoje predominantemente norte-americana) toma o homem como “máquina humana” ou “homem estatístico”, e voltou seus estudos para as seguintes características desta máquina: (a) antropométricas; (b) relacionadas com o esforço muscular; (c) ligadas à influência do meio ambiente; (d) psicofisiológicas; e (e) ritmos circadianos.

O primeiro estudo que de fato busca sistematizar a temática do serviço de atendimento ao público, à luz de uma abordagem em Ergonomia da Atividade, deve-se a Ferreira (2000b). Naquele trabalho, o autor propõe que:

O atendimento ao público é um serviço complexo: sua simplicidade é apenas aparente. Trata-se de uma atividade social mediadora que coloca em cena a interação de diferentes sujeitos em um contexto específico, visando responder a distintas necessidades. A “tarefa de atendimento” é,

---

<sup>65</sup> Isto se deu no final da década de 40, mais precisamente em 1949, quando da criação da *Ergonomic Research Society*.

freqüentemente, uma “etapa terminal”, resultante de um processo de múltiplas facetas que se desenrola em um contexto institucional, envolvendo dois tipos de personagens principais: o funcionário (atendente) e o usuário. O caráter social do atendimento ao público se manifesta, sobretudo, pela via da comunicação entre os sujeitos participantes, dando visibilidade às suas necessidades, experiências e expectativas. A instituição, enquanto palco onde se desenrola o atendimento com atividade social não é neutra; ao contrário, os objetivos, os processos organizacionais e a estrutura existentes são elementos essenciais conformadores da situação de atendimento (p. 134).

Configura-se, então, serviço de atendimento ao público como sendo

[...] um processo resultante da sinergia de diferentes variáveis: o comportamento do usuário, a conduta dos funcionários envolvidos (direta ou indiretamente) na situação, a organização do trabalho e as condições físico-ambientais / instrumentais. Tais fatores funcionam como propulsores deste processo, alimentando a dinâmica de transformações internas e externas das situações de atendimento sob a base de regulações permanentes (FERREIRA, 2000b, p. 134-135).

Menezes (2003) faz um complemento, afirmando que:

Em Ergonomia da Atividade, o estudo da temática ocorre no espaço de um contexto de produção de bens e serviços, situações onde se desenrola o serviço. Quase sempre este espaço se caracteriza por um setor ou divisão de uma organização. Os indicadores críticos surgem quando existe um desequilíbrio entre um dos segmentos da observação, nas interações: usuário versus atendente; usuário versus organização; atendente versus organização (por exemplo: rotatividade, absenteísmo, tempo excessivo de espera, reclamações de usuários, número elevado de licenças-saúde) (p.18).

As situações de atendimento, em última análise, assumem a posição de “portas de entrada”, como dito na Introdução, para alcance das origens da falta ou da perda de qualidade do serviço prestado ao usuário. No entendimento de Freire (2002),

[...] é nesses momentos que se manifestam os problemas e as dificuldades dos diferentes sujeitos envolvidos, cujas raízes estão em outras instâncias, por exemplo, na falta de treinamento do funcionário, na desinformação do usuário e/ou no planejamento ineficaz da empresa / instituição (p. 18).

Carlzon (1994), ao propor o conceito de “hora da verdade”, atribui papel central ao contato (especialmente o primeiro) estabelecido entre atendente e usuário de um serviço de atendimento, pois a qualidade percebida quanto àquele serviço pode ficar ali determinada ou condicionada e há o risco de que isto se estenda para um “juízo de valor” mais amplo, que venha a “contaminar” (para o bem ou para o mal) a visão daquele(a) que é atendido(a) sobre a organização como um todo, com potenciais desdobramentos para a imagem corporativa, o que, no mundo privado (excluídas as situações de monopólio), pode transformar-se em vantagem ou desvantagem competitiva.

Neste *habitat*, ou seja, em situações de trabalho que requerem contato com o público, Wisner (1987) alega que:

Uma taxa particularmente elevada de absenteísmo ligada principalmente a uma síndrome depressiva foi observada nas situações em que o contato com o público é essencial. As situações de trabalho psicologicamente mais perigosas são as que combinam uma grande carga de trabalho (às vezes materializada pela existência de longas filas de usuários à frente do guichê) e uma atitude de aflição por parte do público interessado (serviços de emprego, reclamações, centrais telefônicas...). Para proteger o pessoal contra a pressão dos usuários, progressivamente foram construídas barreiras. Elas podem ser físicas (vidros mais ou menos perfurados), organizacionais (os usuários são convidados a pegar um número na entrada e são chamados por ordem de chegada) ou simbólicas (o acesso ao guichê é limitado por um traço de pintura no chão) (p. 178).

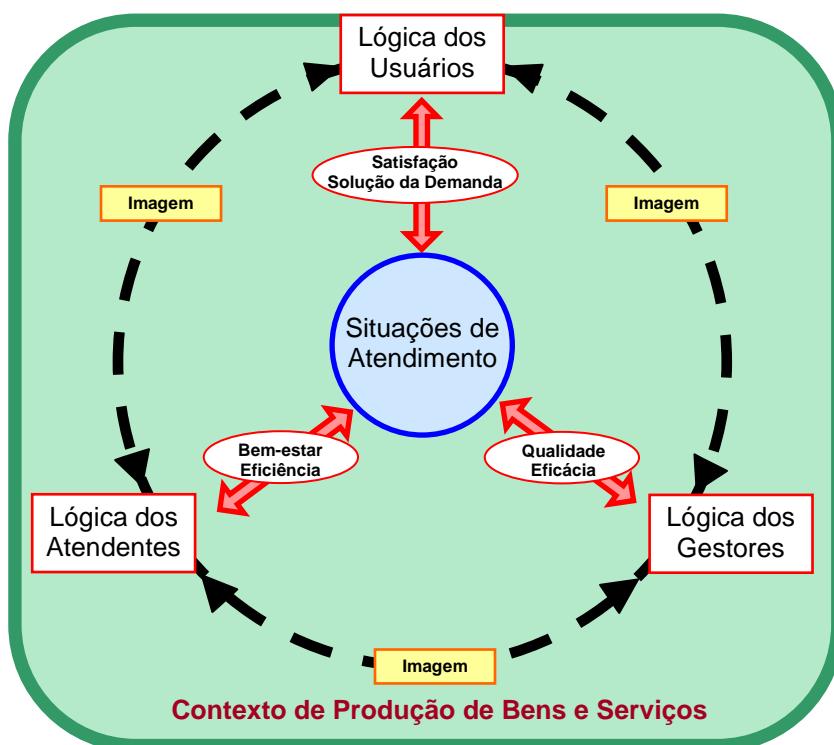
As relações humanas que se dão, a partir daí, assemelham-se, segundo aquele autor, a uma “transferência agressiva”, pois os atendentes, muitas vezes, não estão onde estão para resolver problemas / tomar decisões, mas sim como anteparo ou pára-raios que devem “armazenar a expressão do descontentamento dos usuários” (p. 178). Caberia questionar / investigar, neste caso, a concepção de atendimento ao público de quem é responsável pela gestão de tais serviços ou tais negócios.

Dado, então, que os serviços de atendimento ao público, tanto aqueles vinculados a instituições privadas como os de natureza governamental, demandam ações em caráter de urgência para que transformações de fato sejam implementadas, faz-se necessário um diagnóstico mais holístico e apurado, sustentado por aportes teórico e empírico pertinentes. Sem estes “pré-requisitos”, a proposição de quaisquer ações voltadas para introdução de melhorias, que efetivamente impliquem transformação de uma situação vigente e maior qualidade do serviço prestado ao usuário, revelar-se-á frágil.

### **3.1.1. Três lógicas para um mesmo serviço**

Esquemáticamente, o modelo teórico-descritivo proposto por Ferreira (2000b, 2002) está apresentado na figura 5, na qual ficam sistematizados os fatores essenciais característicos das situações de atendimento e suas interações.

**Figura 5 – Contexto característico do serviço de atendimento ao público: lógicas, fatores e condições físico-ambientais**



Fonte: Adaptado de Ferreira (2002, p. 166).

Logo, o diagnóstico acerca do atendimento ao público, no sentido de identificar problemas existentes (tanto no que diz respeito à sua origem, como sua dinâmica), implica investigar as três lógicas presentes e suas articulações, que são conceituadas como (FERREIRA, 2002):

- a. a lógica dos gestores – que identifica e analisa o conjunto de fatores (perfil, processos, organização e recursos instrumentais) que caracterizam o “modo de ser habitual” da instituição, sem o qual é impossível compreender o que se passa nas situações de atendimento e os efeitos sobre sua eficácia e qualidade;
- b. a lógica dos atendentes – que identifica e analisa o conjunto de fatores (perfil individual, competência profissional e estado de saúde) que caracteriza o “modo de ser e agir” de cada atendente, orientando sua conduta nas situações de atendimento para responder adequadamente tanto às necessidades dos usuários quanto às tarefas prescritas pela instituição; e
- c. a lógica dos usuários – que identifica e analisa o conjunto de fatores (perfil socioeconômico, representação social e satisfação) que caracteriza o “modo de utilização” dos serviços pelos usuários e que orienta seu comportamento nas situações de atendimento ao público.

Segundo Ferreira e Mendes (2003),

o caráter antropocêntrico da abordagem da Ergonomia da Atividade coloca como imperativo ético adaptar, ajustar, compatibilizar... a lógica de funcionamento do contexto de produção de bens e serviços aos trabalhadores, gestores e usuários / consumidores, como forma de facilitar suas interações com o meio e, assim, garantir o bem-estar dos indivíduos, a eficiência e eficácia das atividades produtivas (p. 45).

Na próxima seção serão relacionados, sinteticamente, estudos sobre atendimento ao público, em suas três modalidades (presencial, teleatendimento e via *web*), que lançam mão desta abordagem em Ergonomia da Atividade, segundo a qual se busca ver cada situação como um “todo”, sem que nenhum de seus partícipes seja considerado como coadjuvante.

### **3.2. Investigação sob o olhar da Ergonomia Aplicada ao Serviço de Atendimento ao Público – ErgoPublic**

Esforços para elaboração conceitual do fenômeno “atendimento ao público”, originaram conjunto de trabalhos que consiste um primeiro esboço teórico-metodológico, o qual tem orientado estudos subseqüentes (FERREIRA, 1997; FERREIRA ET AL., 1999; GONÇALVES; FERREIRA, 1999; e FERREIRA; FREIRE, 2001).

Adotada como referência a Ergonomia Aplicada ao Serviço de Atendimento ao Público – *ErgoPublic*, um levantamento da produção desenvolvida no âmbito do Núcleo de Ergonomia da Atividade, Cognição e Saúde – EcoS (Laboratório de Ergonomia, até 2004), do Instituto de Psicologia – UnB, aponta para a busca de aperfeiçoamento consistente e consolidação do modelo, tal como esquematizado na figura 5, e também para a receptividade dos pares, no tocante à temática e à abordagem proposta.

Em se tratando de trabalhos apresentados em congressos, simpósios e reuniões técnicas (pôsteres, sessões coordenadas e sessões técnicas), a produção está relacionada no quadro 3.

**Quadro 3 – Trabalhos apresentados em eventos técnico-científicos, seguindo o modelo ErgoPublic**

<b>Autor(es)</b>	<b>Evento / Ano</b>	<b>Título do trabalho</b>	<b>Objetivo</b>
Ferreira	IX Congresso Brasileiro de Ergonomia (1999)	Serviço de atendimento ao público: o que é? como analisá-lo? Esboço de um modelo teórico em Ergonomia	Apresentar uma ferramenta teórica que oriente o processo de investigação das situações de atendimento ao público.
<b>Auto-atendimento</b>			
Júnior, Lima e Ferreira	IX Congresso Brasileiro de Ergonomia (1999)	Atendimento clássico do auto-atendimento?	Avaliar a qualidade do serviço de atendimento prestado por uma agência bancária.
<b>Internet / Website</b>			
Almeida, Aragão, Freitas e Ferreira	III Congresso Norte-Nordeste de Psicologia (2003)	Um novo papel do professor de ensino superior a distância, via Internet? Implicações cognitivas de uma interface – IHC por atacado	Investigar as exigências para o trabalho docente em face da inserção de novas tecnologias no ensino superior.
Sarmet e Ferreira	IX Congresso Brasileiro de Ergonomia (1999)	Análise da interação entre a lógica do sistema informatizado e a lógica do operador no serviço de atendimento ao público do Detran/DF	Avaliar a interação das lógicas dos operadores e dos sistemas informatizados nos serviços de atendimento ao público em uma instituição pública do DF.
Gonçalves e Ferreira	IX Congresso Brasileiro de Ergonomia (1999)	Serviço de atendimento ao público e <i>home-pages</i> governamentais	Avaliar <i>home-pages</i> governamentais utilizadas enquanto instrumento medidor no atendimento ao público.
<b>Atendimento Presencial</b>			
Almeida e Ferreira	XIII Encontro Nacional da ABRAPSO (2005)	Construindo a cidadania no cotidiano: o atendimento presencial ao público em instituições federais	Apresentar o serviço de atendimento ao público, prestado por instituições federais, dentro de um contexto pautado pela relação Estado-cidadão e exercício pleno de cidadania.
Almeida e Ferreira	30º Congreso Interamericano de Psicología (2005)	Custo humano afetivo para usuários de serviços governamentais de atendimento presencial ao público: proposta preliminar de instrumento de medida	Apresentar uma proposta de instrumento psicológico para medir o custo humano afetivo para usuários de serviços governamentais de atendimento ao público, em sua modalidade presencial.

Autor(es)	Evento / Ano	Título do trabalho	Objetivo
Arantes, Siqueira, Dias e Prado	30º Congresso Interamericano de Psicologia (2005)	“Qualquer cochilo fica caro”: estudo sobre o custo humano do trabalho na atividade de porteiro noturno em condomínio	Identificar as dimensões do custo humano do trabalho na atividade de porteiro noturno em condomínio.
Penha, Quariguasi, Souza e Prado	30º Congresso Interamericano de Psicologia (2005)	“Abrir conta corrente é muito simples”. Por que há tanto erro? Relação do custo humano no trabalho com a atividade de atendente	Investigar a discrepância entre o trabalho prescrito e o real na atividade de abertura de conta corrente pessoa física, buscando identificar os principais erros desta atividade e custo humano do trabalho.
Prado, Queiroz, Veras e Ferreira	I Congresso Brasileiro de Psicologia Organizacional e do Trabalho (2004)	“A recepção é o ponto nevrálgico do laboratório”. Carga de trabalho e custo humano na função de recepcionista em um laboratório de patologia clínica	Investigar o impacto das dimensões do contexto de produção de bens e serviços no custo humano do trabalho de recepcionistas de um laboratório de análises clínicas.
Menezes e Ferreira	XII Congresso Brasileiro de Ergonomia (2002)	Clientes <i>private</i> : eles adoram, a instituição lucra, mas os atendentes... Avaliação ergonômica no atendimento <i>private</i> de uma instituição financeira	Avaliar a qualidade do serviço de atendimento prestado a clientes especiais em uma agência bancária.
Hostensky, Aviani, Ferreira, Cordeiro e Menezes	XII Congresso Brasileiro de Ergonomia (2002)	Organização do trabalho, atividade e custo humano em taquigrafia	Estudar a influência da organização do trabalho no custo humano na atividade em taquigrafia.
Ferreira, Costa, Rasia, Aragão, Drumond, Drumond e Brack	XII Congresso Brasileiro de Ergonomia (2002)	Novo modelo de gestão e novas condições de trabalho para o atendimento ao público	Buscar a reconcepção de condições de trabalho que facilitem a implantação de um novo modelo de gestão, baseado em uma organização do trabalho mais sistêmica e voltada para a interação grupal na realização das atividades.
Freire e Ferreira	XII Congresso Brasileiro de Ergonomia (2002)	A empresa treina, mas na prática é outra coisa: carga de trabalho do frentista e a rotatividade na função de frentista	Evidenciar que a lógica organizacional de um rede de atendimento está na origem da rotatividade dos frentistas.
Ferreira, Júdice e Hostensky	54ª Reunião Anual da SBPC (2002)	Estações informatizadas de consulta e queixas dos usuários em um centro de documentação	Avaliar o espaço físico e as estações de consulta de um centro de documentação.

Autor(es)	Evento / Ano	Título do trabalho	Objetivo
<b>Teleatendimento</b>			
Ferreira	XIII Congresso Brasileiro de Ergonomia (2004)	Interação teleatendente-teleusuário e custo humano do trabalho em central de teleatendimento	Traçar perfil do Custo Humano do Trabalho tendo como foco a interação teleatendente-teleusuário em uma central de teleatendimento.
Veras, Ferreira, Diniz e Souza	XXIII Reunião Anual da Sociedade Brasileira de Psicologia (2003)	Serviço de teleatendimento ao público e lógica do teleusuário: a gestão de vivências de prazer e sofrimento no trabalho das teleatendentes	Analisar a lógica do teleusuário identificando o conjunto de fatores (perfil socioeconômico, representação social e satisfação) que caracteriza o "modo de utilização" dos serviços de um órgão federal e que orienta seus comportamentos nas situações de teleatendimento.
Veras, Ferreira, Souza e Diniz	XXIII Reunião Anual da Sociedade Brasileira de Psicologia (2003)	Teleatendimento ao público e gestão de serviço: o paradoxo da quantidade versus qualidade	Diagnosticar os indicadores críticos do modelo de gestão do trabalho que determinam perda de qualidade e eficácia no serviço prestado pelo Estado brasileiro aos cidadãos.
Veras, Ferreira, Souza e Diniz	XXIII Reunião Anual da Sociedade Brasileira de Psicologia (2003)	Telegestores, teleusuários e teleatendentes: serviço de teleatendimento ao público sob a ótica das atendedoras	Analisar a lógica das teleatendentes, ou seja, o conjunto de fatores que caracteriza o "modo de ser habitual", identificando a imagem que elas constroem dos usuários, dos gestores e delas próprias na execução do trabalho.
Freire e Ferreira	XII Congresso Brasileiro de Ergonomia (2002)	Teleatendimento: modo operatório dos atendedoras e conduta verbal do usuário	Elaborar um quadro explicativo sobre a inter-relação da conduta apresentada pelos usuários e o modo operatório desenvolvido pelos atendedoras.
Viegas e Ferreira	54ª Reunião Anual da SBPC (2002)	"De vez em quando dá pau". Análise ergonômica de um aplicativo de serviços de teleatendimento	Avaliar um aplicativo para serviços de teleatendimento.

Fonte: atualização do original elaborado por Hostensky (2004, p. 22-23).

Complementarmente, há dissertações de Mestrado aprovadas e que cobrem as diferentes modalidades de atendimento, a saber:

- a. Teleatendimento – Freire (2002) investigou, fundamentalmente, o relacionamento (e as tensões) entre teleatendentes e teleusuários em uma central de atendimento de uma instituição pública federal no DF (no



caso, uma atividade terceirizada); Diniz (2006) e Veras (2006) pesquisaram centrais de teleatendimento vinculadas a dois Ministérios (também terceirizadas), e direcionaram sua atenção para custo humano do trabalho e vivências de mal estar e bem estar para os teleatendentes, decorrentes (no caso da segunda autora com ênfase nas relações socioprofissionais);

- b. Atendimento via *internet* – Gonçalves (2003) direcionou sua atenção para concepção e usabilidade do *site* de uma organização pública no DF, por meio do qual é possível acessar um conjunto de informações e serviços disponibilizados pela instituição;
- c. Atendimento presencial – Hostensky (2004) tratou os “três olhares” (de gestores, atendentes e usuários) em um serviço de atendimento médico para servidores de um Ministério e seus dependentes; Cordeiro (2005) abordou o atendimento presencial em uma instituição financeira, direcionando o foco para a adequação de treinamentos oferecidos / indicados pela instituição aos atendentes designados para um determinado tipo de cliente; Alves Jr. (2005) tratou esta modalidade de atendimento em uma instituição postal articulando com avaliação de desempenho e representações dos atendentes a respeito desta; Cordeiro (2005) analisou a relação entre a atividade de atendimento ao público, treinamento e custo humano do trabalho dos gerentes de conta em uma instituição bancária; Prado (2006) estudou custo humano e qualidade de vida no trabalho em uma instituição pública do DF, ao longo de dois anos (em uma perspectiva longitudinal), e o impacto sobre a satisfação dos usuários com o atendimento recebido; e
- d. Auto-atendimento – Menezes (2003) discutiu um aparente paradoxo, no qual o auto-atendimento disponibilizado por uma instituição financeira coexiste com suporte / assistência de empregados designados para esta atividade (de apoio / orientação aos usuários das máquinas).

### 3.3. Atendimento ao público no âmbito governamental

Quando prestado por organizações governamentais, o serviço de atendimento ao público assume alguns contornos que tendem a diferenciá-lo das situações no setor privado. Assim, Epstein (1991) apresenta cinco categorias de limites passíveis de serem constatadas em cenários governamentais de atendimento ao público:

- a. informação – muitas vezes os demandantes não dispõem de um conjunto completo e necessário de informações sobre serviços disponíveis em cada posto de atendimento e sobre documentação suficiente para que cada um deles seja realizado de forma integral, sem necessidade de mudanças de posições e/ou postos de atendimento;
- b. acesso – os limites impostos aos usuários, no que diz respeito ao acesso a um serviço governamental de atendimento ao público, podem ser físicos (distância, localização, horários de atendimento, sinalização externa e/ou interna), sociais (automatismo, negligência, preconceito) e institucionais (fluxo do processo decisório e regras / *scripts* impostos);

- c. opção – existem, de modo geral, alternativas aos serviços de atendimento ao público prestados por instituições governamentais? Certamente isto não é aplicável a setores importantes como arrecadação de impostos e previdência social;
- d. reparação – em havendo erros da parte do prestador do serviço e/ou reclamações quanto ao atendimento prestado, há possibilidade concreta e ágil de que se obtenha “reversão” do erro cometido e sejam apresentadas as devidas escusas? O rito de recursos (as “alçadas”), no setor público, se dá de forma análoga ao setor privado? O que uma organização pública tem a perder, quando um usuário sai sem ter sua questão solucionada ou, talvez pior, encaminhada de forma equivocada? As respostas a estas questões sinalizam que as restrições são mais severas quando se trata de um serviço de atendimento da área governamental; e
- e. representação – os “beneficiários” de um serviço de atendimento, no cenário governamental, têm pouca ou nenhuma influência sobre o processo decisório. Para este sistema, isto não parece ser muito relevante, evidenciando um pouco da lógica perversa de que se é público e, por isto, supostamente acessível a todos, será feito do “jeito que der”. Se um indivíduo de fato precisar daquele atendimento, terá que se submeter ao que está disponível, afinal atendentes e gestores imediatos também não são os responsáveis pela situação vigente (sempre há uma pessoa jurídica pública que possa ser responsabilizada, tal como uma Secretaria, uma Diretoria, um Ministério, por exemplo).

Estes limites, aliados ao fato de que instituições governamentais devem assegurar a defesa do interesse público, parecem não autorizar que se assumam as situações de atendimento prestado por instituições pública e privadas como similares. Neste sentido, entende-se que um indivíduo ao recorrer a um serviço governamental de atendimento ao público o faz não na qualidade de cliente / consumidor, mas sim como parte do exercício (ou da busca) de cidadania. Como consequência, está-se falando de um(a) cidadão(ã), de um(a) cidadão(ã)-usuário(ã).

### **3.3.1. Nem cliente, nem consumidor, mas cidadão-usuário**

Advoga-se de modo crescente que, no setor público, eficiência deve subordinar-se à democracia (COUTINHO, 2000). Como exemplo, tem-se posição de Bresser Pereira (1998), ao expor sua crença que, naquele setor, o “cidadão-cliente é um cidadão-cidadão, um cidadão pleno, que é o objeto dos serviços públicos e também seu sujeito, na medida em que se torna partícipe na formação das políticas públicas e na avaliação dos resultados” (p. 118). Embora esta não seja uma realidade aplicável ao

Brasil no início do século XXI, constitui, em tese, o que se almeja, o que se entende como correto e justo, em se tratando de um serviço governamental.

Críticas feitas à assunção de cidadãos como clientes, ou seja, à idéia de cidadãos “transformados” em clientes, lançam mão de argumentos tais como (COUTINHO, 2000; HIRSCHMANN, 1999):

- a. ela marginaliza a cidadania, pois esta perspectiva valoriza mais a satisfação individual e diminui o sentido de comunidade / coletivo, do interesse público (cidadãos devem ser vistos, na verdade, como “proprietários” da coisa pública). Isto faz do(a) governo / administração pública uma “espécie de instrumento de consumo (*service delivery agency*)” (COUTINHO, 2000, p. 44);
- b. ela tende a simplificar demasiadamente a realidade das relações entre governo e sociedade. Por exemplo, quais os incentivos dos servidores / atendentes em responder às demandas do cidadão quando este procura um setor de atendimento de organização governamental?;
- c. ela tende a subestimar a qualidade do processo decisório de políticas públicas (crítica à participação dos cidadãos na administração pública); e
- d. uma vez que o dito mercado é orientado por resultados econômico-financeiros (ou seja, pelo lucro), clientes, invariavelmente, são tratados de forma distinta em função de seu perfil sócio-econômico e nível de gastos, efetivo ou potencial (basta lembrar práticas recentes adotadas em bancos e empresas aéreas, por exemplo).

Complementarmente, como também é questionável se existe uma relação de consumo em um serviço governamental de atendimento ao público, deve-se investigar, ainda que em caráter preliminar, o que se entende por consumidor à luz da legislação vigente no país. A Constituição Federal, artigo 5º, inciso XXXII, estabelece que “o Estado promoverá, na forma da Lei, a defesa do consumidor” e no artigo 170, quando trata de “Princípios Gerais da Atividade Econômica”, inclui a defesa do consumidor como um destes (inciso V). Em decorrência disto, surge o Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei nº 8078, de 11 de setembro de 1990), que em seu artigo 2º, diz que “consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final”. O parágrafo único deste artigo torna o conceito mais abrangente, ao estabelecer que “equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo” (ALMEIDA, 2003; MATTOS, 2001).

Se há uma relação de consumo, há um fornecedor, que segundo o CDC, artigo 3º, “é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividades de produção,

montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços”.

O disposto nos dois artigos remete à necessidade de esclarecer o que se entende por serviço, e a resposta vem no parágrafo segundo do artigo 3º: “é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista” (grifo nosso). Não fosse nenhuma outra razão, o requisito de ser uma atividade remunerada, salvo se pagamento de impostos ou outras taxas e contribuições for considerado, em um sentido amplo, como um tipo de “remuneração” (antecipada ou não), fragiliza tratar serviço de atendimento ao público, prestado por instituição federal, como uma relação de consumo. Para Karol (2003), de um ponto de vista mais genérico, “é claro que o cidadão é – também, mas não somente – um consumidor: a esfera dos consumos públicos e privados expressa um aspecto e modo particular de exercício de seus direitos” (p. 46, tradução nossa). No caso específico de um serviço público, o usuário não é propriamente um cliente, uma vez que não fica caracterizado seu direito de optar livremente entre provedores independentes ou de buscar soluções alternativas em condições equivalentes (KAROL, 2003, p. 46, tradução nossa). Para um grupo de brasileiros há, a rigor, duas alternativas não equivalentes no caso da Previdência Social (incluído o serviço de atendimento disponibilizado): aderir ou não aderir.

Estes argumentos contribuem para justificar a opção aqui adotada de assumir o exercício de cidadania como “peça-chave” nas situações de atendimento governamental ao público, nas quais nada é vendido e nada é comprado. O que se tem é uma possibilidade de interação do Estado com seus cidadãos, mediada por um serviço de atendimento. “Ser cidadão”, é bom que se diga, não é “privilégio” dos usuários destes serviços, mas é um princípio aplicável a gestores e atendentes. Pode-se cogitar, neste sentido, o uso da sugestão de Ferreira e Mendes (2003), que falam em “cidadãos de fora” e “cidadãos de dentro”, respectivamente, quando tratam da presença do Estado na vida da sociedade, “[...] atuando como vetor de cidadania e de inclusão social” (p. 24).

Pesquisas de satisfação de usuários com serviços públicos, aplicadas com certa regularidade nos últimos anos, e padrões de qualidade estabelecidos por órgãos governamentais, estão registrados na literatura, contemplando práticas adotadas nos Estados Unidos, Canadá, Suécia, Espanha, Itália, Austrália e também no Brasil. Como exemplos, referenciam-se os textos de Cheibub et al. (2002), Coutinho (2000), Dinsdale e

Marson (2000), Schmidt e Strickland (2000), além do Relatório de Pesquisa ENAP (BRASIL, 2001) sobre experiências internacionais voltadas para esta temática. Neste último, merece destaque um alerta com relação à concepção e aplicação de tais pesquisas, por vezes ignorado (POLLITT, 1991, p. 129, *apud* BRASIL, 2001, p. 30):

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

Este “princípio” é complementado ainda naquele Relatório, quando se afirma que “qualquer sistema que pretenda incorporar a participação dos usuários na avaliação dos serviços públicos deve encará-los como cidadãos, portadores de direitos, entre eles o direitos aos serviços públicos e à participação em sua gestão” (p. 31). A proposta contida nesta tese está sintonizada com essa argumentação.

### 3.3.2. Ações do governo federal voltadas para o enfoque de cidadãos-usuários no Brasil

Texto (em estilo “cartilha”) com título “Atendimento Novo, Vida Nova!”, editado e distribuído pela Secretaria da Administração Federal em 1982, é, muito possivelmente, o primeiro registro governamental nos últimos trinta anos sobre atendimento prestado por organizações públicas. Alguns pontos ali abordados chamam atenção, por revelarem um entendimento e uma preocupação de representantes da administração pública federal com esta matéria, que, assim, procuravam sensibilizar os funcionários / servidores públicos com atividade específica de atendimento sobre o significado e a relevância do seu trabalho e a necessidade de realizá-lo com “excelência”. Destacam-se os seguintes (maiúsculas e negritos seguem formato original):

- a. “O Atendimento é um dos pontos de contato direto da Administração Pública com a população” (p. 25);
- b. “Em qualquer Atendimento efetuado há um **significado social** importante” (p. 31);
- c. “**Não** podem existir diferenças no atendimento. **Não** existem pessoas ‘mais importantes, ou ‘menos importantes’ que devem ser atendidas ‘melhor’ ou ‘pior’. **Todos** são contribuintes. **Todos** participam da manutenção do Serviço Público!”(p. 39);

- d. “[...] as Organizações Públicas cumprem a sua FUNÇÃO SOCIAL quando atendem às necessidades da população” (p. 57);
- e. “No contato com o público, o Atendente é a própria Organização” (p. 74);
- f. “[...] no atendimento ao público deve-se procurar simplificar as coisas e não complicá-las” (p. 79);
- g. “IMAGEM DE GOVERNO SE CONQUISTA NO BALCÃO!” (p. 81);
- h. “Sempre que uma pessoa ajuda outra, pode-se dizer que existe um **Atendimento** sendo realizado” (p. 87);
- i. “Enfim, são estas as características das pessoas que procuram um Atendimento:
  - ✓ elas têm um problema para resolver
  - ✓ estão desgatadas pela espera
  - ✓ estão perdendo um dia de trabalho
  - ✓ pagam impostos e
  - ✓ não têm certeza que o seu problema será resolvido” (p. 133);
- j. “Geralmente, ele [o público] não conhece o funcionamento da sua Repartição como você [atendente]” (p. 137);
- k. “Bom Atendimento é aquele que traz como resultados:
  - ✓ público satisfeito
  - ✓ Atendente gratificado
  - ✓ Organização com imagem valorizada” (p. 145); e
- l. “Dar **Atenção** ao seu público significa abrir-se para ele, voltar-lhe os sentidos. É nesse momento, que você passa a **vê-lo**, a **ouví-lo**, a **sentí-lo**” (p. 151).

A modalidade de atendimento que emerge como foco das considerações retratadas é a presencial (atendimento de balcão ou “face a face”), até porque soluções tecnológicas para atendimento remoto massificado e com agilidade não estavam suficientemente desenvolvidas no início da década de 1980.

Embora também expresse um caráter de auto-ajuda, o conteúdo sinaliza uma visão da relevância dada ao serviço de atendimento, bem como não ignora fatores críticos quando de sua prestação, como as filas e incertezas quanto às reais possibilidades de solução das questões trazidas pelo cidadão-usuário. Esse documento é um marco pioneiro, mas quanto ao seu poder efetivo para transformação da realidade de

então, ao relembrar os seis exemplos ilustrados na introdução deste projeto, não se pode ter muitas ilusões.

Em 1991 surge o Programa de Qualidade no Serviço Público – PQSP, no contexto do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade – PBQP, tem *status* “tímido” de subcomitê setorial no âmbito da administração pública. Seu papel era fundamentalmente de apoio, voltado para melhoria de processos internos (ANGELIM, 2002).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, cuja publicação deu-se em 1995, apresenta uma concepção (teórica) clara de direcionamento da administração pública para o cidadão (e, particularmente, para o cidadão-usuário). Isto fica explícito em alguns de seus trechos, como os transcritos a seguir e já tratados na literatura (por exemplo, NASSUNO, 2000).

Diz-se que: (a) “[...] a reforma do aparelho do Estado tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania” (p. 12); (b) se pretende uma “[...] transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão” (p. 13); (c) a gestão contemporânea “[...] exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade. [...] acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão-cliente” (p. 17); e (d) o primeiro objetivo global estabelecido para tal reforma consiste em “aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos” (p. 45).

O entendimento de Angelim (2002) é que este documento dá início a uma segunda fase da gestão voltada para o cidadão no Brasil contemporâneo, direcionada para gestão e resultados (enquanto a primeira prendia-se a técnicas e ferramentas), e vai até 1998, quando tem início uma terceira fase, na qual, a prioridade assumida volta-se para qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Neste novo “ciclo”, duas ações iniciais objetivam dar mostras concretas de que o “foco no cidadão” assumido pela gestão pública ia além do discurso: execução da 1ª Pesquisa Nacional de Satisfação do Usuário do Serviço Público, com resultados divulgados em 1999 e que pode ser entendida como um piloto para a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Satisfação do Usuário do Serviço Público, regulamentado pelo Decreto nº 3507, de 13 de junho de 2000, artigo 4º.

Este mesmo Decreto trata em seus três primeiros artigos do “estabelecimento de padrões de qualidade do atendimento prestado pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta, indireta e fundacional que atendem diretamente aos cidadãos”. O binômio formado por padrões de qualidade de atendimento e pesquisas de satisfação dos usuários continua vigente até os dias de hoje, embora não seja compulsório para as organizações públicas federais.

Em 2003, edita-se o texto “Gestão pública para um Brasil de todos: um plano de gestão para o Governo Lula”, que era “uma proposta ousada de revitalização da Administração Pública Federal” (p. 24), na qual constavam metas e diretrizes básicas para elaboração e implementação de um plano voltado para o “amplo e contínuo processo de desenvolvimento institucional do Estado” (p. 24). Um dos princípios norteadores estabelecidos foi:

O cidadão como beneficiário principal. Trata-se de considerá-lo membro de uma comunidade cívica, organizada e plena de direitos e deveres, ampliando-se a consciência cidadã, recriando-se a solidariedade e definindo-se critérios de justiça social; o cidadão não é mero consumidor de bens e serviços públicos (p. 12).

Mais recente é o Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, que instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA e um Comitê Gestor para este Programa, constituído por um representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, um representante da Casa Civil da Presidência da República e mais quinze representantes de órgãos ou entidades da administração pública, que forem indicados pelo Ministro do Planejamento. O objetivo, nada original, deste Programa, estabelecido em seu artigo 1º, é “contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para aumento da competitividade do país”. Parece uma novidade o conteúdo do artigo 6º, que faculta a participação voluntária e não remunerada de pessoas e organizações, públicas ou privadas, nas ações do GESPÚBLICA. Completado o primeiro ano de vida, não se tem notícia de medidas de impacto alinhadas aos cinco objetivos específicos estabelecidos em seu artigo 2º. Uma das atribuições voltadas para alcance dos objetivos, será aqui destacada, pela convergência que mantém com o recorte deste estudo: “desenvolver modelo de excelência em gestão pública, fixando parâmetros e critérios para a avaliação e melhoria da qualidade da gestão pública, da capacidade de atendimento ao cidadão e da eficiência e eficácia dos atos da administração pública federal” (inciso IV do artigo 3º).

Preliminarmente, tem-se um aparato documental substantivo, porém, quanto às iniciativas de caráter mais prático e suas conseqüências observáveis, há mais pontos



de interrogação do que de exclamação. Uma delas (parceria do governo federal com governos estaduais), em particular, assume caráter quase de “carro-chefe”, e já está implementada em vinte e quatro unidades da federação: são as *single-windows* ou *one-stop-shop* (centrais de atendimento integrado), como “Na Hora” (no DF), onde em um mesmo espaço físico e, supostamente, com muito mais agilidade, o cidadão-usuário tem acesso a uma diversidade de serviços prestados por diferentes instituições. É uma iniciativa voltada para uma modalidade específica de atendimento (o presencial), que será tratada em outra seção. Antes, porém, apresentam-se serviços de atendimento ao público, em qualquer de suas modalidades, como sistemas peritos.

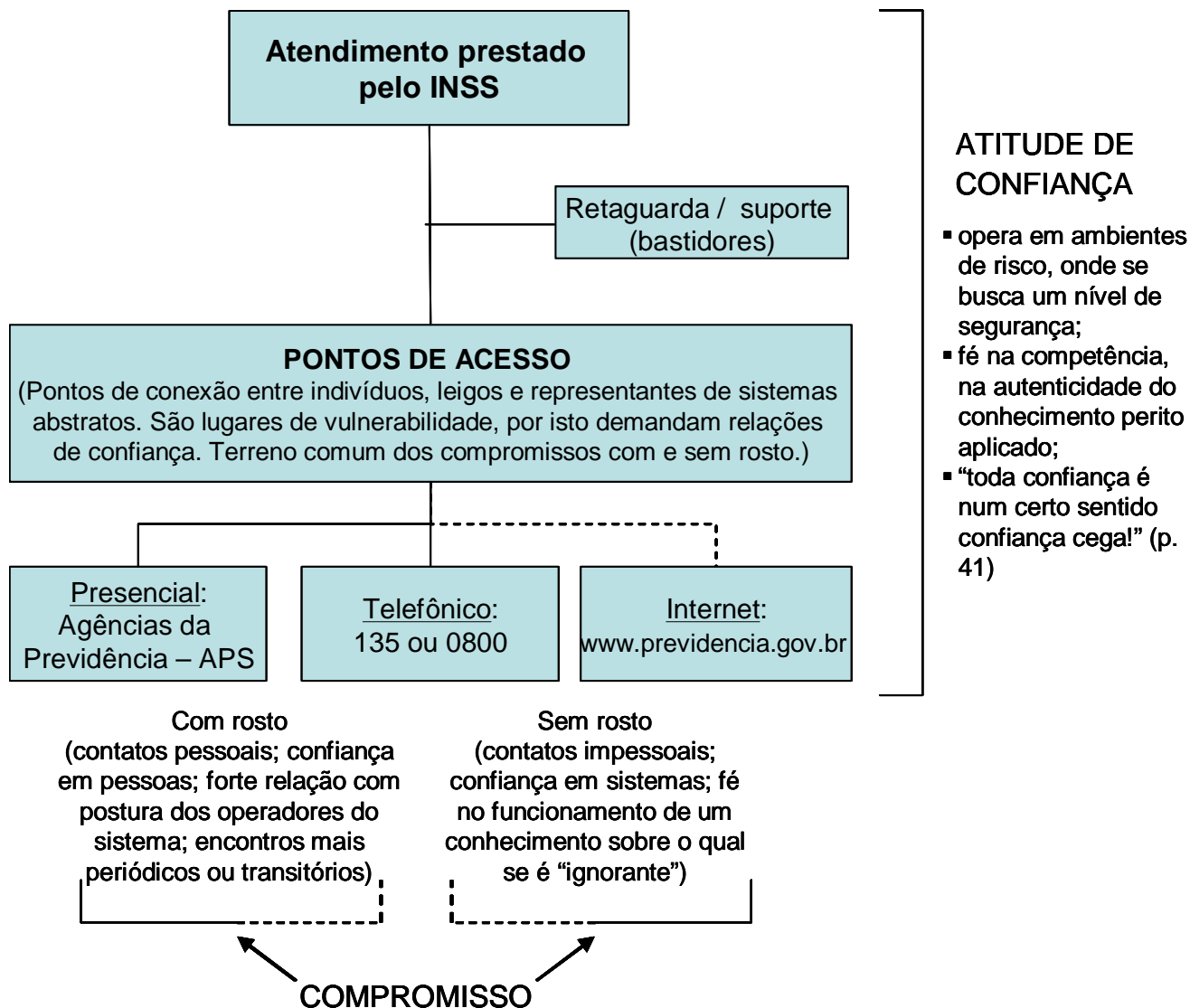
### **3.4. Atendimento ao público como sistema perito**

Nesta tese assumiu-se que serviços de atendimento ao público constituem sistemas peritos, entendidos como “sistema de excelência técnica ou competência profissional que organizam grandes áreas dos ambientes material e social em que vivemos hoje” (GIDDENS, 1991, p. 35). As pessoas que entram em contato com um ponto de atendimento do INSS são leigas, em tese, com relação a um conjunto de conhecimentos peritos envolvidos nas situações de atendimento e relativos aos direitos vinculados à concessão de benefícios (e às formalidades / exigências demandadas). Ao entrar em uma Agência da Previdência Social, em busca de atendimento, um usuário está envolvido em um sistema perito ou em uma série de deles. Ao ligar ou acessar o site da *internet* também.

Tais sistemas dependem, necessariamente, da confiança neles depositada, entendida por Giddens (1991) como “forma de ‘fé’ na qual a segurança adquirida em resultados prováveis expressa mais um compromisso com algo do que apenas uma compreensão cognitiva” (p. 35). Ele também apresenta uma definição para o que vem a ser, neste caso, confiança: “crença na credibilidade de uma pessoa ou sistema, tendo em vista um dado conjunto de resultados ou eventos, em que essa crença expressa uma fé na probidade ou amor de um outro, ou na correção de princípios abstratos (conhecimento técnico)” (p. 41).

A figura 6, busca apresentar uma visão sintética desta concepção, aplicada à instituição-alvo desta pesquisa.

**Figura 6 – Esquemática do atendimento ao público prestado pelo INSS como sistema perito**



Considerando que experiências de segurança pressupõem um equilíbrio entre confiança e o risco que se está disposto a correr, ou que se admite como aceitável, uma pessoa que vai a uma Agência da Previdência Social, levando em conta as informações / “imagens” disponibilizadas pela mídia, por parentes ou conhecidos, ou por experiência própria, poderia ter uma “boa dose de segurança”, no mínimo quanto: (a) ao tratamento que receberá daqueles com quem vier a interagir; (b) ao tempo que permanecerá em uma ou mais filas até ter seu pedido encaminhado ou sua dúvida esclarecida; e (c) ao tempo para concessão de um benefício, caso ele seja concedido?

Segundo Giddens (1991, p. 116), “todo tipo de pane e obstáculo pode surgir, dando origem a atitudes de ceticismo ou antagonismo que fazem com que os indivíduos

se desliguem de um ou mais destes sistemas [peritos]”. No caso do INSS, a possibilidade de abandono por parte dos usuários, em geral, simplesmente não se aplica, ora pela inexistência de alternativas ora por não serem elas minimamente aceitáveis.

### **3.5. Atendimento presencial**

No âmbito do governo federal (e também em outras esferas de governo e na iniciativa privada) há um conjunto de serviços cuja execução só é possível presencialmente (como já mencionado na introdução, onde foram destacadas, ainda, potenciais limitações de acesso aos meios para atendimento remoto).

Levando em conta que, nos casos possíveis de serem tratados a distância, a modalidade presencial pode ser uma das opções disponibilizadas para contato e que, em tese, não deveria competir aos gestores das instituições e empresas que prestam serviço de atendimento, julgarem isoladamente o que é mais conveniente e desejável para cada usuário (e tratá-los todos sob orientação taylor-fordista de linha de montagem), fica evidenciado que este tipo de atendimento não está fadado à extinção em curto e médio prazos no Brasil.

Sintonizado com esta “lógica”, o Ministério Público Federal ingressou com uma ação civil pública na 3ª Vara Federal de Santo Ângelo – RS, em agosto de 2004, com o objetivo de que o atendimento presencial ao público fosse retomado pela Rio Grande Energia – RGE, concessionária de energia elétrica naquela área, possibilidade eliminada com a implementação de atendimento exclusivamente por sistema *call center*. A empresa perdeu em primeira instância e recorreu. O desembargador relator do recurso alegou “que a entrevista pessoal, por sua presencialidade plena, é mais eficiente do que a virtual ou telefônica para resolver questões atinentes à prestação de serviços diretos a clientes”<sup>66</sup>. Conclusão: decisão unânime da 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região pela reabertura de postos de atendimento em 39 cidades da região noroeste do Rio Grande do Sul.

Outro exemplo recente, que mostra a “força” do atendimento presencial, é dado pelos registros de atendimento geral do PROCON-SP, contidos nos Cadastros de Reclamações Fundamentadas 2005 e 2006 (já referenciados na Introdução): em 2005, do total de 359811 atendimentos, 244576 (= 68,0%) foram pessoais, e o restante por

---

<sup>66</sup> Texto “Corpo presente – Justiça veta atendimento de concessionária pelo telefone”. Disponível em <http://conjur.estadao.com.br/static/text/38334,1>, acesso em 3 de outubro de 2005.

telefone, meio eletrônico ou carta. Em 2006, dos 487.226 atendimentos realizados, 287.135 (= 58,9%) foram pessoais.

Quanto aos estudos conduzidos sobre este tema específico, extensa revisão da literatura sobre atendimento presencial realizada por Vasconcelos e Marques (2003) mostrou que em estudos nas áreas de Administração, Marketing e Psicologia do Consumidor predominava, até então, o interesse em conhecer as necessidades de clientes, para adequar os serviços prestados a essas necessidades e, assim, manter ou ampliar a margem de lucro. As autoras também relatam que os principais aspectos abordados eram: (a) doenças ocupacionais e avaliação de condições físicas e psíquicas de atendentes; (b) *design* de interiores (e acessibilidade) para clientes e atendentes; (c) satisfação de clientes / consumidores / usuários com serviços prestados e estratégias de marketing para atender suas expectativas; e (d) interação atendente-cliente. Encontraram-se também estudos conduzidos nas áreas de saúde (Enfermagem e Odontologia, em particular). Independentemente da área, porém, na maior parte dos textos estava presente apenas uma das três “lógicas” (em geral pontuando a satisfação dos usuários como prioritária para os gestores das organizações).

Situações de atendimento presencial, segundo Ferreira (2002), apresentam dois elementos típicos de custo humano para os atendentes, a saber:

- a. exigências cognitivas de tratamento das informações voltadas para diagnóstico e tomada de decisão e orientadas pelo tipo de demanda formulada pelo usuário; e
- b. exigências de autocontrole emocional no relacionamento social com o público em busca de um diálogo e tratamento pautado pela clareza, objetividade e cortesia para com o usuário, o que, em função de eventual não-reciprocidade, pode constituir-se fonte de tensão e permanente desafio no ambiente de trabalho.

Custo humano, tanto do trabalho quanto do / para o usuário, será discutido no próximo capítulo.

## 4. CUSTO HUMANO E ESTRATÉGIAS DE MEDIAÇÃO

*Socorro, não estou sentindo nada.  
Nem medo, nem calor, nem fogo,  
não vai dar mais pra chorar  
nem pra rir.  
(Arnaldo Antunes e Alice Ruiz, 1998)*

Como já destacado na introdução, fatores constituintes de custo humano estão presentes nos serviços de atendimento ao público, para todos aqueles diretamente envolvidos na prestação de tais serviços (gestores, atendentes e usuários). Neste capítulo serão, então, discutidos os conceitos de custo humano, particularmente custo humano do trabalho e de estratégias de mediação (individuais e coletivas), já presentes na literatura, desenvolvidas para fazer frente ao custo exigido dos trabalhadores, em situações nas quais há um descompasso entre aquilo que é prescrito e o que constitui a real atividade desempenhada por cada um.

Julga-se pertinente, oportuna e necessária a extensão deste “olhar”, pautado por custo humano e estratégias de mediação, para os usuários que buscam em serviços de atendimento presencial ao público, prestado por instituições governamentais, solução para questões / problemas que lhes são relevantes. O encaminhamento adequado destas(es) expressa, ou deveria expressar, o reconhecimento ao exercício de um direito de cidadania, tornando-os, de fato, cidadãos-usuários.

No entanto, para tratar os conceitos de custo humano e estratégias de mediação faz-se necessário, como pré-requisito, abordar o que se entende por Contexto de Produção de Bens e Serviços – CPBS, visto que ambos encontram-se “entranhados” neste contexto, que, sinteticamente, constitui o ambiente de trabalho sob investigação.

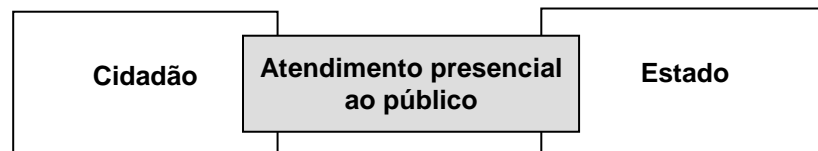
### 4.1. Contexto de Produção de Bens e Serviços – CPBS

A atividade de trabalho é mediadora da interação indivíduo-ambiente, segundo proposição de Ferreira (2000; 2003), sendo que tal interação não é de mão-única (unidirecional), mas sim uma via de mão dupla, na qual cada indivíduo atua sobre o ambiente, transformando-o por meio do trabalho, e o ambiente, também por meio do trabalho, “deixa (ou impõe)” marcas nos indivíduos. O ambiente é, estrito senso, um Contexto de Produção de Bens e Serviços – CPBS particular, no qual regras formais e informais ditam sua configuração. Esta função integradora está ilustrada na figura 7.

**Figura 7 – Interação indivíduo-ambiente, mediada pelo trabalho**

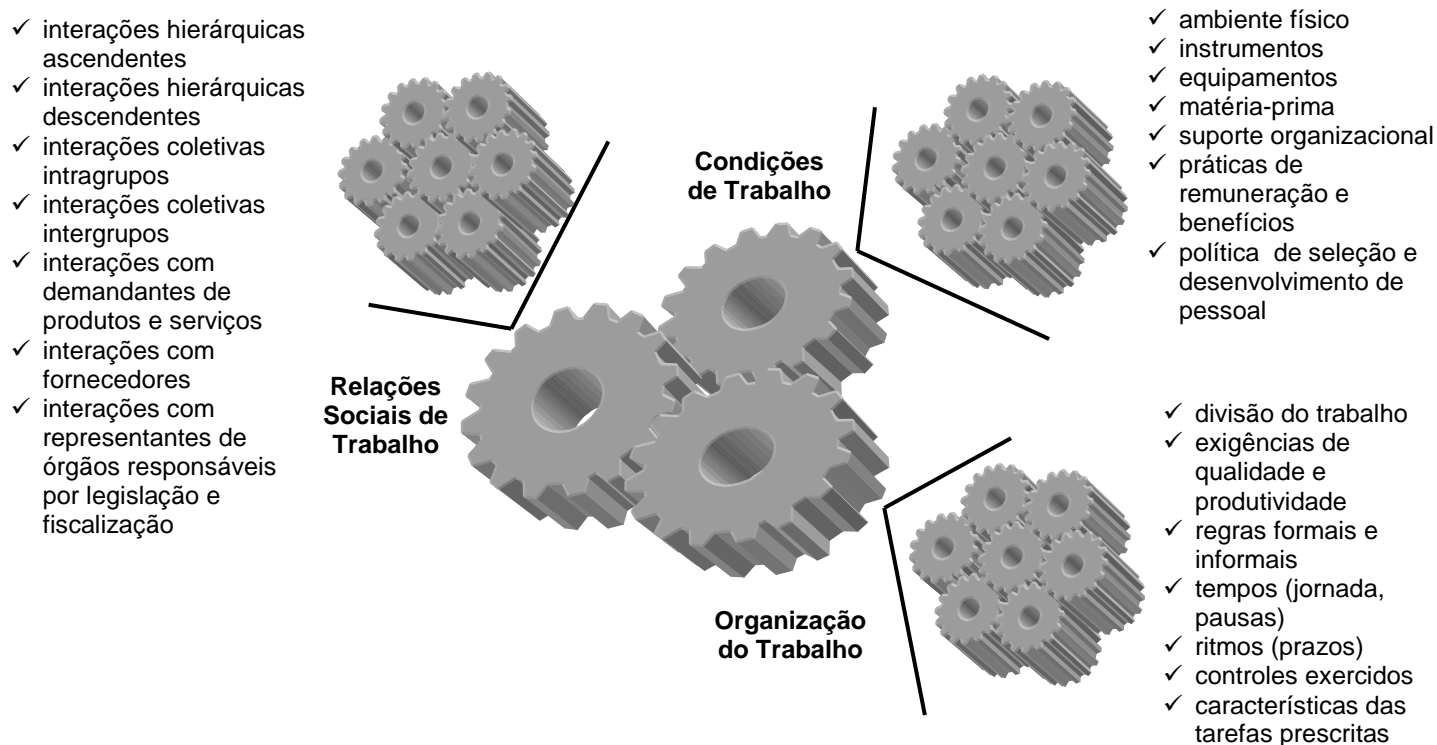
Fonte: Ferreira (2003), p. 23.

Por analogia, e particularizando para o foco deste projeto, a figura 8 mostra a interação Estado-cidadão mediada pelo serviço de atendimento presencial ao público, prestado por organizações governamentais.

**Figura 8 – Interação Estado-cidadão, mediada pelo serviço de atendimento presencial ao público**

Propõe-se, ainda, que o CPBS seja uma concepção de ambiente de trabalho, que “disponibiliza, sobretudo, recursos materiais, instrumentais, tecnológicos e organizacionais aos trabalhadores que os utilizam para que estes exerçam suas atividades” (FERREIRA, 2003, p. 24), e cuja análise leva ao conhecimento acerca do *modus operandi* da empresa / instituição, alvo da intervenção em ergonomia da atividade. Nesta macro-variável devem ser considerados os elementos de natureza econômica, comercial, social, demográfica, jurídica (leis e regulamentações), geográfica, técnica, e aqueles ligados ao processo de produção ou prestação de serviços ali presentes e conformadores desta variável (GUÉRIN ET AL, 2001). A figura 9 apresenta a estrutura articulada e sintética de três dimensões (conjuntos de variáveis) presentes no contexto sociotécnico. São elas: organização do trabalho, condições de trabalho e relações sociais de trabalho. Esta proposição objetiva “garantir maior visibilidade das características de cada uma das dimensões que compõem a concretude do trabalho” (FERREIRA; MENDES, 2003, p. 40).

**Figura 9 – Principais dimensões do Contexto de Produção de Bens e Serviços – CPBS**



Fonte: Adaptado de Ferreira e Mendes (2003), p. 41.

Contradições presentes no dia-a-dia do trabalho em um CPBS, tal como esquematizado na figura, exigem dos trabalhadores (nos diferentes níveis hierárquicos) e demais indivíduos que tomam parte (em maior ou menor grau) naquele contexto, dispêndios físico, cognitivo e afetivo, que se configuram como obstáculos e/ou desafios a serem superados. Esta é a noção básica de custo humano, a ser tratada na próxima seção.

#### **4.2. Custo Humano do Trabalho – CHT e Custo Humano do Usuário – CHU**

Acredita-se que a idéia de custo humano possa ser mais ampla que aquela até agora abordada na literatura e voltada, de forma praticamente exclusiva, para Custo Humano do Trabalho - CHT, que, em uma situação de atendimento ao público, pode abranger atendentes (e, eventualmente, outros profissionais com atividades de apoio) e gestores, mas não os demandantes. Assim, o CHT será apresentado e tomado como ponto de partida para a referida extensão.

#### 4.2.1. Custo Humano do Trabalho – CHT

Segundo proposta contida em Ferreira e Mendes (2003), o CHT expressa o que é despendido pelos trabalhadores (tanto individual como coletivamente) nas esferas física, cognitiva e afetiva para “dar conta” das contradições presentes no CPBS que dificultam ou impedem suas atividades. Caracteriza-se, ainda, por ser imposto aos trabalhadores sob a forma de exigências externas (ambientais, instrumentais e organizacionais).

Wisner (1987) delimita a noção de carga de trabalho, destacando três aspectos que “andam” sempre juntos: sua natureza física, cognitiva e psíquica. Para Laville (1977), tal carga de trabalho depende do conteúdo da tarefa e das limitações / pressões temporais nas quais esta é executada. A posição do primeiro autor referenciado implica que, por mais simples que uma atividade aparente ser, ela vai cobrar do trabalhador uma demanda física, cognitiva e psíquica que assegure sua execução.

Faz-se necessário, neste ponto, estabelecer a distinção entre o conceito “clássico” de carga de trabalho e aquele adotado nesta investigação, qual seja, Custo Humano do Trabalho. Tem-se uma síntese da especificidade de cada conceito no quadro 4, segundo contribuições de Ferreira e Mendes (2003) e Ferreira (2003).

**Quadro 4 – Distinção entre Carga de Trabalho e CHT**

Carga de Trabalho	CHT
Ênfase na dimensão externa, com predomínio das exigências físicas.	Ênfase na dimensão relacional, contemplando também as exigências físicas.
Ênfase nos efeitos negativos decorrentes do trabalho (como fadiga, por exemplo).	Ênfase nos efeitos tanto negativos (que constituem “ameaças”) como positivos (que contribuem para o desenvolvimento).
Perspectiva voltada para múltiplas exigências, associadas ao indivíduo e ao ambiente.	Perspectiva tridimensional, associada a exigências físicas, cognitivas e afetivas.
Nexo entre Carga de Trabalho, condições de trabalho e saúde.	Nexo entre CHT, estratégias de mediação e o binômio bem-estar / mal-estar.
Maior dificuldade para mensuração e conseqüente aplicação prática.	Menor dificuldade para mensuração e conseqüente aplicação prática.



Os três níveis de exigências presentes no custo humano do trabalho, dizem respeito mais especificamente a (FERREIRA; MENDES, 2003):

- a. exigências físicas – expressam o custo corporal vinculado ao dispêndio fisiológico e biomecânico, sob a forma de posturas, gestos, deslocamentos e emprego de força física, resultante das características do CPBS;
- b. exigências cognitivas – expressam o custo cognitivo vinculado ao dispêndio mental, sob a forma de aprendizagem, formação de esquemas de ação, resolução de problemas e tomada de decisão, resultante das características do CPBS; e
- c. exigências afetivas – expressam o custo afetivo vinculado ao dispêndio emocional, sob a forma de reações afetivas, sentimentos e estado de humor, resultante das características do CPBS.

Uma vez que o CHT em um contexto sociotécnico específico pode gerar sofrimento para os trabalhadores, ele orienta o desenvolvimento de estratégias de mediação individual e coletiva, que visam fazer frente e atenuar as contradições, “discrepâncias” e adversidades do contexto de trabalho. Tais estratégias serão abordadas de forma mais detalhada na seção 4.3.

#### **4.2.2. Custo Humano do Usuário – CHU**

Como dito na introdução, quando da avaliação dos serviços de atendimento prestados por instituições governamentais (via pesquisa de opinião) há predomínio de um enfoque voltado para satisfação de clientes / consumidores / usuários (e, muito timidamente, usuários-cidadãos ou cidadãos-usuários). No entanto, este não parece ser o tratamento mais adequado para o tema, pelas razões então expostas. Fundamentalmente, há um viés do setor privado, no qual prevalece rentabilidade como meta. Grosso modo, esta é resultado das receitas originadas pela venda de produtos e/ou serviços subtraídas as despesas para prestá-los, que, no caso de grandes corporações que atuam em mercados competitivos, em geral ficam “inflacionadas” pelos esforços de marketing para comunicar (fazer crer) o quão importante é aquele produto / serviço (evidentemente com melhor qualidade, configuração ou relação custo x benefício que todos os demais concorrentes) e como você pode tornar-se uma pessoa mais importante e/ou realizada e/ou feliz se utilizá-lo (comprá-lo).

Caminha-se nesta pesquisa para a proposição de uma alternativa que leve em conta as especificidades e as exigências para os cidadãos-usuários dos serviços de atendimento no âmbito governamental.

Considerando que este conceito está em desenvolvimento, o que se pode antecipar é a busca de analogia com a idéia de CHT. A pertinência deste procedimento parece sustentar-se no fato de que a mudança de um para o outro reside apenas no papel desempenhado pelos diferentes atores envolvidos nas situações de atendimento: o primeiro voltado para os atendentes, enquanto o segundo é destinado aos usuários atendidos por aqueles. A natureza “tridimensional” supostamente ficaria preservada, no entanto, isto carece de confirmação, à medida que se desenvolva o trabalho de campo e análises subseqüentes.

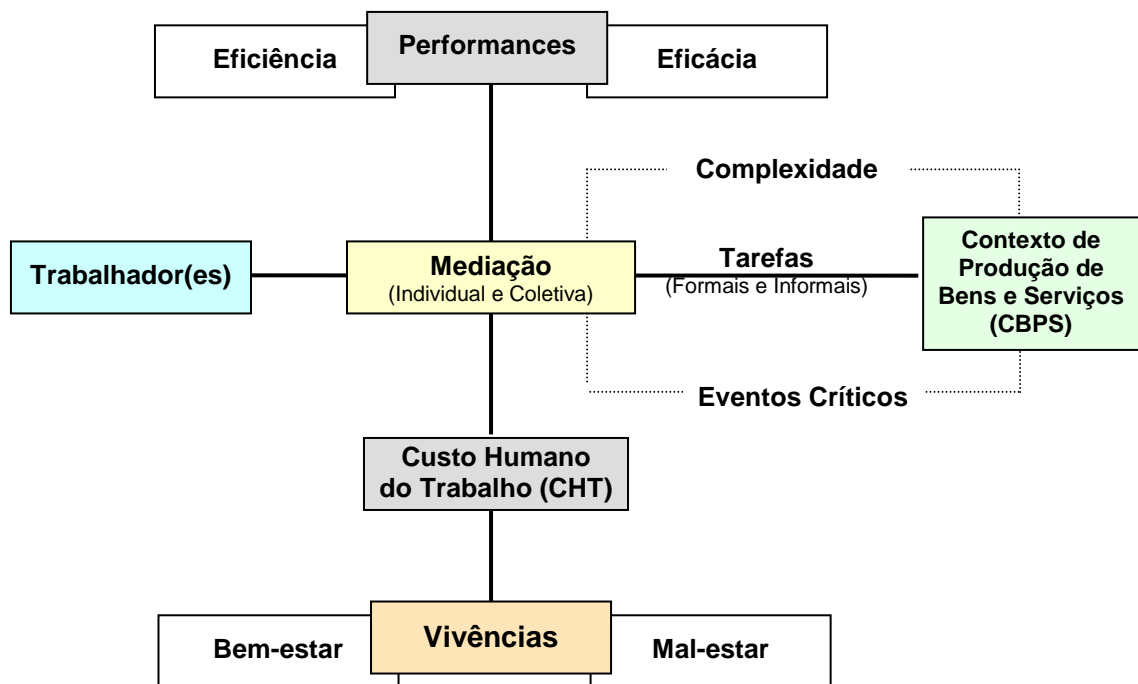
Em princípio, devem configurar-se custo físico, cognitivo e afetivo para o usuário, com definições similares àquelas apresentadas na seção 4.2.1. Uma vez que se estabeleça custo humano (potencial indutor de sofrimento para os usuários de um serviço de atendimento presencial ao público), entende-se que este também irá orientar estratégias de mediação, que, em última análise, devem contribuir para enfrentamento das distâncias entre suas necessidades e/ou expectativas e as possibilidades de realização / solução disponibilizadas pelas organizações que prestam tais serviços.

### **4.3. Estratégias de mediação**

A reação dos trabalhadores ao CHT (e dos cidadãos-usuários ao custo humano a eles imputado em situações de atendimento presencial) dá-se por meio de estratégias de mediação individual e coletiva – EMIC, que “são modos de pensar, sentir e de agir diante de um contexto de produção específico” (FERREIRA; MENDES, 2003, p. 43), cujo principal fim é garantir sua “integridade física, psicológica e social” (p. 44).

A figura 10 traz um esquema explicativo mais genérico, que apresenta a conduta humana no trabalho como atividade constante de mediação, cuja forma de elaboração pelos indivíduos não se dá de forma aleatória, mas sim circunscrita a um determinado CPBS, que também não pode ser dissociado das situações cotidianas às quais aqueles indivíduos são submetidos. O que se tem é “um processo permanente de (re)construção de estratégia de mediação” (FERREIRA, 2003, p. 37), influenciado por uma multiplicidade de fatores decorrentes das exigências constituintes do CHT.

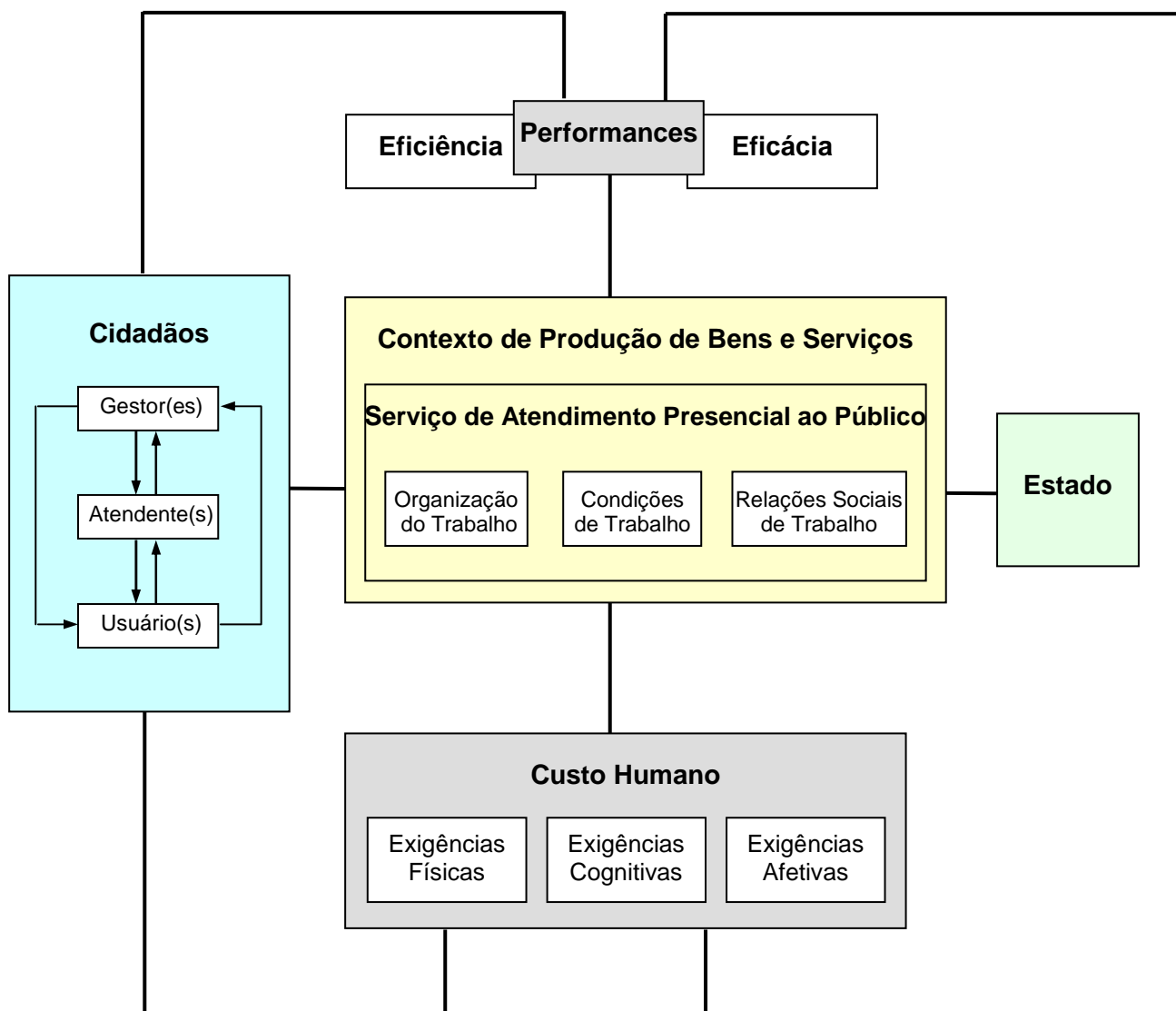
**Figura 10 – Atividade de trabalho – Estratégias de mediação individual e coletiva**



Fonte: Ferreira (2003), p. 37.

Tendo em vista o objeto e recorte deste projeto, buscou-se uma adaptação deste esquema, apresentada na figura 11, e julgada mais adequada às especificidades aqui propostas.

**Figura 11 – Esquema com interfaces em um serviço de atendimento presencial**



As relações entre as dimensões analíticas deste projeto, e retratadas na figura, serão devidamente “dissecadas” quando da redação do texto final.

As EMIC são as seguintes:

- estratégias operatórias** – de acordo com Ferreira e Mendes (2003), são modos, individual e coletivo, de ação finalística dos trabalhadores, que objetivam responder às exigências externas presentes em um CPBS, em particular aquelas originadas pela distância entre o trabalho prescrito e o real. Incluem “*savoir-faire*, golpe de vista, saberes tácitos, habilidades motoras, macetes, habilidades sensoriais” (p. 51). Para Guérin et al. (2001), modos operatórios, em que pese uma distinção

conceitual com relação àquela de estratégias operatórias<sup>67</sup>, serão elaborados pelos trabalhadores para que se busque atingir objetivos estipulados (por vezes “exigidos”), em função dos meios disponíveis e de seu estado interno. Esta busca “sempre põe em jogo, ao mesmo tempo, os mecanismos de exploração perceptiva, de processamento da informação e a atividade muscular” (p. 54). Quanto menor a flexibilidade presente (de forma implícita ou explícita) naquilo que é prescrito, menor a margem de liberdade para atuação dos trabalhadores frente às distâncias e/ou contradições entre este prescrito e as situações reais das atividades de trabalho. Menor (e, muitas vezes, praticamente nenhuma) possibilidade para ajustes nas tarefas (em função do rigor em sua prescrição), pode levar a uma diversidade de estratégias operatórias por parte dos trabalhadores, sem que isto resulte, necessariamente, o cumprimento das exigências do CPBS. Em situações de atendimento ao público com adoção de *scripts* padronizados e supervisão rígida, além de pouca ou nenhuma delegação para tomada de decisão, assume-se, no limite, que há formas únicas para execução de tarefas. No entanto, em função da variabilidade intra e interindividual, isto se revela fonte permanente de contradições e risco de insucesso naquele contexto, com os quais os atendentes têm que lidar. Por um lado, tais estratégias mostram-se indispensáveis para manutenção da saúde, por outro, quando redundam em fracasso por não serem suficientes para responder às exigências do CPBS, podem levar ao adoecimento no trabalho. Guérin et al. (2001) mencionam três cenários possíveis, destacando que a “carga de trabalho” está associada à “compreensão da margem de manobra da qual dispõe um operador num dado momento para elaborar modos operatórios tendo em vista atingir os objetivos exigidos, sem efeitos desfavoráveis sobre seu próprio estado” (p. 67):

- ✓ não restritivo, no qual é possível ao trabalhador “atuar” sobre objetivos e/ou meios para alcançá-los, o que leva à atenuação de agressões à sua saúde;
  - ✓ restritivo, sem possibilidade de atuação sobre objetivos e/ou meios, porém com alcance de um resultado / desempenho esperado, às custas de danos ao estado interno do trabalhador; e
  - ✓ restritivo, com resultado / desempenho não alcançado, o que caracteriza uma situação de sobrecarga, na qual, a despeito dos modos operatórios adotados, não se alcança(m) o(s) objetivo(s);
- b. **estratégias de mobilização coletiva** – como o próprio nome sugere, são modos de ação que se dão de forma conjunta, envolvendo grupos de trabalhadores, e buscam transformar organização, condições e relações sociais de trabalho em fonte de prazer e bem-estar (ou seja,

---

<sup>67</sup> O entendimento de Ferreira (2003) é que “a noção de estratégia operatória é mais genérica, englobando a noção de modo operatório” (p. 38), pois a primeira é mais genérica e “traduz a atividade de aplicar os meios disponíveis ou explorar condições favoráveis com vista à consecução de objetivos específicos” (p. 38). Quanto à segunda, é mais pontual “[...] e traduz ações específicas, ou seja, processo empregado ou meios postos em prática para sair-se bem em um empreendimento, numa tarefa” (p.38).

transformação das situações de trabalho). Para Ferreira e Mendes (2003), a operacionalização destas estratégias pode se dar por dois “caminhos”:

- ✓ espaço público de discussão, que é o “local” no qual, de forma pública e livre, os trabalhadores expressam suas opiniões e compartilham estratégias operatórias, frente ao sofrimento vivido; e
  - ✓ cooperação, que consiste em uma possível ação coordenada, pautada pela confiança e solidariedade, e voltada para construção de algo comum, caracterizado pela articulação de contribuições individuais, com maior potencial transformador; e
- c. **estratégias defensivas** – com frequência são inconscientes e tanto podem ser individuais como coletivas. Embora tenham função de proteção, quando assumem caráter contínuo, podem resultar alienação e fracasso como estratégia de mediação, por se tornarem inócuas, e “produzir” doenças (psicossomáticas, psíquicas e físicas). Manifestam-se como:
- ✓ negação, do próprio sofrimento e também do de terceiros no ambiente de trabalho. Assume sofrimento, injustiças, priorização quase exclusiva de resultados econômico-financeiros, a despeito dos seres humanos, e insucessos imputados a “deficiências” dos trabalhadores, como “naturais”. Há uma tendência para comportamentos de isolamento, desconfiança e individualismo e, com isto, para eliminação do coletivo de trabalho; e
  - ✓ racionalização, quando adotam-se “subterfúgios” atribuindo a fatores externos a responsabilidade pelo desconforto e dor no ambiente de trabalho, minimizando a angústia, medo e insegurança enfrentados. Há uma tendência para comportamentos de apatia, resignação, indiferença, passividade, conformismo e de controle sobre pessoas e situações.

Assim, consideradas as diferentes EMIC, as defensivas mostram-se as menos adequadas para manter trabalhadores e saúde próximos.

A fim de investigar o custo humano, e conseqüentes estratégias de mediação desenvolvidas, em um contexto de atendimento presencial ao público prestado por uma instituição governamental federal, e, por isto, uma das mediações na relação / interação Estado-cidadão, propõe-se o trajeto metodológico descrito no próximo capítulo. A hipótese geral, já formulada na Introdução, estabelece que quanto maior o custo humano aferido em um CPBS desta natureza, maiores as dificuldades para implementação de estratégias de mediação para gerir este custo e, conseqüentemente, maior o dano / prejuízo causado ao exercício pleno da cidadania.

## 5. ABORDAGEM METODOLÓGICA

*A prontidão dos pesquisadores em questionar seus próprios pressupostos e as interpretações subsequentes de acordo com os dados, juntamente com o modo como os resultados são recebidos e por quem são recebidos, são fatores muito mais importantes para a possibilidade de uma ação emancipatória do que a escolha da técnica empregada.*

*(Martin W. Bauer e George Gaskell, 2002)*

A busca de respostas para as quatro questões norteadoras propostas na Introdução, ou seja,

- a. Como se caracteriza o contexto institucional no qual se inscreve o serviço de atendimento presencial na Previdência Social?;
- b. Como se caracteriza o custo humano para usuários, atendentes e gestores, no referido contexto?;
- c. Quais as estratégias de mediação desenvolvidas por estes diferentes atores para fazer frente ao custo humano?; e
- d. Quais as representações de cidadania, na prática, para usuários, atendentes e gestores, em um cenário do governo federal de atendimento presencial ao público?;

as quais constituem o fio condutor para esta investigação, foi orientada pelos pressupostos da Análise Ergonômica do Trabalho – AET e demandou a utilização de abordagem qualitativa e quantitativa. Ferreira (2006a) entende que a AET “[...] designa o método de investigação da escola franco-belga de Ergonomia, que combina o uso de diferentes instrumentos e procedimentos de pesquisa para o diagnóstico de situações críticas de trabalho e para a formulação de recomendações que visa transformar os contextos laborais” (p. 26), apoiando-se em dois pressupostos

A AET tem por característica essencial, nas palavras de Wisner (2004), ser uma abordagem de investigação ascendente (*bottom up*), o que significa dizer “sem colocar em prova um modelo escolhido *a priori*” (p. 42), prática relativamente comum em Ciências Aplicadas. Logo, não assume mera “aplicação de ferramentas pré-construídas” (GUÉRIN ET AL, 2001, p. 82), mas, ao contrário, “trata-se de uma abordagem teórica e prática que permite um contínuo ir e vir entre a atividade de trabalho e o conjunto de seus determinantes” (p. 38).

Esta flexibilidade procedimental está inserida em uma concepção de interdisciplinaridade, que renuncia à unicidade da ciência e entende ser indispensável

não só o diálogo entre especialistas de diferentes formações, mas, sobretudo, uma “desfragmentação” de cada um destes em seu modo de pensar (WISNER, 2004).

Cinco traços característicos emergem como diretrizes para o uso da AET: (a) o ponto de origem é uma situação-problema, e a demanda pode partir de um ou mais dos interlocutores envolvidos em (ou afetados por) um determinado contexto de trabalho; (b) a participação efetiva, voluntária e “abrangente” (ao longo de todas as fases) das pessoas envolvidas no processo sob análise é indispensável; (c) também é indispensável o acesso à informação, o que deve se dar em termos de acesso a documentos relativos ao processo de trabalho, aos ambientes / espaços nos quais ele é realizado e às pessoas, tanto as que trabalham quanto as que interagem com elas em função daquele trabalho; (d) a variabilidade intra e interindividual e a variabilidade entre diferentes contextos de produção de bens e serviços – CPBS são consideradas e julgadas relevantes; e (e) o foco central da abordagem é direcionado para a atividade de trabalho, por ser esta “a esfera que possibilita ao analista transitar da aparência à essência da problemática em foco” (FERREIRA, 2006a, p. 28).

Assim, a AET, quando aplicada aos serviços de atendimento ao público, não pode prescindir das entrevistas com representantes das três dimensões envolvidas na prestação de tais serviços, quais sejam: usuários, atendentes e gestores. A utilização de instrumentos psicológicos e escalas em uma fase de pré-diagnóstico deve contribuir para “otimizar” o diagnóstico subsequente e a proposição (e futura implementação) de ações corretivas, visando um processo de transformação, pois compreender melhor a atividade de trabalho “[...] só se justifica se permitir a transformação do trabalho, o que implica freqüentemente em acesso a uma leitura crítica do funcionamento da empresa” (GUÉRIN ET AL., 2001, p. 37).

A proposta aqui adotada sinaliza, então, a possibilidade de também agregar instrumentos (questionários estruturados) e escalas, invariavelmente associados a uma visão mais quantitativa, ao “*mix* procedimental” preconizado pela Ergonomia da Atividade. Como advogam Bauer, Gaskell e Allum (2002, p. 24), “não há quantificação sem qualificação” e “não há análise estatística sem interpretação”. Além disto, estes autores propõem que:

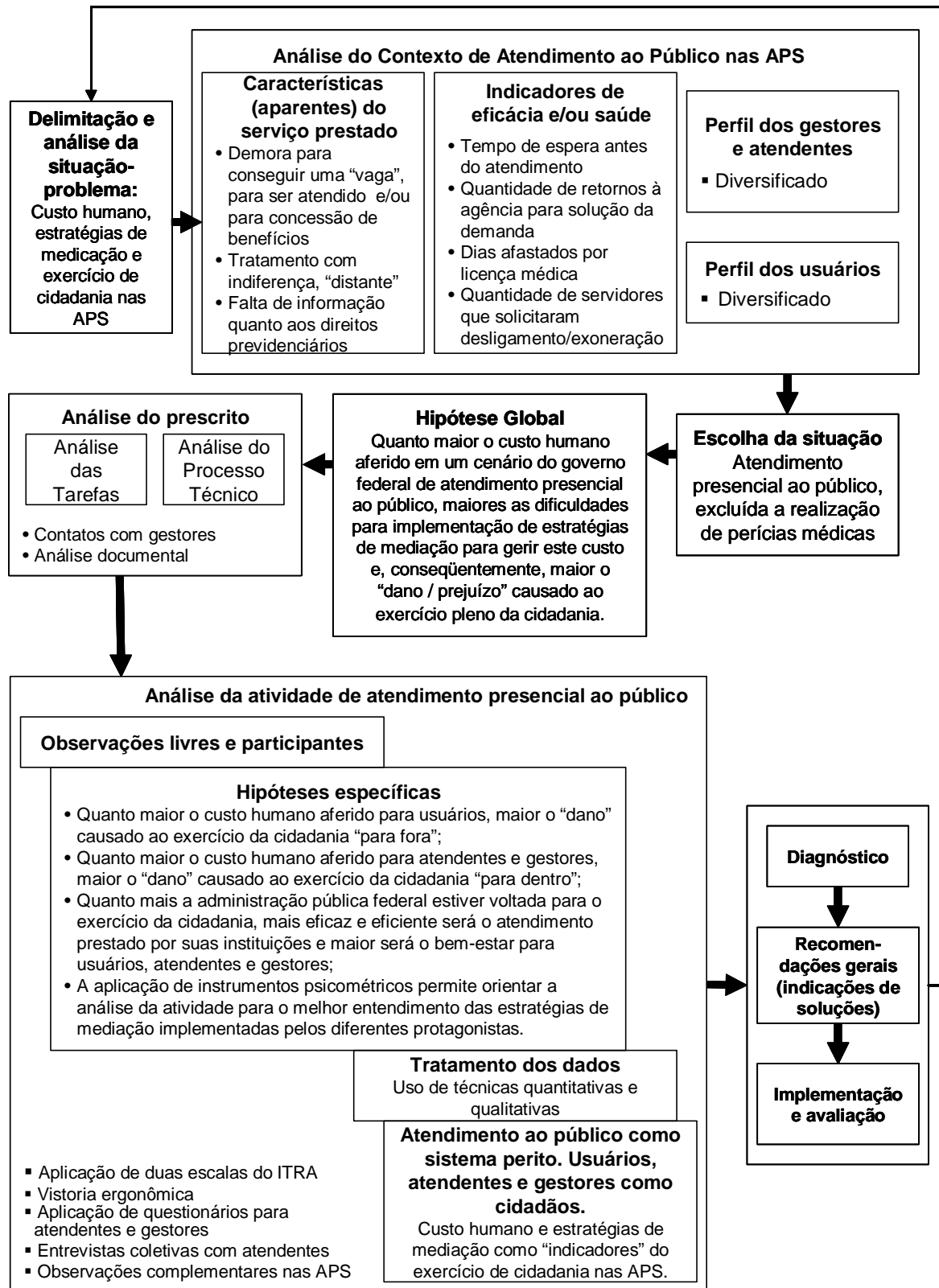
O que é necessário é uma visão mais holística do processo de pesquisa social, para que ele possa incluir a definição e a revisão de um problema, sua teorização, a coleta de dados, a análise dos dados e a apresentação dos resultados. Dentro deste processo, diferentes metodologias têm contribuições diversas a oferecer. Necessitamos de uma noção mais clara das vantagens e desvantagens funcionais das diferentes correntes de métodos, e dos diferentes métodos dentro de uma corrente (p. 26).



As etapas e principais procedimentos da AET seguem “modelo” proposto por Guérin et al. (2001), posteriormente adaptado por Ferreira (2003). Cinco fases são explicitadas naquela proposta: (a) delimitação e análise da situação-problema (ou demanda, que é o ponto de partida para uma ação ergonômica); (b) análise do funcionamento da instituição, que deve ser “orientada pela demanda e guiada pela necessidade de se elaborar um pré-diagnóstico” (GUÉRIN ET AL., 2001, p. 100), incluído o levantamento de características da população (nesta pesquisa, amostras de servidores e usuários); (c) análise do processo técnico e das tarefas, que visa permitir melhor compreensão do que se observa e do trabalho prescrito a ser realizado; (d) a análise da atividade, que é central, pois “é na sua atividade [do trabalhador] e através dela (suas ações e suas relações com o ambiente) que se concretizam os efeitos das condições de execução do trabalho” (GUÉRIN ET AL., 2001, p. 139); e (e) elaboração de um diagnóstico que seja útil, o que significa permitir melhor compreensão das dificuldades encontradas e identificação dos pontos nos quais se devem atuar para promover transformação das situações de trabalho.

O esquema apresentado na figura 12 foi adaptado às circunstâncias do trajeto da AET seguido nesta pesquisa. Sua explicação mais detalhada é feita nos itens subseqüentes deste capítulo.

Figura 12 – Esquemática do percurso metodológico adotado



Fonte: Adaptado de Ferreira (2003, p. 42) e Prado (2006, p. 40)

Pretende-se que esta esquematização seja de natureza mais descritiva dos procedimentos adotados do que explicativo de cada um deles e do uso da AET como um todo.

Quanto à “observação”, recurso metodológico central em Ergonomia, cabem alguns esclarecimentos. Embora não tenha sido realizada uma etapa que possa ser considerada sistemática, estrito senso, foram realizados períodos de observação com alguns focos específicos voltados para: (a) “mapear” o ciclo de um atendimento típico em um APS; (b) acompanhar momentos de instabilidade ou “queda” nos sistemas informatizados e identificar as reações (gestos e palavras) de atendentes e usuários; (c) acompanhar situações nas quais usuários dirigem-se ao balcão de atendimento para questionar a demora para atendimento, ou alegar desrespeito aos chamados pela ordem das senhas, e identificar reações dos atendentes; (d) acompanhar situações nas quais um(a) atendente recorre a outro(a) em busca de esclarecimento sobre um procedimento ao sobre algum aspecto da legislação; (e) acompanhar interações dos atendentes com gestores decorrentes de algumas demandas formuladas pelos usuários; e (f) acompanhar situações nas quais há agressividade do usuário, do atendente ou de ambos, e seus desdobramentos. Buscou-se com isto subsidiar etapas subseqüentes da investigação, particularmente a elaboração do roteiro para as entrevistas coletivas com atendentes, nas quais as estratégias de mediação implementadas ocupariam lugar de destaque.

Para Guérin et al. (2001), embora duas precauções devam nortear os registros fruto de observação sistemática (“definição precisa dos indícios elementares observáveis” e “coerência lógica do registro”, p. 145), tais pré-requisitos não são possíveis em certas atividades: “o meio, os atores da situação mudam rapidamente, as ações são muito diferentes em função das circunstâncias, o operador é confrontado por novos problemas” (p. 147). Nesta perspectiva, aqueles autores advertem que

[...] toda observação que pretenda evidenciar a lógica interna da atividade, deve levar em consideração os acontecimentos significativos para a realização do trabalho, seu encadeamento e suas relações. Na prática, isso significa uma atenção para as ações do operador no dispositivo, em especial aquelas que se afastam dos modos operatórios habituais, para as diferentes modalidades de tomadas de informações e as trocias verbais ou através de gestos.

[...] Esse tipo de registro é sem dúvida extremamente dependente da capacidade do observador em apreender a situação de trabalho, e muitas vezes os acontecimentos registrados não são imediatamente compreensíveis para ele. Sua explicação se dará somente após entrevistar o operador. A observação deve, portanto, estar prevista para favorecer o diálogo com o operador (p. 147-48, grifos nossos).

Nesse sentido, acredita-se que alguns períodos de observação realizados, com os devidos registros lançados no diário de campo e os diálogos mantidos com

atendentes naquelas oportunidades, preservam o caráter preconizado por Guérin et al. (2001) para as observações sistemáticas, ou seja, foco mantido na “[...] coleta de certas categorias de informações com objetivos precisos” (p. 143), e manutenção da marca diferenciadora da AET com relação a outras abordagens do trabalho: “a análise da atividade incide sobre um trabalho efetivamente realizado, num dado momento (portanto em condições específicas)” (p. 143).

## **5.1. Delimitação da coleta de dados: instituição e participantes**

A coleta de dados (fruto de observação, medidas físico-ambientais, aplicação de questionários e entrevistas coletivas) teve como cenário um conjunto de Agências da Previdência Social. Usuários, atendentes e gestores, protagonistas das ações que se desenrolam naquele contexto de trabalho, foram entrevistados e os perfis demográficos e profissiográficos daqueles presentes nas respectivas amostras encontram-se detalhados nesta seção.

### **5.1.1. Instituição**

A instituição federal na qual se realizou a pesquisa de campo foi o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, autarquia federal vinculada ao Ministério da Previdência Social, que em sua atual configuração dispõe de uma rede de atendimento ao público que conta com 1217 Agências da Previdência Social, sendo 75 delas unidades móveis (PREVMóvel), incluindo carros e barcos, cada uma delas vinculada a uma das cem Gerências Executivas – GEX existentes na estrutura organizacional.

Duas destas Gerências Executivas foram selecionadas para esta pesquisa: São Paulo-Sul (com seis agências em 2006), a maior do Brasil em quantidade de atendimentos, e Distrito Federal (com nove agências, das quais foram selecionadas três, fruto de negociação com a gestora então responsável pela Gerência Executiva). A opção por concentrar a pesquisa nestas duas GEX foi consequência da impossibilidade de realização com maior abrangência (particularmente limitação de recursos financeiros, de equipe de apoio e de tempo), que corresponderia a pelo menos uma GEX por Gerência Regional. A GEX SP-Sul, como a maior do Brasil em quantidade de atendimentos, e a GEX DF, por razões de natureza operacional (mais uma vez, associadas à relação custo x benefício, e também por ser a responsável pelo atendimento na capital da República,

por vezes tomada como “espelho”, e sede do INSS), foram, então, selecionadas de comum acordo com a Diretoria de Atendimento do INSS.

Quando da negociação com aquela Diretoria, eram três agências na GEX SP-Sul (Cidade Dutra, Santo Amaro e Vila Mariana), o que também contribuiu para a definição de três agências para a GEX DF (além do que, a área de abrangência desta Gerência, com suas nove APS, estende-se até Goiás, municípios de Formosa e Luziânia, e Minas Gerais, município de Unaí, o que acarretaria dificuldades operacionais adicionais, pela quantidade de agências e distâncias envolvidas). Ao longo do percurso, no segundo semestre de 2006, a GEX SP-Oeste (e suas agências Pinheiros, Eldorado e Itapeverica da Serra) foi incorporada à GEX SP-Sul, o que resultou uma nova negociação para a extensão da pesquisa àquelas agências, o que foi feito com alguns limites (como será assinalado na seqüência deste capítulo). Para a GEX-DF definiram-se as Agências Plano Piloto, Taguatinga e Sobradinho por um conjunto de características, tendo em vista abrangência geográfica (centro, sul e norte do DF, respectivamente), quantidade de atendimentos e perfil do público atendido, segundo informações prestadas pela então Gerente Executiva.

### **5.1.2. Perfil dos participantes**

Os 91 usuários (em sete APS), 180 atendentes (em nove APS) e 12 gestores (de quatro níveis hierárquicos: nacional, regional – GER, executivo – GEX e “local” – APS) que participaram da pesquisa apresentam os perfis descritos a seguir.

#### **5.1.2.1. Usuários**

Foram entrevistados 91 usuários, sendo 53 na GEX SP-Sul, em quatro APS, do total de seis, e 38 na GEX DF, nas três APS participantes desta pesquisa. A composição da amostra ficou tal como consta no quadro 5. Trata-se, aqui, de um levantamento-piloto para, em especial, subsidiar: (a) uma futura construção de escala para “aferição” do custo humano do / para o usuário; e (b) a formulação de um questionário para futuras pesquisas a serem promovidas pelo INSS para cidadãos-usuários, que preserve a concepção de exercício de cidadania, de respeito aos direitos dos cidadãos, e não a perspectiva de satisfação de clientes ou consumidores.

**Quadro 5: Perfil dos usuários participantes da pesquisa**

APS visitada		Sexo		Escolaridade		Faixa etária	
Cidade Dutra	6,6%	Masculino	47,3%	Sem instrução	7,9%	20 a 29 anos	20,9%
Pinheiros	16,5%	Feminino	52,7%	Até 4ª série	20,2%	30 a 39 anos	25,3%
Plano Piloto	17,6%			5ª a 8ª série	23,6%	40 a 49 anos	22,0%
Santo Amaro	16,5%			Ensino Médio	32,6%	50 a 59 anos	17,6%
Sobradinho	7,7%			Ensino Superior	11,2%	60 anos ou +	14,3%
Taguatinga	16,5%			Pós-grad.	4,5%		
Vila Mariana	18,7%						

Tendo em vista o caráter de amostra-piloto, fixaram-se os números mínimos de entrevistas em 5, para as APS Cidade Dutra e Sobradinho, e 10, para as demais, o que resultaria 60 usuários, dentro do cronograma estabelecido (ao longo de uma semana típica do mês de novembro de 2006). Em todas elas foi possível fazer uma “cota” extra de entrevistas, o que permitiu ultrapassar o mínimo em pouco mais de 50%. A forma adotada para seleção dos respondentes será tratada na seção 5.2. O “equilíbrio” entre respondentes do sexo masculino e do sexo feminino foi uma pré-condição, decorrente da fase de observação livre nas agências e o questionário utilizado encontra-se no Apêndice A.

Constata-se, globalmente, um predomínio de usuários com baixa escolaridade, pois 51,7% daqueles que responderam, informaram ter no máximo o ensino fundamental. Porém, tanto em termos de escolaridade quanto de faixa etária, constata-se a diversidade do público atendido pelas APS: desde aqueles que não tem instrução formal até portadores de uma pós-graduação, desde jovens com idade próxima a 20 anos até pessoas com mais de 70 anos.

### 5.1.2.2. Atendentes

Questionário impresso (Apêndice B) foi entregue a todos os atendentes (regulares) em serviço ativo nas nove APS alvo desta pesquisa. Os cento e oitenta atendentes que responderam (132 da GEX SP-Sul e 48 da GEX DF), fizeram a devolução dos questionários sem identificação em urnas disponibilizadas nas agências

(em São Paulo) ou envelopes (no Distrito Federal), também sem qualquer procedimento que pudesse levar à sua identificação e sem possibilidade de visualização do conteúdo. No caso da GEX SP-Sul a coordenação da aplicação dos questionários coube à Seção de Recursos Humanos da Gerência. A composição da amostra de participantes (sua distribuição nas diferentes APS) está apresentada no quadro a seguir:

**Quadro 6 – Atendentes por APS: total e participantes da pesquisa**

APS	Atendentes			
	Total na APS	Participantes (frequência)		
		Absoluta	% do total da APS	% do total de respondentes
Cidade Dutra	21	15	71,5	8,3
Eldorado	25	22	88,0	12,2
Itapecerica	15	9	60,0	5,0
Pinheiros	32	23	71,9	12,8
Plano Piloto	24	19	79,2	10,6
Santo Amaro	54	27	50,0	15,0
Sobradinho	14	19	(*)	10,6
Taguatinga	23	10	43,5	5,6
Vila Mariana	45	36	80,0	20,0
<b>Total Geral</b>	<b>254</b>	<b>180</b>	<b>70,9</b>	<b>100,0</b>

(\*) Em Sobradinho houve uma quantidade de questionários respondidos que supera o número informado de atendentes “regulares”. Inadvertidamente, a Gerência daquela APS distribuiu questionários para servidores que também atuam no atendimento de forma mais esporádica. Optou-se por manter os dezenove questionários, pois diante da “impossibilidade” de identificação dos respondentes (tentar identificá-los com base nas respostas de perfil, além da restrição ética, poderia colocar por terra os laços de confiança em construção), as outras duas alternativas possíveis mostravam potenciais efeitos colaterais mais “problemáticos” e indesejáveis: (a) reaplicação dos questionários (com conseqüente impacto no cronograma de pesquisa e eventual “desgaste” junto aos gestores e atendentes daquela APS, com diminuição no número de respondentes e/ou perda de informações relevantes); e (b) descarte do “lote” de todos os questionários de Sobradinho (com conseqüente perda de informações relevantes, “enfraquecimento” dos resultados gerais para a GEX DF e eventual “desgaste” junto aos gestores da Diretoria de Atendimento e da GEX DF, com os quais o “desenho” da pesquisa foi negociado).

Os números de atendentes relacionados no quadro, informados pelas respectivas GEX, são aproximados e dizem respeito àqueles que ao longo do segundo semestre de 2006 atuaram com regularidade no atendimento. Na prática, o número é invariavelmente maior (por vezes substancialmente maior) se forem computados aqueles

que desempenham a atividade de forma eventual (da retaguarda, incluindo gerentes das agências). Neste caso, praticamente todo o contingente de funcionários poderia ser considerado dentro da “categoria” atendentes.

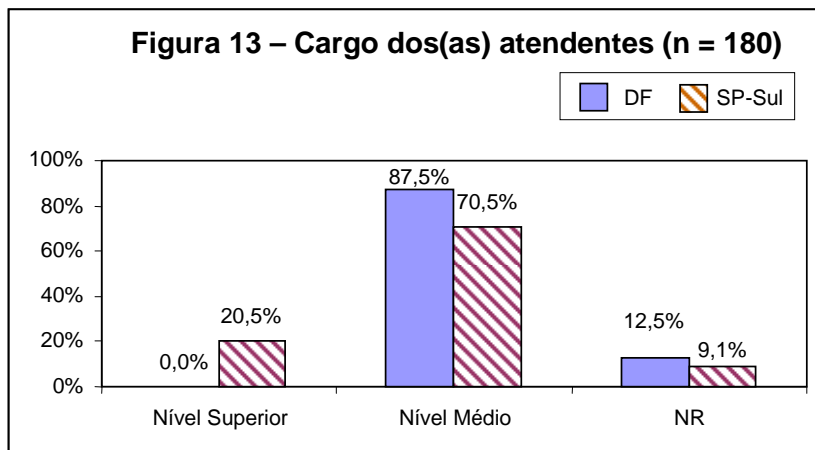
O perfil profissiográfico dos atendentes, computadas as duas GEX está no quadro 7. Nas figuras 13, 14 e 15 encontram-se as situações discriminadas por GEX.

**Quadro 7 – Perfil dos atendentes participantes da pesquisa:  
variáveis profissiográficas (n = 180)**

APS		Cargo		Tempo no INSS		Tempo na função	
Cidade Dutra	8,3%	Agente Previdenciário	21,1%	Até um ano	20,6%	Até um ano	24,4%
Eldorado	12,2%	Técnico Previdenciário	44,4%	+ de 1, até 3 anos	21,1%	+ de 1, até 3 anos	26,1%
Itapecerica	5,0%	Analista	15,0%	+ de 3, até 10 anos	23,3%	+ de 3, até 10 anos	16,7%
Pinheiros	12,8%	Outro	9,4%	+ de 10 anos	26,1%	+ de 10 anos	19,4%
Plano Piloto	10,6%	Não responderam	10,0%	Não responderam	8,9%	Não responderam	13,3%
Santo Amaro	15,0%						
Sobradinho	10,6%						
Taguatinga	5,6%						
Vila Mariana	20,0%						

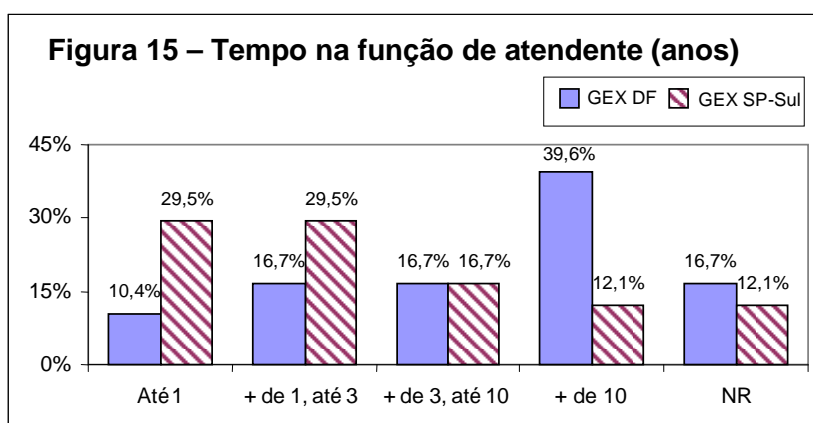
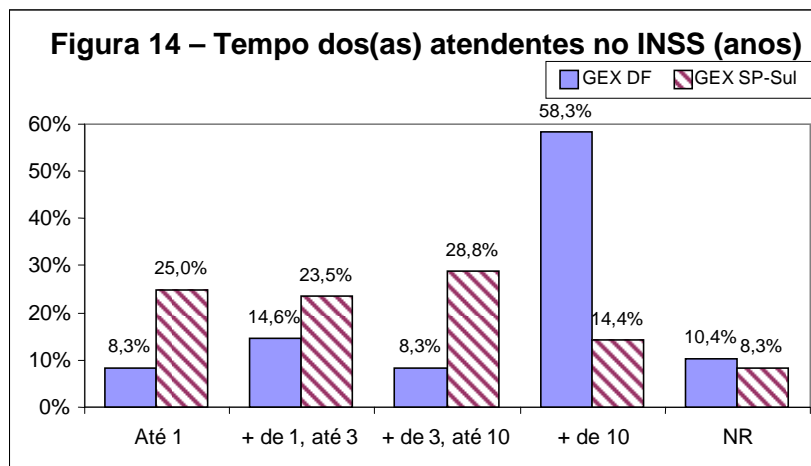
Com relação aos cargos ocupados, tem-se predomínio de técnicos previdenciários (cargo de nível médio na estrutura do INSS e salário bruto inicial de R\$1433,04), com 44,4% das respostas, além de outros 21,1% ocupando a posição de agente previdenciário (também nível médio). O salário bruto inicial para o cargo de analista previdenciário, nível superior na estrutura do INSS, é de R\$2164,32. Em ambos os casos está incluída uma gratificação por produtividade.





Chama a atenção o fato de nenhum atendente do DF ter respondido que ocupa o cargo de analista previdenciário (nível superior). Pode ser que alguns deles estejam “incógnitos” no conjunto dos que preferiram não responder. Independentemente disto, observa-se que no DF há um percentual de ocupantes de nível médio ainda mais expressivo do que aquele de SP, onde de cada cinco atendentes um é analista.

Com base no tempo de casa dos respondentes, infere-se que a experiência de trabalho no INSS é bem maior no DF, pois quase 60% dos respondentes têm mais de 10 anos de trabalho na instituição, sendo este percentual inferior a 15% em SP-Sul. Ali, 25% têm até um ano no INSS e outros 23,5% têm até 3 anos, inclusive. Isto parece manter coerência com o fato de que os atendentes em SP são mais jovens.



O tempo como atendente em uma APS acompanha aproximadamente o cenário do tempo de serviço no INSS, sendo que os percentuais de servidores com “até 1 ano” e com “mais de um, até 3 anos” como atendentes são superiores àqueles encontrados na variável tempo de serviço.

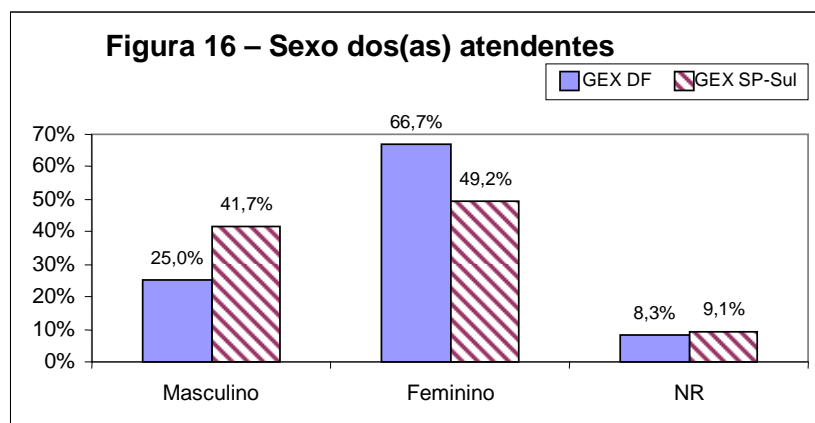
Isto até certo ponto era esperado, pois nem todos os atendentes entraram na instituição e, de imediato, começaram a desempenhar tal função. O quadro de cargos ocupados coopera com esta argumentação, uma vez que alguns atendentes (mais de 9%

dos respondentes) ocupam cargos “não típicos” para o atendimento de balcão, como, por exemplo: agente de vigilância, agente de portaria e datilógrafo.

Quanto ao perfil demográfico dos atendentes, os dados estão consolidados no quadro 8. Em seguida, há um conjunto de quatro figuras contendo as quatro variáveis discriminadas por GEX.

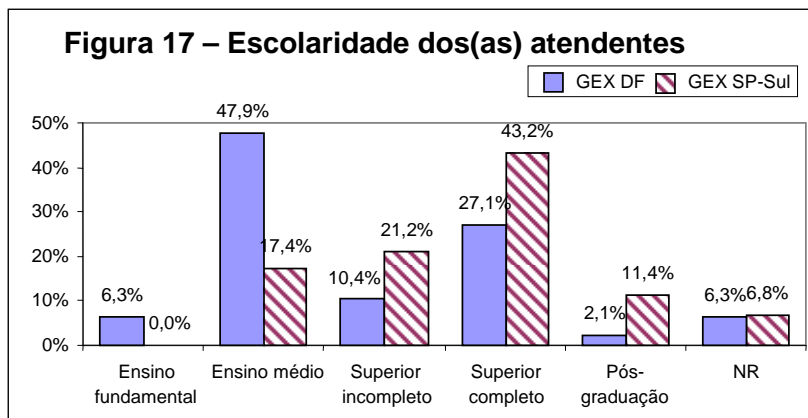
**Quadro 8 – Perfil dos atendentes participantes da pesquisa: variáveis demográficas (n = 180)**

Sexo		Escolaridade		Faixa etária		Estado civil	
Masculino	37,2%	Ensino Fundamental	1,7%	20 a 29 anos	28,9%	Solteiro	40,6%
Feminino	53,9%	Ensino Médio	25,6%	30 a 39 anos	16,7%	Casado	42,8%
Não responderam	8,9%	Ensino Superior (incompleto)	18,3%	40 a 49 anos	28,9%	Outro	4,4%
		Ensino Superior (completo)	38,9%	50 anos ou +	15,6%	Não responderam	12,2%
		Pós-graduação	8,92%	Não responderam	10,0%		
		Não responderam	6,7%				

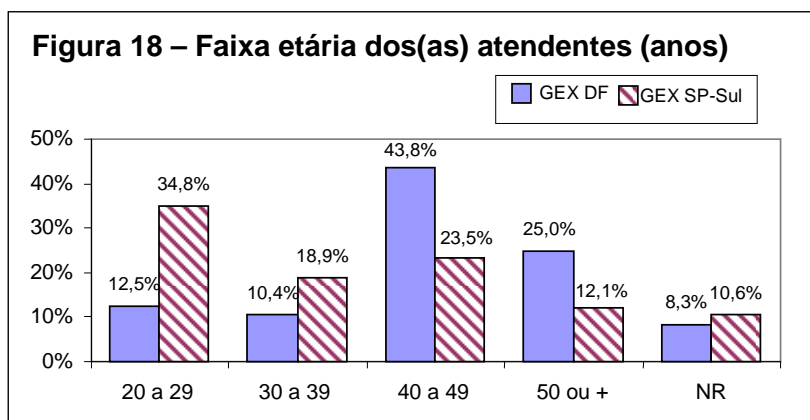


Há predominância geral de atendentes do sexo feminino, bem mais acentuada na GEX DF, onde registrou-se um número de mulheres na função superior ao dobro de homens.

No geral, quase 40% dos respondentes têm curso superior completo, percentual que supera 57% quando se agregam cursos superiores incompletos, e que passa de 65% (praticamente dois terços do total) quando somado o contingente com programas de pós-graduação. No entanto, estes percentuais são substancialmente “influenciados” pelos atendentes de SP.

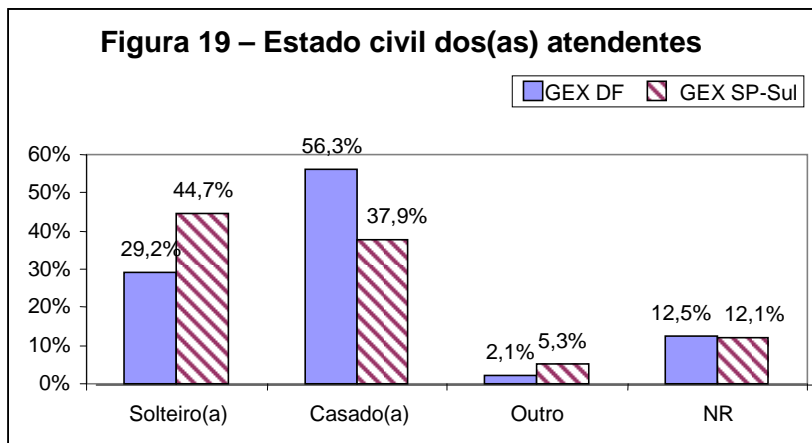


Chama atenção a existência de mais de 6% de atendentes com ensino fundamental na GEX DF, nível de escolaridade que não teve qualquer registro na GEX SP-Sul. Um dado deixa bastante clara a distinção na escolaridade dos atendentes entre as duas gerências: no DF mais de 50% responderam não ter ido além do ensino médio, enquanto em SP-Sul mais da metade concluiu um curso superior, sendo que 11,4% têm pós-graduação.



Mais uma vez, há distinção acentuada entre as duas gerências, pois mais da metade dos atendentes que responderam na GEX SP-Sul tem até 39 anos e mais de dois terços dos respondentes no DF tem 40 anos ou mais.

Tem-se uma nítida distinção também para esta variável, pois menos de 40% dos respondentes das APS de São Paulo são casados, enquanto o percentual no DF supera 55%. Pode-se pensar em uma associação com a idade dos atendentes, uma vez que a faixa etária em SP é mais baixa, com cerca de 35% dos respondentes abaixo de 30 anos.



Uma reconsideração caberia caso o percentual dos que não responderam à questão “migrasse” integralmente (ou quase) para a opção “solteiro(a)” no DF e para a opção “casado(a)” em SP.

#### Quadro geral:

Em síntese, pode-se pensar que o grupo de atendentes nas três agências do DF é mais velho, com mais tempo de serviço no INSS e exercendo a função específica por mais tempo também, tem menor escolaridade quando comparado ao grupo de SP-Sul e ocupam, em percentual maior, cargos de nível médio. Além disto, o grupo do DF revela grande predomínio de mulheres na função, o que não é tão acentuado em São Paulo.

#### **5.1.2.3. Gestores**

A amostra de doze gestores que respondeu ao questionário eletrônico enviado (Apêndice C), apresenta o seguinte perfil:

**Quadro 9 – Perfil dos gestores: variáveis profissiográficas (n = 12)**

Tempo no INSS		Tempo como gestor no INSS		“Nível” de gestão	
Até 5 anos	8,3%	Até 5 anos	50,0%	Nacional	16,7%
+ de 5 até 10 anos	33,3%	+ de 5 até 10 anos	41,7%	GER	8,3%
+ de 10 até 15 anos	8,3%	+ de 10 até 15 anos	8,3%	GEX	41,7%
+ de 15 até 20 anos	16,7%			APS	33,3%
+ de 20 anos	33,3%				

**Quadro 10 – Perfil dos gestores: variáveis demográficas (n = 12)**

Sexo		Escolaridade		Faixa etária		Estado civil	
Masculino	50,0%	Ensino Médio	16,7%	21 a 30 anos	8,3%	Solteiro	8,3%
Feminino	50,0%	Ensino Superior	41,7%	31 a 40 anos	33,3%	Casado	83,3%
		Pós-grad.	41,7%	41 a 50 anos	58,3%	Divorciado/ Separado	8,3%

Constata-se um predomínio de profissionais com mais de 15 anos de “casa”, porém um único gestor exerce a função há mais de 10 anos. A grande maioria tem curso superior concluído, dos quais 50% já participaram de algum programa de pós-graduação. Nenhum dos gestores da amostra tem idade superior a 50 anos, havendo maior concentração de na faixa de 41 a 50 anos.

## 5.2. Instrumentos e procedimentos

No período de janeiro a março de 2006 foram estabelecidos os primeiros contatos (telefônicos, por meio de mensagens eletrônicas e pessoais) com representantes do INSS, no sentido de negociar o trabalho de campo nas APS. Após aprovação pelo Diretor de Atendimento no início do mês de março/2006, intensificaram-se as reuniões técnicas com representantes da Diretoria de Atendimento e teve início a análise documental. Após aprovação do Projeto de Tese, em Exame de Qualificação no dia 4 de abril de 2006, agendaram-se reuniões com representantes das Gerências Executivas e das agências para os ajustes necessários e, particularmente, para negociação de um cronograma preliminar.

A análise documental buscou, em essência, levantar os aspectos institucionais para a prestação dos serviços de sua competência, rastreando, particularmente: (a) os princípios emanados e sua conexão com a relação Estado-cidadão (exercício de cidadania); (b) os serviços disponibilizados, com ênfase naqueles com atendimento exclusivamente presencial; e (c) o trabalho prescrito para gestores e atendentes.

Depois de definidas em cada município as agências que constituiriam a base para investigação, foi negociada com os gestores nacionais a designação de supervisores locais que foram, a partir daí, os interlocutores para o desdobramento do

trabalho de campo, particularmente no tocante ao cronograma de visitas para observações e entrevistas, e acompanhamento das atividades locais.

Realizaram-se no dia 19 de maio de 2006 as primeiras observações livres na APS Plano Piloto (por um período de cinco horas, distribuídas pela manhã e tarde). Sucederam-se, então observações livres em todas as outras oito APS ao longo do percurso, por vezes em paralelo à execução de outras fases da pesquisa (por exemplo, quando da ida à APS para receber questionários respondidos por atendentes). À medida que as fases subseqüentes da pesquisa avançavam, as observações assumiram o caráter de observações sistemáticas, orientadas pelos seis pontos já destacados no início deste capítulo. O tempo dedicado às observações, nos seus diferentes momentos e locais, totalizou aproximadamente 45 horas.

Uma síntese dos instrumentos adotados, objetivos a eles associados e os procedimentos para sua aplicação, a fim de investigar as dimensões analíticas no contexto de atendimento presencial ao público do INSS, encontra-se no quadro 11. No quadro 12 é apresentada a participação de cada agência nas diferentes fases da pesquisa.

**Quadro 11 – Instrumentos, objetivos e procedimentos utilizados na pesquisa**

Instrumentos	Objetivos	Procedimentos
Análise documental	Tomar contato com a política institucional de atendimento e normas existentes, suas lacunas e eventuais contradições e, com isto, permitir o conhecimento “teórico” sobre o contexto sociotécnico, o que abre caminho para observações livres e/ou participantes e entrevistas semi-estruturadas mais focadas.	<p>Visitas à Diretoria de Atendimento, com mais frequência à Coordenação Geral de Controle e Avaliação da Rede de Atendimento do INSS e consulta aos seguintes documentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ CD “Os 80 anos da Previdência Social”;</li> <li>▪ Constituição Federal;</li> <li>▪ Decreto nº 5.513;</li> <li>▪ Decreto nº 99.350;</li> <li>▪ Decreto-Lei nº 72;</li> <li>▪ Lei nº 6.439;</li> <li>▪ Lei nº 8.029;</li> <li>▪ Lei nº 8.154;</li> <li>▪ Lei nº 8.689;</li> <li>▪ Manual de Gerenciamento do Atendimento da Agência da Previdência Social – APS;</li> <li>▪ NBr 5.413;</li> <li>▪ NBr 10.152;</li> <li>▪ NR 17;</li> <li>▪ Pesquisa nacional de avaliação da satisfação dos usuários do serviço público – IPPS 2002 (questionário aplicado e relatório analítico);</li> <li>▪ Portaria MPAS nº 6.480;</li> <li>▪ Regimento Interno do INSS;</li> <li>▪ Relatórios e planilhas internas elaboradas pela equipe da Diretoria de Atendimento do INSS, contendo dados sobre atendimento nas APS;</li> <li>▪ Resolução nº 6/ INSS/PRES</li> <li>▪ Resolução nº 1.500</li> </ul>
Observação livre e participante	Permitir a descrição preliminar do ciclo de atendimento, cobrindo as interfaces gestor da Gerência Executiva – gestor da Agência, gestor da Agência – atendente, atendente – atendente e atendente – usuário, e o levantamento, também preliminar, do conjunto de atividades desenvolvidas naquele contexto, constituintes do ciclo de atendimento.	Visitas e contatos pessoais durante a jornada de trabalho, em diferentes horários ao longo do horário de atendimento. Uso de diário de campo para os devidos registros.

Instrumentos	Objetivos	Procedimentos
Instrumentos psicométricos (escalas EACT e ECHT)	Levantar a avaliação dos(as) atendentes das APS estudadas, sobre o contexto de trabalho, em termos de organização e condições do trabalho e relações socioprofissionais, e também sobre o custo humano do trabalho.	Envio de mensagem para os atendentes pela intranet, disponibilização de um endereço eletrônico para contatos que se fizessem necessários dos atendentes com o pesquisador, entrega dos questionários nas APS, no caso da GEX SP-Sul com coordenação da seção de RH, e posterior recolhimento dos mesmos. Foi utilizada planilha Microsoft Excel para tratamento dos dados.
Entrevistas estruturadas individuais com usuários e aplicação de questionários para atendentes e gestores.	Levantar a avaliação de todos os “atores” envolvidos no contexto de atendimento presencial ao público da instituição governamental em questão, sobre a representação de cidadania e principais fatores atuantes para fortalecer ou enfraquecer o seu exercício no âmbito das APS.  No caso de gestores e usuários, também se buscou levantar sua avaliação sobre aspectos associados ao custo humano do trabalho e custo humano para os usuários, respectivamente.	Elaboração de questionários específicos e aplicação dos mesmos para usuários, atendentes e gestores. Para usuários foram realizadas entrevistas pessoais, com preenchimento feito pelos entrevistadores. No caso de atendentes e gestores, houve entrega dos formulários (eletrônico, para gestores), fixação de prazo para devolução e monitoramento.  Foram três entrevistadores no DF e quatro em SP-Sul. A execução em SP foi precedida de uma áudio-conferência para orientações aos entrevistadores. Os resultados de SP foram encaminhados ao pesquisador por meio eletrônico, especificamente construído para este fim, por servidor da Diretoria de Atendimento.  Para tratamento dos dados utilizaram-se: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ planilha Microsoft Excel, para dados numéricos;</li> <li>▪ <i>software</i> ALCESTE, para dados textuais oriundos de respostas dos atendentes;</li> <li>▪ técnicas de análise de conteúdo “clássica”, para dados textuais das respostas de usuários e gestores.</li> </ul>
Observação “sistemática”	Buscar melhor delineamento quantitativo e qualitativo de incidentes e indicadores sinalizados em fases anteriores.	Interação com atendentes e gestores, registros em diário de campo e registros fotográficos com uso de câmera digital.



Instrumentos	Objetivos	Procedimentos
Vistoria ergonômica (mensuração físico-ambiental)	Registrar as variáveis físico-ambientais presentes no contexto de prestação de serviços em questão e potenciais fontes de custo humano para os trabalhadores e também para os demais presentes naquele <i>locus</i> .	Luminosidade, nível de ruído, temperatura, umidade e ventilação foram objetos de avaliação em sete das nove APS selecionadas para realização da pesquisa, e posterior cotejo com normas vigentes e representação dos entrevistados  Uso de equipamentos de precisão apropriados, tais como luxímetro, termômetro, decibelímetro.
Entrevistas semi-estruturadas coletivas	Permitir melhor entendimento sobre as características e relações entre o contexto de trabalho, custo humano, estratégias de mediação individuais e coletivas desenvolvidas e ainda as imagens quanto à inserção deste cenário, e ações nele desenvolvidas, em um contexto de exercício de cidadania, voltado para o interesse coletivo.	Uma reunião em SP (22/11/2006), contando com 11 participantes, representando 5 APS, outra em Brasília (18/11/2007), contando com 8 participantes de 3 APS.  Elaborou-se um roteiro para condução das entrevistas (Apêndice D) e houve gravação de áudio em aparelho digital.  Os dados textuais foram transcritos e então analisados segundo técnicas de análise de conteúdo "clássica".

**Quadro 12 – Participação das Agências das Gerências DF e SP-Sul nas etapas da pesquisa**

GEX	APS	Etapas da Pesquisa						
		Contatos com gestores	Observação livre e participante	Entrevistas individuais (Aplicação de questionários)			Entrevistas coletivas	Medidas físico-ambientais
				usuários	atendentes	gestores		
DF	Plano Piloto	X	X	X	X	X	X	X
	Sobradinho	X	X	X	X	X	X	X
	Taguatinga	X	X	X	X	X	X	X
SP-Sul	Cidade Dutra	X	X	X	X	X	X	X
	Eldorado	X	X		X	X	X	
	Itapecerica	X	X		X	X		
	Pinheiros	X	X	X	X	X	X	X
	Santo Amaro	X	X	X	X	X	X	X
	Vila Mariana	X	X	X	X	X	X	X

Com relação às escalas, convém que se trate o tema de forma um pouco mais detalhada.

Embora o Inventário de Trabalho e Riscos de Adoecimento – ITRA seja composto por quatro escalas já devidamente validadas (FERREIRA; MENDES, 2003), neste estudo, face ao recorte adotado, foram aplicadas duas delas, mencionadas no quadro 13 e descritas a seguir. A validação do ITRA se deu em um estudo de âmbito nacional com auditores fiscais da Previdência Social, no qual houve resposta de 1916 auditores, número correspondente a aproximadamente 50% daquela categoria profissional em todo território nacional, naquela oportunidade. Uma versão revista e atualizada foi validada no estudo de Alves Jr. (2005), no qual foram entrevistados 437 servidores de uma instituição pública sediada no Distrito Federal, também utilizada por Prado (2006), ao estudar um Setor de Atendimento ao Público de uma Secretaria de Estado do Governo do Distrito Federal. Ajustes pontuais foram incorporados em seguida e é esta a versão aqui adotada.

A Escala de Avaliação do Contexto de Trabalho – EACT busca avaliar as três dimensões presentes no CPBS, isto é, organização do trabalho, na qual são contemplados aspectos formais (prescritos) e informais associados às representações sobre divisão do trabalho, normas, tempo e controle exigidos para o desempenho das tarefas; condições de trabalho, que refletem o suporte institucional em termos de infraestrutura e gestão, “dando voz” às representações sobre ambiente físico, equipamentos, materiais e ações administrativas (e discurso) voltados para desempenho e desenvolvimento profissional; e relações socioprofissionais, vinculadas às relações interpessoais e que, assim, expressam as representações sobre comunicação, sociabilidade e interação profissional em âmbito mais “interno”, tanto no nível vertical (com níveis hierárquicos ascendentes e descendentes) como no horizontal (com colegas e grupos), e também em uma perspectiva “para fora” (com fornecedores e “demandantes” de produtos e serviços).

Trata-se de uma escala de frequência, tipo *Likert*, com cinco pontos e trinta e dois itens construídos para as três dimensões (11 para organização, 13 para condições e 8 para relações socioprofissionais).

**Quadro 13 – Fatores / Dimensões da EACT e respectivos itens**

ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO	CONDIÇÕES DE TRABALHO	RELAÇÕES SOCIOPROFISSIONAIS
O ritmo de trabalho é acelerado	As condições de trabalho são precárias	Existem dificuldades na comunicação chefia-subordinado
As tarefas são cumpridas sob forte pressão temporal	O ambiente físico é desconfortável	Existem disputas profissionais no local de trabalho
A cobrança por resultados é presente	Existe muito barulho no ambiente de trabalho	Existe individualismo no ambiente de trabalho
As normas para execução das tarefas são rígidas	O mobiliário existente no local de trabalho é inadequado	Existem conflitos no ambiente de trabalho
Existe fiscalização do desempenho	Os instrumentos de trabalho são insuficientes para realizar as tarefas	A comunicação entre servidores é insatisfatória
O número de pessoas é insuficiente para se realizar as tarefas	O posto de trabalho (mesa, cadeira) é inadequado para realização das tarefas	Falta apoio das chefias para o meu desenvolvimento profissional
Os resultados esperados estão fora da realidade	Os equipamentos necessários para realização das tarefas são precários	As informações que preciso para executar minhas tarefas são de difícil acesso
As tarefas não estão claramente definidas	O espaço físico para realizar o trabalho é inadequado	O bem-estar dos servidores é uma prioridade
A autonomia é inexistente	As condições de trabalho oferecem riscos à segurança física das pessoas	
A distribuição das tarefas é injusta	Existe divisão entre quem planeja e quem executa	
Os servidores são excluídos das decisões	As tarefas são repetitivas	
	Falta tempo para realizar pausas de descanso no trabalho	
	O material de consumo é insuficiente	

Quanto à EACT, também é do tipo *Likert* de cinco pontos (no caso, graus de “intensidade” / de exigência) e cobre as três dimensões já explicitadas no capítulo 4, ou seja, custo físico, cognitivo e afetivo, associadas à inter-relação entre os trabalhadores e o CPBS, presentes seus componentes de organização e condições de trabalho e relações socioprofissionais. São trinta e um itens, apresentados no quadro 14 e assim distribuídos: 10 para custo físico, 9 para cognitivo e 12 para afetivo.

**Quadro 14 – Fatores / Dimensões da ECHT e respectivos itens**

CUSTO AFETIVO	CUSTO COGNITIVO	CUSTO FÍSICO
Ter controle das emoções	Desenvolver macetes	Usar a força física
Ter que lidar com ordens contraditórias	Ter que resolver problemas	Usar os braços de forma contínua
Ter custo emocional	Ser obrigado a lidar com imprevistos	Ficar em posição curvada
Ser obrigado a lidar com a agressividade dos outros	Fazer previsão de acontecimentos	Caminhar
Disfarçar os sentimentos	Usar a visão de forma contínua	Ser obrigado a ficar em pé
Ser obrigado a elogiar as pessoas	Usar a memória o tempo todo	Ter que manusear objetos pesados
Ser obrigado a ter bom humor	Ter custo intelectual	Fazer esforço físico
Ser obrigado a cuidar da aparência física	Fazer esforço mental	Usar as pernas de forma contínua
Ser bonzinho com os outros	Ter concentração mental	Usar as mãos de forma repetida
Transgredir valores éticos		Subir e descer escadas
Ser submetido a constrangimentos		
Ser obrigado a sorrir		

O próximo quadro apresenta as alternativas de respostas adotadas para os itens de cada escala.

**Quadro 15 – Opções de resposta para os itens de cada escala usada na pesquisa**

EACT		ECHT
<b>Exemplos de itens</b>		
O ritmo de trabalho é acelerado		Fazer esforço mental
<b>Respostas</b>		
1	Nunca	Nada exigido
2	Raramente	Pouco exigido
3	Às vezes	Mais ou menos exigido
4	Freqüentemente	Muito exigido
5	Sempre	Totalmente exigido

As outras duas escalas, não aplicadas, são: Escala de Indicadores de Prazer e Sofrimento no Trabalho – EIPST e Escala de Indicadores de Riscos de Adoecimento – EIRA.

A leitura preliminar sobre um custo humano do / para o usuário, cuja concepção foi sugerida na seção 4.2.2., levará em conta subsídios fornecidos pelas respostas às questões 4 a 10, 14 a 19, 23 e 24 do questionário apresentado no Apêndice A. Tais subsídios, associados a uma formulação teórico-conceitual adequada e ao devido levantamento empírico (com vistas a uma validação) podem dar origem a uma escala apropriada. Tal recomendação consta da agenda de pesquisas, apresentada no capítulo 7, destinado à Conclusão.

Para gestores, entendeu-se que as escalas não seriam aplicáveis, sem necessidade de ajustes, por três razões principais: (1) pela natureza das atividades desenvolvidas (talvez até fosse pertinente para gestores das APS, mas não para os demais); (2) por serem quatro “níveis” distintos de gestores; e (3) por ser um número pequeno de gestores (cada gestor equivale a 8,5% da amostra, com os conseqüentes impactos nos indicadores propostos e calculados nesta tese para avaliação do custo humano do trabalho). Assim, foram formuladas três questões específicas no questionário encaminhado, com a devida orientação conceitual (sintética), a fim de obter a representação destes profissionais sobre o CHT.

Para a aplicação dos questionários, no caso de gestores e atendentes, tentou-se um levantamento censitário, enquanto no caso de usuários determinaram-se amostras-piloto (aleatórias) para as Gerências Executivas, com o objetivo de subsidiar / orientar futura pesquisa nacional com amostra estatisticamente representativa. Os entrevistadores foram orientados a convidar usuários na fila de espera, esclarecendo o objetivo da pesquisa e informando que o questionário seria aplicado em dois momentos: algumas questões antes do atendimento, outras depois. Caso houvesse recusa, não deveria haver qualquer constrangimento aos usuários. Caso houvesse desistência na segunda parte, far-se-ia reposição na amostra, por outro respondente do mesmo sexo e aparentemente com a mesma faixa etária. Originalmente pensou-se em gravar (áudio) todas as entrevistas com usuários, com utilização de equipamento digital. Porém, esta estratégia não se mostrou viável, uma vez que houve recusa sistemática dos usuários quando se pedia autorização para fazer a gravação da entrevista.

Com relação à vistoria ergonômica, buscou-se o apoio de parceiros institucionais pudessem cooperar e viabilizar esta etapa. No DF as medidas ficaram a cargo do Núcleo de Engenharia de Segurança do Trabalho – NEST da Universidade de Brasília, e em SP tais medidas foram realizadas por equipe coordenada pelo Prof. Fábio Raia, do Departamento de Engenharia Mecânica da Universidade Presbiteriana

Mackenzie, com equipamentos do Laboratório de Conforto Ambiental. Foram aferidas medidas de temperatura ruído, iluminação (luminância), ventilação e umidade do ar (esta somente em SP, por indisponibilidade de equipamento apropriado no NEST/UnB). Os equipamentos utilizados foram aqueles especificados no quadro a seguir.

**Quadro 16 – Equipamentos utilizados para tomada de medidas físico-ambientais**

Medidas de ...	Equipamentos utilizados	Fabricantes e modelos	
		SP (Laboratório de Conforto Ambiental, da Universidade Presbiteriana Mackenzie – UPM)	DF (Núcleo de Engenharia de Segurança do Trabalho – NEST / UnB)
Intensidade sonora	Decibelímetro (ou dosímetro)	Center, modelo 321, obedece à norma IEC 651 – tipo II	Simpson, modelo 897, com calibrador
Temperatura	Termômetro	Skilltech, modelo POLI PM 500	Lutron, modelo AM-4202
Luminância	Luxímetro	Center, modelo 337	Sper Scientific, modelo 840020
Velocidade do vento	Anemômetro	Airflow Technical Products, Modelo TA45	Lutron, modelo AM-4202 (em conjunto com o termômetro)
Umidade do ar	Higrômetro	Skilltech, modelo POIPM 500 (em conjunto com o termômetro)	Esta medida não foi realizada no DF.

Alguns procedimentos seguidos nesta fase:

- a. medidas de ventilação foram realizadas fora do alcance de ventiladores e dutos de saída de ar condicionado;
- b. medidas de intensidade sonora foram obtidas mantendo-se o medidor a um metro de altura do solo, aproximadamente, e distante de obstáculos;
- c. medidas de temperatura e ruído representam médias de cinco valores tomados ao longo de intervalos de aproximadamente um minuto;
- d. foram realizadas medidas de temperatura e umidade (esta no caso de SP) externas às agências (próximo à porta de entrada, na calçada); e
- e. medidas nos postos dos atendentes, em SP, foram realizadas pelo lado do usuário com os equipamentos voltados do atendente para o usuário. No DF tomaram-se tais medidas pelo lado do atendente

Outros equipamentos utilizados foram: câmera digital SONY Cyber-shot, 4.1, modelo DSC-P41, para registro fotográfico, e gravador digital Powerpack, modelo DVR-2850, para registro do áudio das entrevistas coletivas.

A fase de observação “sistemática” foi realizada orientada fundamentalmente por resultados preliminares das observações livres e participantes e também pelas respostas dadas por usuários e atendentes quando da aplicação dos questionários. Como já comentado no início deste capítulo, buscou-se registrar, em um conjunto de situações específicas, interações e reações (gestos e palavras), e estratégias de mediação implementadas por atendentes e usuários.

Foi elaborado roteiro específico para condução das entrevistas coletivas com atendentes (Apêndice D), e solicitou-se autorização para gravação em áudio (para posterior transcrição), mantida a devida confidencialidade dos respondentes. Buscou-se assegurar liberdade de participação e expressão, sem qualquer cerceamento para as opiniões dos participantes, salvo quando pudessem constituir tentativa de monopolizar, intimidar ou “condicionar” a manifestação de outros participantes. A ênfase recaiu sobre as estratégias de mediação implementadas pelos atendentes para lidar com as adversidades presentes no contexto de trabalho. A elaboração do roteiro foi orientada pelos resultados das observações e, principalmente, pelo conteúdo das respostas dadas por 180 atendentes que devolveram os questionários aplicados em outra fase da pesquisa.

### **5.3. Análise dos dados**

Os dados textuais oriundos das entrevistas individuais com atendentes foram submetidos à análise de conteúdo com utilização do *software Analyse Lexicale par Contexte d'un Ensemble de Segments de Texte* – ALCESTE, que toma por base, para constituição das categorias temáticas, a análise de co-ocorrências localizadas de palavras, que é uma análise estatística de pares de palavras em um *corpus*. Este procedimento admite que a ocorrência freqüente de duas palavras juntas seja semanticamente significativa (BAUER, 2002). Para Kronberger e Wagner (2002, p. 421), “a idéia subjacente é que o sentido das proposições e sentenças pode ser captado, se for possível identificar aquelas palavras que andam juntas nas frases e que são ditas pelo maior número de respondentes possível”.

Para utilizar o ALCESTE, o texto teve que ser devidamente formatado para que o programa reconhecesse a resposta dada por cada atendente a cada uma das questões formuladas como uma unidade de análise, denominada unidade de contexto inicial – UCI. Estas UCIs e as variáveis a elas vinculadas (sexo, APS, escolaridade, por exemplo), são “processadas”, divididas e classificadas em unidades de contexto

elementar – UCE pelo programa. As UCEs são segmentos de textos representativos das unidades originais. O agrupamento em classes temáticas é feito em função da recorrência das palavras em cada classe, o que irá determinar o número de classes temáticas resultante. Também são apresentadas as relações entre as classes, indicadas pelos respectivos coeficientes de correlação. Quanto mais próximo de zero, mais “fraca” é a relação / associação entre as classes temáticas.

No caso dos dados textuais provenientes dos questionários aplicados para usuários e gestores e das entrevistas coletivas, não foi possível a utilização do ALCESTE, pois não houve volume textual suficiente, ou seja mínimo de 50 mil caracteres, para cada uma das perguntas ou dos pontos tratados. Partiu-se, então, para a adoção de recomendações pertinentes à análise de conteúdo clássica, em particular as orientações que dizem respeito à “categorização” (BARDIN, 1977). Segundo ela, “classificar elementos em categorias, impõe a investigação do que cada um deles tem em comum com outros. O que vai permitir o seu agrupamento, é a parte comum existente entre eles” (p. 118). “a categorização tem como primeiro objetivo (da mesma maneira que a análise documental), fornecer, por condensação, uma representação simplificada dos dados brutos” (p. 119).

Assim, primeiramente fez-se leitura flutuante das respostas transcritas, em seguida agruparam-se idéias / temas recorrentes (com a devida quantificação), determinaram-se categorias mais globais / gerais e partiu-se, então, para análise / interpretação destes dados textuais em associação com os outros resultados obtidos.

Os dados não textuais resultantes da aplicação dos questionários foram tratados com técnicas quantitativas adequadas como, por exemplo, análise descritiva (frequências relativas / proporções, médias e coeficientes de variação), construção de um conjunto de gráficos e análise bidimensional (teste qui-quadrado de independência ou homogeneidade). Esta última técnica tem o propósito de responder se diferenças observadas entre as distribuições das frequências (de respostas dadas ou sujeitos / objetos pertencentes a determinadas categorias) quando “confrontados” dois ou mais grupos são estatisticamente significativas ou não. Em termos mais “estatísticos”, o teste-qui-quadrado testa a hipótese nula ( $H_0$ ) de que não há relação entre duas variáveis, dispostas em uma tabela de dupla entrada (ou tabela de contingência), ao comparar as contagens / frequências observadas (e constantes em cada célula da tabela) e aquelas esperadas caso a hipótese  $H_0$  (de independência ou não-relação) fosse verdadeira (MOORE, 2005).



No que diz respeito ao teste qui-quadrado de independência, para todos os itens constituintes das três dimensões do CPBS, e consideradas as seis variáveis utilizadas para os cruzamentos, a formulação das hipóteses assume a seguinte redação:

- a. Item da OT, CT ou RS x GEX na qual os atendentes trabalham  
H<sub>0</sub>: a avaliação dos atendentes com relação ao item independe / não tem relação com a GEX;  
H<sub>1</sub>: a avaliação dos atendentes com relação ao item está associada à GEX;
- b. Item da OT, CT ou RS x tempo na função como atendente  
H<sub>0</sub>: a avaliação dos atendentes com relação ao item independe / não tem relação com o tempo na função;  
H<sub>1</sub>: a avaliação dos atendentes com relação ao item está associada ao tempo na função;
- c. Item da OT, CT ou RS x cargo dos atendentes  
H<sub>0</sub>: a avaliação dos atendentes com relação ao item independe / não tem relação com seu cargo;  
H<sub>1</sub>: a avaliação dos atendentes com relação ao item está associada ao cargo ocupado;
- d. Item da OT, CT ou RS x sexo dos atendentes  
H<sub>0</sub>: a avaliação dos atendentes com relação ao item independe / não tem relação com seu sexo;  
H<sub>1</sub>: a avaliação dos atendentes com relação ao item está associada ao sexo;
- e. Item da OT, CT ou RS x escolaridade dos atendentes  
H<sub>0</sub>: a avaliação dos atendentes com relação ao item independe / não tem relação com sua escolaridade;  
H<sub>1</sub>: a avaliação dos atendentes com relação ao item está associada à escolaridade; e
- f. Item da OT, CT ou RS x estado civil dos atendentes  
H<sub>0</sub>: a avaliação dos atendentes com relação ao item independe / não tem relação com seu estado civil;  
H<sub>1</sub>: a avaliação dos atendentes com relação ao item está associada ao estado civil.

Em se tratando das três dimensões do CHT, a formulação das hipóteses para os testes de independência é análoga, apenas com substituição dos itens de OT, CT ou RS por itens do custo afetivo, cognitivo ou físico.

A concepção do teste implica a determinação de uma distância global (qui-quadrado calculado) entre um conjunto de frequências reais / observadas e as respectivas frequências esperadas (hipotéticas), caso a hipótese de independência fosse verdadeira. Esta distância global entre os pares de frequências é determinada por

$$\chi^2_{\text{calculado}} = \sum \frac{(f_o - f_e)^2}{f_e},$$

onde  $f_o$  corresponde à frequência observada em cada célula (ou cruzamento) de uma tabela de contingência, e  $f_e$  é a respectiva frequência esperada para cada célula.

O que deve ser respondido é se o valor numérico do qui-quadrado calculado pode ser considerado suficientemente grande, de tal forma que, para uma determinada confiabilidade (ou para um determinado nível de significância), seja possível rejeitar a hipótese  $H_0$ .

Nesta tese, os cálculos intermediários e a aplicação da estatística qui-quadrado foram realizados com o uso de recursos disponíveis na planilha Microsoft Excel. Estipulou-se que a hipótese de independência deveria ser rejeitada em todas as situações para as quais o nível de significância fosse menor ou igual a 0,05, ou seja, confiabilidade para a decisão de rejeição maior ou igual a 95%.

Também foram determinadas, com caráter exploratório, correlações lineares de Pearson, entre a nota dada pelos usuários e algumas outras respostas numéricas. Análise de Variância (ANOVA), para verificar igualdade de algumas médias, e regressão linear múltipla, para verificar a possibilidade de construção de um modelo que articulasse de forma estatisticamente consistente a nota dada para o atendimento, em função de um conjunto de variáveis supostamente explicativas, foram aplicadas em dois momentos específicos e serão abordadas ao longo do capítulo de Resultados e Discussão.

Para efeito da análise das respostas dadas quando do uso das duas escalas (EACT e ECHT) propõe-se um indicador “não convencional”, primeiramente “testado” na pesquisa conduzida por Prado (2006), cuja concepção busca contornar limites / restrições ao uso de médias e desvios padrão quando se trata de dados que não sejam tipicamente intervalares. As quatro escalas que constituem o ITRA, e as duas aqui utilizadas em particular, são claramente ordinais, logo requerem a adoção de procedimentos estatísticos apropriados e não a “importação” de outros, cuja concepção é destinada para outro tipo de dado ou de resposta. A natureza desta questão é assim apresentada por Pasquali (1999):

Uma escala de maior nível [por exemplo, intervalar] pode utilizar as operações estatísticas de uma escala inferior [ordinal, por exemplo], mas perde informação dado que as estatísticas próprias de uma escala inferior são menos eficientes, isto é, menos robustas. Não é permitido (é erro) utilizar estatísticas de uma escala de nível superior numa inferior, dado que esta não satisfaz os requisitos necessários para se utilizar de procedimentos estatísticos superiores. São chamados de paramétricos os procedimentos

estatísticos da escala intervalar porque os números nela possuem caráter métrico, isto é, são adicionáveis, enquanto os não-paramétricos não são métricos, dado que representam somente postos e não quantidades somáveis (p. 107, grifos nossos).

Esta argumentação também reverbera nas palavras de Günther (1999):

Os puristas podem argumentar, com razão, que as alternativas numa escala Likert representam apenas uma medição em nível ordinal. Os valores numéricos (p. ex., 1, 2, 3 e 4) associados às alternativas 'discordo fortemente', 'discordo', 'concordo' e 'concordo fortemente' não permitem operações formais além de '>'. [...] Em outras palavras: para ser cauteloso é apropriado utilizar, para fins descritivos, moda e mediana em lugar da média (p. 252, grifos nossos).

Para a análise dos dados aqui levantados, mediana e moda, por suas próprias limitações, não cumpriram um papel que permitisse uma “qualificação” dos dados. Adotou-se, alternativamente, o seguinte procedimento em termos de medida descritiva: agrupamento das freqüências percentuais corrigidas (pós exclusão das respostas em branco e nulas) das respostas assinaladas nas opções “nunca” e “raramente” (EACT); “nada exigido” e “pouco exigido” (ECHT); “freqüentemente” e “sempre” (EACT); e “muito exigido” e “totalmente” (ECHT). Entende-se que os dois primeiros grupos contemplam respostas com conotação positiva / favorável, ao passo que os dois últimos grupos agregam respostas com caráter negativo / desfavorável. Feito isto, faz-se a diferença entre o percentual positivo e o negativo (vale para cada um dos itens e também para o conjunto de itens de um fator, agregando-se todas as respostas dadas para cada opção). As respostas “às vezes” e “mais ou menos exigido” são consideradas avaliações “intermediárias” ou “moderadas”.

O critério proposto para leitura do “sentido” do conjunto geral de respostas (positivo ou negativo) é: (1) se  $[\text{freq}\%(4+5) - \text{freq}\%(1+2)] > 15\% \rightarrow$  avaliação “negativa” ou “desfavorável” para o item ou fator (“grave” na EACT e “custo alto” na ECHT); (2) se  $-15\% \leq [\text{freq}\%(4+5) - \text{freq}\%(1+2)] \leq 15\% \rightarrow$  avaliação “intermediária” ou “moderada” para o item ou fator (“crítico” na EACT e “custo moderado” na ECHT); e (3) se  $[\text{freq}\%(4+5) - \text{freq}\%(1+2)] < -15\% \rightarrow$  avaliação “positiva” ou “favorável” para o item ou fator (“satisfatório” na EACT e “custo baixo” na ECHT). Exemplo para o item “existe fiscalização do desempenho” (do fator “organização do trabalho”): freqüências percentuais corrigidas = 2,9% (“1 – nunca”); 8,0% (“2 – raramente”); 28,0% (“3 – às vezes”); 33,7% (“4 – freqüentemente”); e 27,4% (“5 – sempre”). Então, a soma das freqüências percentuais nas opções positivas (1 e 2) = 10,9% e a soma das freqüências percentuais nas opções negativas (4 e 5) = 61,1%. Calcula-se a diferença 61,1% - 10,9% = 50,2%, que é maior que 15%. Assim, o item é avaliado como “grave”.

Caberia um questionamento sobre a “origem” do limite estabelecido, ou seja 15% de diferença, em módulo, para que haja uma sinalização no sentido positivo ou negativo para a avaliação de um item ou fator. Tendo em vista tratar-se de um indicador “original”, ainda em caráter de proposição, qualquer que fosse o valor, teria um caráter arbitrário e seria passível de “insegurança”. Por estar vinculado à variabilidade / dispersão das respostas dadas (todas as respostas nas opções de um mesmo “lado” – 1 e 2, ou então 4 e 5 – levaria ao resultado 100%, em módulo, para o indicador; todas as respostas na opção 3 ou um mesmo percentual dos dois “lados”, levaria ao resultado 0), fez-se uma analogia com o critério “empírico” adotado para o coeficiente de variação (desvio padrão dividido pela média), segundo o qual um coeficiente que não supere 15% indica, de modo geral, uma situação de homogeneidade, ou variabilidade suficientemente pequena (MARTINS, 2001).

A diversidade de instrumentos e procedimentos aqui relatada foi utilizada com a finalidade de levar à a constituição de um conjunto de resultados que viabilizasse o cumprimento dos objetivo geral proposto na Introdução desta tese. O próximo capítulo é dedicado à apresentação destes resultados e também à discussão dos mesmos.

## 6. RESULTADOS E DISCUSSÃO

*Se a ciência não é capaz de distinguir entre o malfeitor e a vítima, no fundo colabora com o malfeitor. Não é possível restringir a ciência a mera instrumentação formal para qualquer coisa, porque esta “qualquer coisa” se orienta sempre no sentido de servir a interesses escusos. A maior miséria da ciência é ter fundado uma neutralidade tão comprometedora e tão infeliz. Por método, não entende de felicidade.  
(Pedro Demo, 1995)*

Neste capítulo apresentam-se os resultados encontrados, acompanhados de discussão<sup>68</sup>. Buscou-se uma estruturação que mantivesse aderência ao trajeto metodológico percorrido, explicitado no capítulo anterior, e que respondesse às questões norteadoras formuladas no texto de Introdução desta tese: a) Como se caracteriza o contexto institucional no qual se inscreve o serviço de atendimento presencial da Previdência Social?; b) Como se caracteriza o custo humano para usuários, atendentes e gestores, no referido contexto?; c) Quais as estratégias de mediação desenvolvidas por estes diferentes atores para fazer frente ao custo humano?; e d) Quais as representações de cidadania, na prática, para usuários, atendentes e gestores, em um cenário do governo federal de atendimento presencial ao público?

A primeira pergunta formulada será respondida, a partir de agora, nas seções 6.1. (cenário institucional, em sua perspectiva “macro”), 6.2. (contendo os resultados das respostas dos servidores às dimensões constituintes do Contexto de Trabalho e cruzamento destas com variáveis profissiográficas e demográficas), 6.3. (resultados das medidas físico-ambientais realizadas em algumas agências participantes da pesquisa e o cotejo com parâmetros técnicos apropriados) e 6.4. (síntese das três seções anteriores).

### 6.1. Cenário institucional: traços essenciais para a compreensão do serviço de atendimento presencial ao público

O Instituto Nacional do Seguro Social – INSS é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Previdência Social, criada pelo Decreto nº 99.350, de 27 de

---

<sup>68</sup> A opção pela apresentação concomitante de resultados e discussão, em que pese não ser esta uma unanimidade para efeito de trabalhos acadêmicos, levou em conta a estrutura proposta para o desenvolvimento da pesquisa, pautada pela busca de respostas para quatro questões-chave e o conseqüente volume de dados daí decorrente. Buscou-se, portanto, ao relatar os resultados acompanhados das discussões pertinentes, manter uma “unidade / coesão analítica”, o que também constitui uma estratégia com a finalidade de favorecer a gestão do custo cognitivo exigido dos leitores.

junho de 1990, com fundamento no disposto no art. 17 da Lei nº 8.029<sup>69</sup>, de 12 de abril de 1990. Sua atual estrutura regimental e as competências de seus órgãos são regidas pelo Decreto nº 5.513, de 16 de agosto de 2005, tendo como finalidade, estabelecida no art. 1º, “promover o reconhecimento, pela Previdência Social, de direito ao recebimento de benefícios por ela administrados, assegurando agilidade, comodidade aos seus usuários e ampliação do controle social” (grifo nosso). Tal dimensão prescrita fornece elementos para uma primeira reflexão com base no objeto desta tese.

Teoricamente, as ações do INSS estão “pautadas” por princípios indispensáveis ao exercício de cidadania. A fim de assegurar que tal tripé (agilidade-comodidade-controle social), preconizado no escopo da finalidade institucional, seja uma realidade, imagina-se que foram, são e serão tomadas as providências necessárias, inclusive no tocante ao atendimento presencial, para que a letra da lei seja “viva”. Diante de uma “outra realidade”, aquela dos dados levantados (e que serão detalhados ao longo deste capítulo), caberia, então, indagar quais os conceitos adotados de agilidade e comodidade para os usuários e também de controle social. Complementarmente, poder-se-ia pensar em outro ponto de interrogação: as eventuais medidas tomadas desde então (pelo menos desde agosto de 2005), voltadas para assegurar agilidade-comodidade-controle social, já se mostraram eficazes, particularmente no tocante ao binômio agilidade-comodidade? Caso contrário, quais os prazos de maturação? Segundo Sousa (2002), em material alusivo aos 80 anos da Previdência (em 24 de janeiro de 2003), e referindo-se às ações implementadas nos oito anos de Governo Fernando Henrique,

Em termos gerenciais foi feita uma verdadeira revolução. A prestação de serviços passou a ser focada no cliente segurado, utilizando para esse fim os mais modernos meios gerenciais e recursos tecnológicos. Reafirmando, lidar com interesses fundamentais das pessoas é aprendizado constante (p. 11, grifos nossos).

Com base nos resultados obtidos, mesmo considerando não se tratar de amostra estatisticamente representativa para o total nacional de usuários, de atendentes e de gestores, depreende-se que o foco direcionado para as pessoas que demandam os serviços previdenciários ainda está um tanto “difuso” e quanto aos modernos recursos tecnológicos, depoimentos dos atendentes, que deles fazem uso, esclarecem empiricamente a questão. Ademais, cabe assinalar que foco exclusivo no “cliente

---

<sup>69</sup> Lei nº 8.029, Art. 17. É o Poder Executivo autorizado a instituir o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, como autarquia federal, mediante fusão do Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social – IAPAS, com o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, observado o disposto nos §§ 2º e 4º do art. 2º desta lei (Renomeado do art. 14 pela Lei nº 8.154, de 28 de dezembro de 1990).

segurado” (sic) deixa ou tende a deixar em segundo plano os servidores que trabalham no atendimento a este público.

Uma vez que o citado art. 17 da Lei nº 8.029 menciona que o INSS entra em cena como fusão de dois outros órgãos, Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – IAPAS e Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, convém uma breve nota histórica sobre a origem de tais Institutos.

O INPS resultou da unificação, instituída pelo Decreto-Lei nº 72, de 21 de novembro de 1966, de seis Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs, então atuantes no país e que já dispunham de um Regimento Único, fruto de aprovação pela Resolução nº 1.500, de 27 de dezembro de 1963. Eram eles:

- a. Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas – IAPETC, criado pelo Decreto-Lei nº 651, de 26 de agosto de 1938, e que incorporara o Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva (ou dos Operários Estivadores) – IAPE, em julho de 1945;
- b. Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado – IPASE, criado pelo Decreto-Lei nº 288, de 23 de fevereiro de 1938;
- c. Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários – IAPI, criado pela Lei nº 367, de 31 de dezembro de 1936;
- d. Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários – IAPB, criado pelo Decreto nº 24.615, de 9 de julho de 1934;
- e. Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes – IAPC, criado pelo Decreto nº 24.272, de 21 de maio de 1934; e
- f. Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos – IAPM, criado pelo Decreto nº 22.872, de 29 de junho de 1933, primeira instituição brasileira de previdência social de âmbito nacional, e que tinha sua base em uma categoria profissional, de um setor específico da atividade econômica.

Quanto ao IAPAS, foi uma autarquia criada juntamente com o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social – INAMPS, ambas vinculadas ao então Ministério da Previdência e Assistência Social e integrantes do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS, cuja origem deu-se pela Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977.

Também formavam o SINPAS as seguintes instituições: INPS, Fundação Legião Brasileira de Assistência – LBA, Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – FUNABEM, Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – DATAPREV e Central de Medicamentos – CEME. A finalidade deste Sistema era integrar as seguintes funções (segundo art. 1º da Lei 6439): “concessão e manutenção de

benefícios, e prestação de serviços, custeio de atividades e programas, e gestão administrativa, financeira e patrimonial”. Como nota histórica do humor nacional, Sousa (2002) informa que se dizia à época (final da década de 1970) que o SINPAS não seria bem sucedido porque era DIFÍCIL (DATAPREV + INPS + FUNABEM + IAPAS + CEME + INAMPS + LBA).

O INAMPS, vinculado ao Ministério da Saúde, não foi “absorvido” pelo INSS e teve sua extinção determinada pela Lei nº 8.689, de 27 de julho de 1993, que delegou suas atribuições às instâncias federal, estadual e municipal responsáveis pela gestão do Sistema Único de Saúde – SUS.

Esta breve retrospectiva mostra que o INSS é hoje o único “herdeiro” de uma história de Previdência Social nem sempre feita só de avanços, mas que, aos 84 anos recém completados, parece ainda buscar a consolidação de uma identidade pautada por princípios de justiça e de credibilidade junto à sociedade.

Pesquisa realizada em 2002, sob a coordenação da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com amostra de 3000 pessoas (dentre aqueles que buscavam atendimento do INSS), distribuídas em onze estados da federação (e contemplando trinta Agências), mostrou que 69,8% dos entrevistados, preferiam ser atendidos presencialmente nas Agências<sup>70</sup>. Combinado ao fato de que há um conjunto de serviços demandados cuja única possibilidade de atendimento é a presencial (por exemplo, todos que envolvam necessidade de perícia) e que a base de potenciais usuários é “simplesmente” toda a população economicamente ativa, além dos já aposentados, este é um dado relevante para compreender o cenário de atendimento presencial no âmbito dessa organização. A necessidade de uma capilaridade abrangente é imperativa e dados coletados na base documental do INSS respondem como está a estrutura para este suporte.

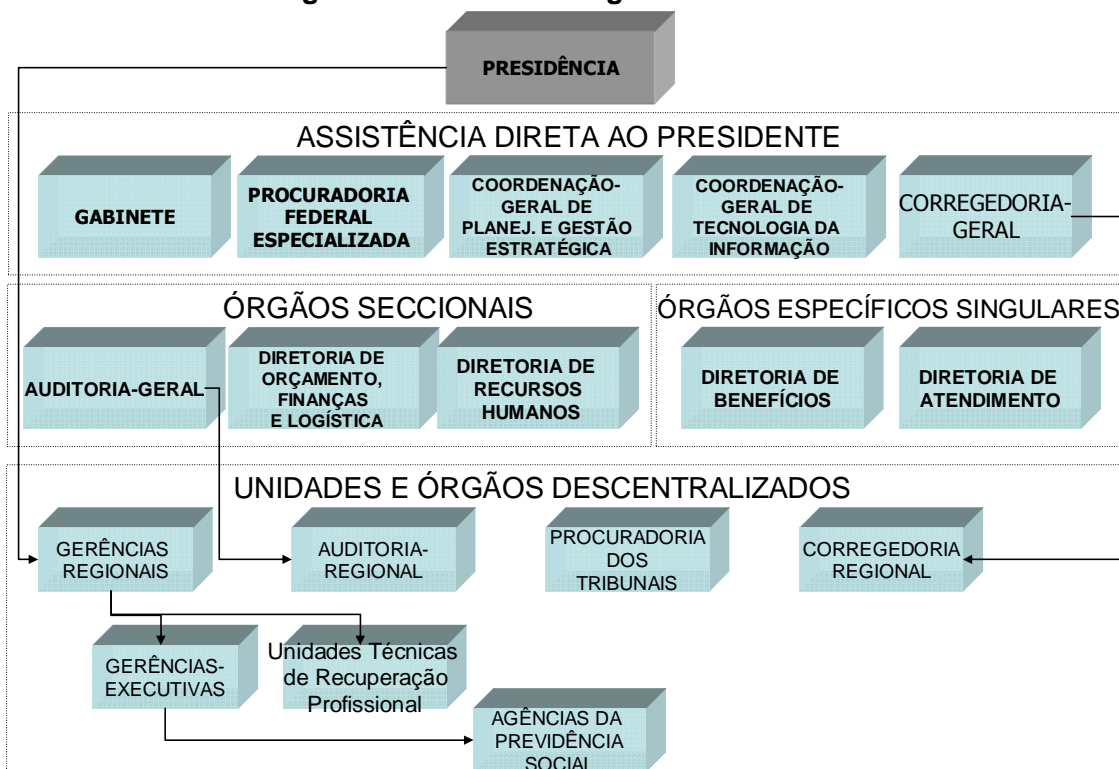
Cada Agência da Previdência Social – APS está subordinada a uma Gerência Executiva – GEX, que responde a uma Gerência Regional – GER (são cinco, sediadas em São Paulo, Belo Horizonte, Florianópolis, Recife e Brasília). As Gerências Regionais reportam-se diretamente à Presidência, sediada em Brasília (ver figura 20).

---

<sup>70</sup> Pesquisa Nacional de Avaliação da Satisfação dos Usuários do Serviço Público: Instrumento Padrão de Pesquisa de Satisfação – IPPS, 2002.



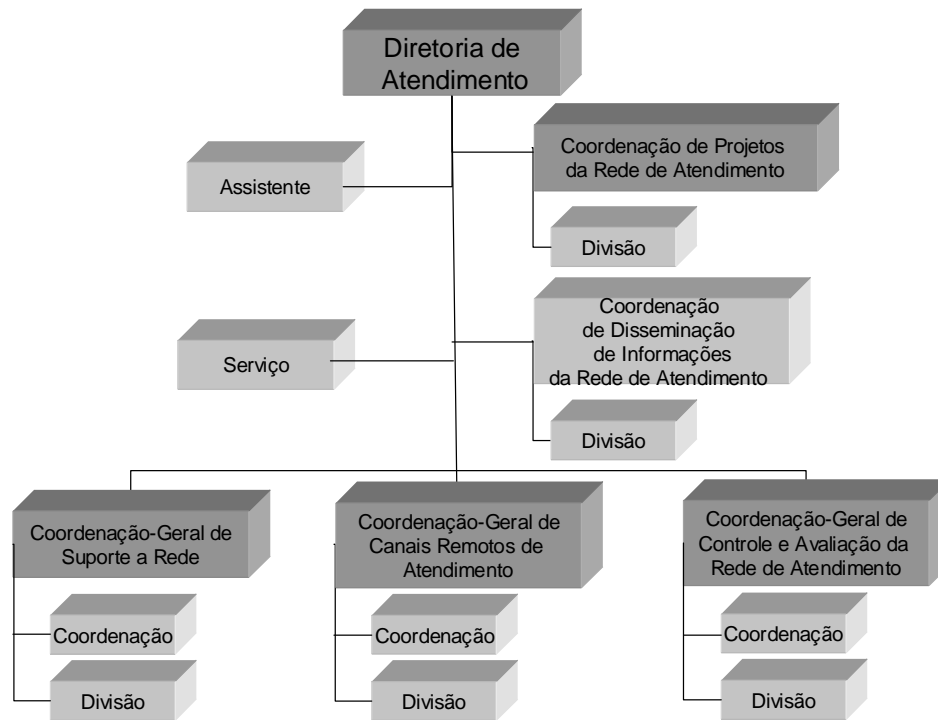
**Figura 20 – Estrutura Organizacional do INSS**



Fonte: Diretoria de Atendimento do INSS

Há uma Diretoria de Atendimento, cuja estrutura organizacional simplificada encontra-se na figura 21, que não constava na estrutura original da instituição, cujas atribuições são explicitadas no artigo 12 do Decreto nº 5.513, com destaque para o estabelecido nos incisos I (“assegurar a qualidade dos serviços prestados aos usuários do INSS”), II (“coordenar as ações de atendimento direto e remoto aos usuários dos serviços do INSS”), IV (“padronizar os procedimentos da rede de atendimento”), VI (“promover os estudos técnicos e as ações para a expansão, classificação e diversificação da rede de atendimento, incluindo adequações no número de unidades de atendimento”) e VII (“aferir o desempenho da rede de atendimento e de seus gestores”). A alínea (c) do inciso IX, estabelece que também compete à Diretoria de Atendimento propor ao Presidente “programas de orientação aos usuários dos serviços da previdência social”.

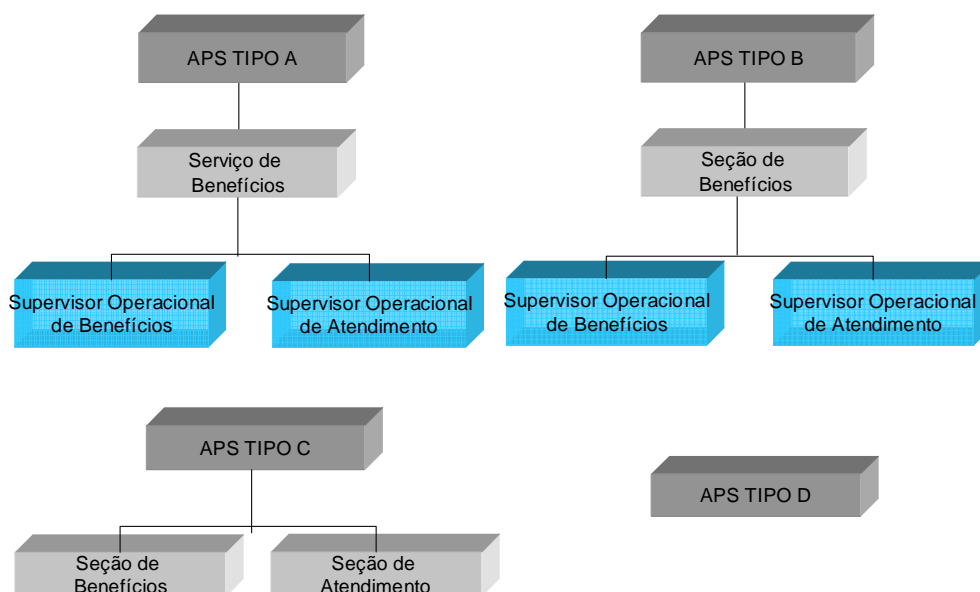
**Figura 21**  
**Estrutura Organizacional – Diretoria de Atendimento**



Fonte: Diretoria de Atendimento do INSS

Quanto às Agências, diz o art. 16 do mesmo Decreto, “competete proceder ao reconhecimento inicial, manutenção, recurso e revisão de direitos ao recebimento de benefícios previdenciários e assistenciais e a operacionalização da compensação previdenciária”. Versão sintética da estrutura organizacional das Agências é apresentada na figura 22.

**Figura 22**  
**Estrutura Organizacional – Agências da Previdência Social**



Fonte: Diretoria de Atendimento do INSS

O que deveria diferir os quatro tipos de agência, basicamente, seria seu porte, dado pela quantidade de atendimentos e de servidores. Na prática, há certa “fluidez” neste princípio e, segundo informações obtidas em uma das reuniões com equipes técnicas do INSS, tal classificação estaria para ser reformulada ou extinta.

As informações até aqui relatadas fornecem alicerces para a compreensão do serviço de atendimento presencial, propriamente dito, disponibilizado pelo INSS.

### 6.1.1. Atendimento presencial no INSS

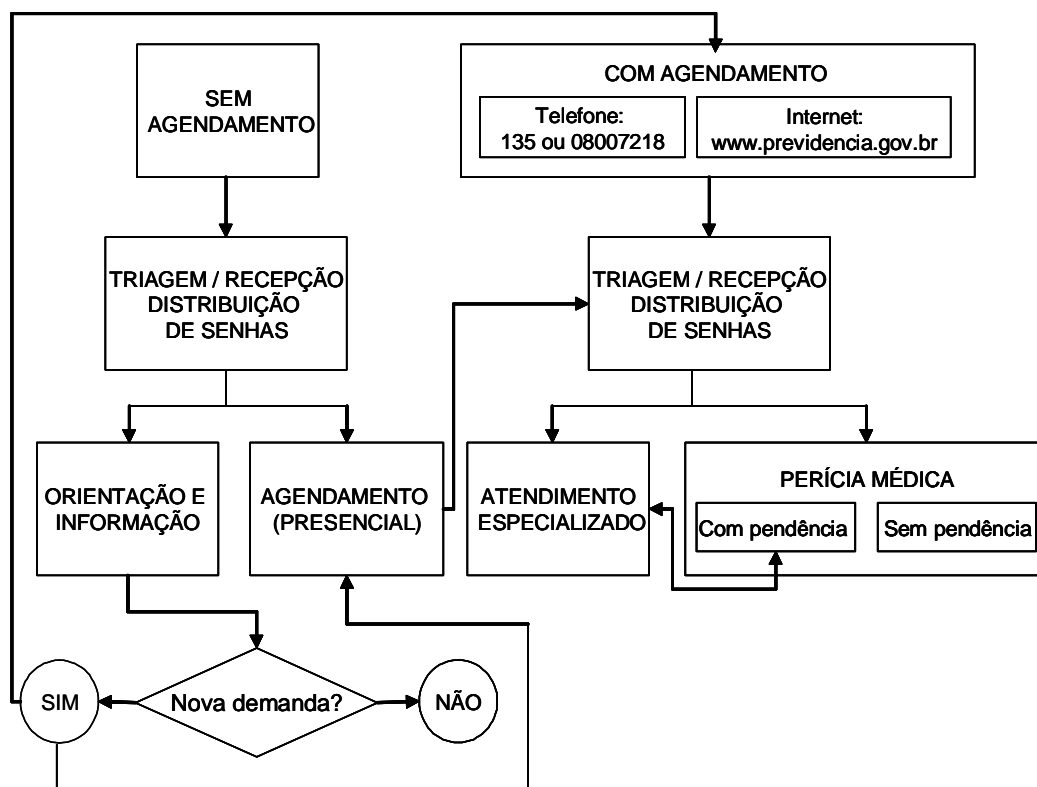
Em 2006, segundo dados da Diretoria de Atendimento, foram realizados 43.454.722 atendimentos, incluindo perícias médicas, em APS de todo o país, dos quais 11.894.506 no estado de São Paulo e 528.549 no Distrito Federal. Os estados com maior quantidade de atendimentos, depois de São Paulo, foram: Minas Gerais (5.817.317), Rio Grande do Sul (3.625.996) e Rio de Janeiro (3.617.679). Apenas São Paulo e Minas Gerais responderam por 40,8% do total de atendimentos realizados.

A figura 23 expõe, de forma simplificada, o fluxo de atendimento em uma APS, do ponto de vista do usuário. Foi elaborado a partir das observações (livres e

participantes) realizadas nas agências e de contatos mantidos com equipes técnicas das duas Gerências Executivas. Basicamente, um usuário pode chegar a uma APS já com agendamento para um atendimento especializado (para pedido de aposentadoria ou auxílio doença, por exemplo) ou para a realização de uma perícia médica, ou sem ter feito qualquer agendamento, o que só vai permitir que ele seja atendido para obtenção de orientações / informações. Caso ele chegue à APS sem agendamento em busca de atendimento especializado ou realização de perícia, deverá fazê-lo, podendo optar por fazer naquela oportunidade, e voltar no dia e hora determinados (algumas agências já orientam que ele faça por acesso remoto, outras já criaram uma posição específica para agendamento), ou então fazê-lo por telefone ou pela internet. Dificuldades são previsíveis em face do perfil sócio-econômico e, sobretudo, de escolaridade dos usuários (na amostra-piloto, 27,5% dos entrevistados só havia concluído até a 4ª série do ensino fundamental).

A “porta de entrada do atendimento”, ao chegar à APS, é a recepção, onde é feita uma triagem e distribuição de senhas, mesmo para quem tem horário marcado. No caso de realização de uma perícia médica, pode-se detectar que há alguma pendência cadastral, o que vai demandar uma “perícia administrativa”, no atendimento especializado, antes da perícia médica propriamente dita. Também é na recepção que se distribuem senhas para atendimento preferencial, nos casos previstos em lei. Uma vez recebida a senha, é só aguardar no local indicado, próximo à área destinada ao atendimento simples (para Orientações e Informações – OI), para atendimento especializado (relativo à obtenção de benefícios) ou para realização de perícia médica. Há uma tendência para que, paulatinamente, o atendimento para obtenção de orientações e informações migre todo para a modalidade “a distância”.

**Figura 23 – Fluxo simplificado de atendimento em uma APS**



O atendimento nas APS acontece de segunda a sexta-feira, das 7 às 17 horas ou das 8 às 18 horas (não há uma regra “universal” e estes são horários de entrada para o usuário, pois os que estão dentro da agência são atendidos no dia). Os atendentes trabalham em turnos de 6 horas corridas, sendo que o(a) gerente de cada agência tem autonomia para negociar com os atendentes os horários de entrada-saída, em função do fluxo de usuários. A vigência deste horário “ampliado” (eram, anteriormente, seis horas ininterruptas) teve início em 16 de dezembro de 2006, porém foi mantido o mesmo quantitativo de atendentes, que foram redistribuídos ao longo das dez horas previstas para o atendimento. Agências para as quais não havia demanda que justificasse o horário ampliado e/ou que não dispunham de meios para viabilizá-lo puderam manter um horário de atendimento “alternativo”<sup>71</sup>.

Em 27 de janeiro de 2006 foi implementado o Programa de Gestão do Atendimento (PGA-Brasil) em 30 agências, com o objetivo específico de melhorar o atendimento e reduzir filas. Projeto piloto testado em cinco agências da cidade de São

<sup>71</sup> Art. 3º da Resolução Nº 6 /INSS /PRES, de 4 de janeiro de 2006: “As unidade que não disponham dos meios técnicos, recursos humanos e logísticos necessários, ou cuja demanda não justifique os horários estabelecidos no artigo anterior, poderão ter horário alternativo de funcionamento e atendimento, desde que previamente autorizadas pela Gerência Regional”.

Paulo (dentre elas Pinheiros, Santo Amaro e Vila Mariana) mostrou resultados positivos em termos de redução no “estoque” de processos e na velocidade de atendimento ao longo do dia, com maior número de atendimentos e de benefícios concedidos por dia.

### **6.1.2. Perfil de atendimento nas agências estudadas**

Segundo informações obtidas na GEX SP-Sul, sua área geográfica de abrangência, e de suas seis APS ativas por ocasião da pesquisa, compreendia nove subprefeituras do município de São Paulo (localizadas ao sul e oeste da capital, ver mapa, Anexo A), das 31 subprefeituras da capital, nas quais residiam 3.703.389 habitantes em 2005, ou 35,5% da população total do município, além dos municípios limítrofes a oeste, ou seja, Embu, Embu-Guaçu, Itapeverica da Serra, Juquitiba, São Lourenço da Serra e Taboão da Serra com seus 680.426 habitantes, também no ano de 2005.

Para a GEX DF, a área de abrangência cobre todas as 27 Regiões Administrativas do DF, com uma população estimada pelo IBGE de 2.383.783 para julho de 2006, além dos municípios de Formosa e Luziânia, no estado de Goiás, com 92.331 e 187.262 habitantes respectivamente, e o município de Unai, em Minas Gerais, com 76.245 habitantes. Há um conjunto de outros 39 municípios, 27 em Goiás e 12 em Minas Gerais, no que se caracteriza como Entorno do DF, cuja população totaliza 1.024.633 habitantes (sendo 842.890 em Goiás e 181.743 em Minas Gerais)<sup>72</sup>. Estima-se que as três APS tenham cobertura sobre 20 Regiões Administrativas do DF, nas quais residem aproximadamente 55% da sua população. Somados os municípios do Entorno, estima-se que as três APS atendam uma área geográfica na qual residem 32,8% da população total. (ver mapa, Anexo B).

O perfil das APS pesquisadas, com relação aos atendimentos realizados e quantidade de atendentes, no segundo semestre de 2006, encontra-se no quadro 17.

---

<sup>72</sup> Estimativas de população para o DF e para os municípios de Goiás e Minas Gerais disponíveis em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br), opção “cidades@”, acesso em 15 de abril de 2007. Municípios que formam o Entorno disponíveis em <http://www.infobrasilia.com.br/entorno.htm> e em <http://www.integracao.gov.br/ride/institucional.htm>, acessos em 15 de abril de 2007.

**Quadro 17 – APS pesquisadas: quantidade de atendimentos e de atendentes no 2º semestre de 2006**

GEX	Agências pesquisadas	Tipo*	Posições de atendimento	Atendimentos (simples-OI e especializados)	Atendimentos(perícias)	Quantidade de atendentes
SP-Sul	Cidade Dutra	B	27	58.595	6.061	21
	Eldorado	B	26	37.575	Não há	25
	Itapeverica	C	30	42.938	5.230	15
	Pinheiros	A	34	83.061	29.715	32
	Santo Amaro	A	59	114.924	55.031	54
	Vila Mariana	A	47	96.090	55.191	45
	Total		223	433.183	151.228	192
DF	Plano Piloto	A	22	33.322	13.161	24
	Sobradinho	C	12	14.099	3.581	14
	Taguatinga	A	15	24.472	7.265	23
	Total		47	71.893	24.007	61

(\*) tipo da agência (A, B, C ou D) é uma classificação de natureza administrativa que, em tese, leva em conta os processos mantidos, isto é, quantidade de processos em manutenção (ativos, em pagamento) das unidades de atendimento. De certa forma, estaria “refletido” o seu “porte” (associado à quantidade de atendimentos e de servidores). No entanto, na prática tem se tornado um critério “flexível”.

Embora haja apoio do pessoal que atua na retaguarda em situações de alta demanda, o que pareceu comum no segundo semestre de 2006, constata-se um “desequilíbrio” entre a quantidade de atendimentos e de atendentes nas diferentes agências, o que constitui fonte potencial para intensificação do Custo Humano do Trabalho nas APS onde a relação quantidade de atendimentos / atendentes é mais alta, como parece acontecer em Pinheiros e Taguatinga (esta avaliação tem caráter preliminar, pois seria necessário conhecer com maior precisão, para as APS de São Paulo, a quantidade de “perícias administrativas”).

Para as APS da GEX SP-Sul uma parte dos atendimentos referentes a perícias diz respeito às perícias administrativas, demandadas à área de atendimento especializado, quando existe alguma pendência (em geral relativa a documentos ainda não apresentados pelo usuário). Este número aberto (quantos são os atendimentos efetivamente prestados por um atendente, antes da realização da perícia médica, em função de uma pendência) não é disponível no âmbito daquela GEX. Quando solicitado, a informação dada é que não constava no sistema de controle e acompanhamento de

atendimento, em sua configuração do ano de 2006. No DF, na APS Plano Piloto não são distribuídas senhas para as perícias médicas (este é um exemplo de procedimento não padronizado no atendimento prestado nas APS), então os números informados são específicos das perícias administrativas, com atendimento de “balcão”. Para a APS Sobradinho, ao contrário, são exclusivamente as perícias médicas, pois as administrativas já constam na rubrica dos atendimentos simples (Orientações e Informações – OI) ou especializado.

Como foi registrado quando da apresentação da composição da amostra de respondentes (quadro 6, capítulo de Abordagem Metodológica), o número de atendentes relacionado é um número aproximado e diz respeito àqueles que atuaram com regularidade no atendimento, no período relativo à realização da coleta de dados. Na prática, o número é invariavelmente maior (por vezes substancialmente maior), quando consideradas as situações nas quais há “reforço” dos colegas vindos da retaguarda (e dos gerentes das agências).

Alguns dos traços aqui relatados guardam semelhança com outros serviços de atendimento (em sua modalidade presencial) na esfera federal e também distrital (vinculados ao Governo do DF), como atestam estudos realizados por Alves Jr. (2005), Cordeiro (2005), Hostensky (2004) e Prado (2006), por exemplo.

A caracterização do contexto institucional por aqueles que prestam diretamente o atendimento e, por isto, vivenciam diariamente as exigências dele decorrentes, é fundamental para que se responda adequadamente à primeira questão norteadora. Este é o conteúdo da próxima seção.

## **6.2. Como se caracteriza o contexto institucional no qual se inscreve o serviço de atendimento presencial do INSS, sob a ótica dos servidores**

Nesta seção será apresentada uma caracterização tridimensional do contexto de atendimento ao público nas Agências da Previdência Social – APS, resultado da aplicação da Escala de Avaliação do Contexto de Trabalho – EACT aos atendentes, e também de uma bateria de testes qui-quadrado de independência, para verificação da existência de relações entre as respostas dadas e um conjunto de variáveis profissiográficas (Gerência Executiva, tempo na função de atendimento e cargo ocupado) e demográficas (sexo, escolaridade e estado civil).





### **6.2.1. Resultados gerais da aplicação da Escala de Avaliação do Contexto de Trabalho – EACT**

Dados os três fatores que compõem a EACT (Organização do Trabalho – OT, Relações Socioprofissionais – RS e Condições de Trabalho – CT) e o conjunto de 32 itens a eles associados, a apresentação dos resultados percorrerá de forma detalhada o que foi respondido a respeito de cada um deles (quadros com frequências absolutas e percentuais), além dos resultados consolidados / agregados para os fatores, e os diagnósticos propostos, à luz do critério discutido na seção 5.3.

Antecipa-se aqui uma avaliação geral, sob a ótica dos servidores, dos três fatores do Contexto de Trabalho investigados (quadros 18, 19 e 20), que serão, em seguida, devidamente particularizados. Faz-se, então, necessário reapresentar os parâmetros básicos utilizados para interpretação dos resultados obtidos com a EACT, segundo Ferreira e Mendes (2007). Assim, para um item ou fator, tem-se que ele pode ser interpretado como:


- ✓ Satisfatório → entendido como resultado positivo e “produtor de bem-estar no trabalho”, sendo que tal aspecto deve ser “mantido e consolidado no ambiente organizacional” sob investigação;
- ✓ Crítico → entendido como resultado intermediário / moderado, indicativo de uma “situação-limite”, que potencializa “o mal-estar no trabalho e risco de adoecimento”. Fica caracterizado um “estado de alerta”, que demanda atuação em curto e médio prazo; e
- ✓ Grave → entendido como resultado negativo e “produtor de mal-estar no trabalho”, gerando, como consequência, alto risco de adoecimento dos trabalhadores, o que requer “providências imediatas nas causas visando eliminá-las e/ou atenuá-las”.

**Quadro 18 – Como os servidores avaliam a “Organização do Trabalho” nas Agências da Previdência Social estudadas: itens do fator e relações de associação com variáveis profissiográficas e demográficas**




ITENS DO FATOR ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO	AVALIAÇÃO	Variáveis Profissiográficas			Variáveis Demográficas		
		GEX	Tempo na função	Cargo	Sexo	Escolaridade	Estado civil
1 – O ritmo de trabalho é acelerado	Grave 	X				X	
2 – As tarefas são cumpridas sob forte pressão temporal	Grave	X				X	
3 – A cobrança por resultados é presente	Grave 		X				
4 – As normas para execução das tarefas são rígidas	Grave						
5 – Existe fiscalização do desempenho	Grave						
6 – O número de pessoas é insuficiente para se realizar as tarefas	Grave						
7 – Os resultados esperados estão fora da realidade	Grave			X			
8 – As tarefas não estão claramente definidas	Crítico		X				
9 – A autonomia é inexistente	Crítico						X
10 – A distribuição das tarefas é injusta	Crítico	X					
11 – Os servidores são excluídos das decisões	Crítico	X					
<b>ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO</b>	<b>GRAVE</b>						

**Quadro 19 – Como os servidores avaliam as “Relações Socioprofissionais” nas Agências da Previdência Social estudadas: itens do fator e relações de associação com variáveis profissiográficas e demográficas**

ITENS DO FATOR RELAÇÕES SOCIOPROFISSIONAIS	AVALIAÇÃO	Variáveis Profissiográficas			Variáveis Demográficas		
		GEX	Tempo na função	Cargo	Sexo	Escolaridade	Estado civil
12 – Existem dificuldades na comunicação chefia-subordinado	Satisfatório	X					
13 – Existem disputas profissionais no local de trabalho	Satisfatório	X	X				X
14 – Existe individualismo no ambiente de trabalho	Crítico						
15 – Existem conflitos no ambiente de trabalho	Crítico	X			X		
16 – A comunicação entre servidores é insatisfatória	Crítico	X	X				

17 – Falta apoio das chefias para o meu desenvolvimento profissional	Satisfatório			
18 – As informações que preciso para executar minhas tarefas são de difícil acesso	Crítico			
19 – O bem-estar dos servidores é uma prioridade	Grave 	X	X	X
<b>RELAÇÕES SOCIOPROFISSIONAIS</b>	<b>CRÍTICO</b>			

**Quadro 20 – Como os servidores avaliam as “Condições de Trabalho” nas Agências da Previdência Social estudadas: itens do fator e relações de associação com variáveis profissiográficas e demográficas**

ITENS DO FATOR CONDIÇÕES DE TRABALHO	AVALIAÇÃO	Variáveis Profissiográficas			Variáveis Demográficas		
		GEX	Tempo na função	Cargo	Sexo	Escolaridade	Estado civil
20 – As condições de trabalho são precárias	Grave						
21 – O ambiente físico é desconfortável	Grave						
22 – Existe muito barulho no ambiente de trabalho	Grave						
23 – O mobiliário existente no local de trabalho é inadequado	Grave	X	X				
24 – Os instrumentos de trabalho são insuficientes para realizar as tarefas	Grave						
25 – O posto de trabalho (mesa, cadeira) é inadequado para realização das tarefas	Grave	X	X		X		X
26 – Os equipamentos necessários para realização das tarefas são precários	Grave	X	X				
27 – O espaço físico para realizar o trabalho é inadequado	Crítico	X			X		
28 – As condições de trabalho oferecem riscos à segurança física das pessoas	Grave	X					
29 – Existe divisão entre quem planeja e quem executa	Grave	X					
30 – As tarefas são repetitivas	Grave 	X		X			
31 – Falta tempo para realizar pausas de descanso no trabalho	Grave 	X					
32 – O material de consumo é insuficiente	Grave 	X				X	X
<b>CONDIÇÕES DE TRABALHO</b>	<b>GRAVE</b>						

### 6.2.2. Organização do Trabalho – OT

A seguir, serão apresentados os Quadros 21a, b e c, contendo o conjunto de resultados para os itens do fator Organização do Trabalho, tal como relacionados no quadro 13. A última coluna do quadro 21c, dedicada à consolidação dos dados, apresenta as freqüências totais (absolutas e relativas) em cada opção de resposta, considerados todos os onze itens da escala para este fator. A última linha de cada um deles registra o resultado do indicador proposto na seção 5.3., ou seja: = (soma dos percentuais nas opções SEMPRE e FREQUENTEMENTE) – (soma dos percentuais nas opções NUNCA e RARAMENTE), consideradas apenas as respostas válidas (ou seja, “descontados” os casos de respostas em branco e as nulas). Em função de cada resultado, faz-se a leitura do diagnóstico, também seguindo a proposta sugerida naquela seção.

**Quadro 21a – Resultados para Organização do Trabalho**

Respostas	Freqüências							
	Item 1		Item 2		Item 3		Item 4	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Nunca	0	0,00	2	1,11	2	1,11	0	0,00
Raramente	1	0,56	15	8,33	5	2,78	9	5,00
Às vezes	19	10,56	38	21,11	27	15,00	53	29,44
Freqüentemente	57	31,67	61	33,89	70	38,89	53	29,44
Sempre	103	57,22	64	35,56	75	41,67	60	33,33
NR/nula	0	0,00	0	0,00	1	0,56	5	2,78
<b>Total</b>	<b>180</b>	<b>100,00</b>	<b>180</b>	<b>100,00</b>	<b>180</b>	<b>100,00</b>	<b>180</b>	<b>100,00</b>
% corrigido respostas 1 e 2		0,56		9,44		3,91		5,14
% corrigido respostas 4 e 5		88,89		69,44		81,01		64,57
Indicador % e "diagnóstico"	88,33	GRAVE	60,00	GRAVE	77,09	GRAVE	59,43	GRAVE

### Quadro 21b – Resultados para Organização do Trabalho (continuação)

Respostas	Frequências							
	Item 5		Item 6		Item 7		Item 8	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Nunca	5	2,78	10	5,56	8	4,44	7	3,89
Raramente	14	7,78	12	6,67	20	11,11	34	18,89
Às vezes	49	27,22	18	10,00	63	35,00	74	41,11
Freqüentemente	59	32,78	49	27,22	37	20,56	39	21,67
Sempre	48	26,67	88	48,89	45	25,00	25	13,89
NR/nula	5	2,78	3	1,67	7	3,89	1	0,56
Total	180	100,00	180	100,00	180	100,00	180	100,00
% corrigido respostas 1 e 2		10,86		12,43		16,18		22,91
% corrigido respostas 4 e 5		61,14		77,40		47,40		35,75
Indicador % e "diagnóstico"	50,29	GRAVE	64,97	GRAVE	31,21	GRAVE	12,85	CRÍTICO

### Quadro 21c – Resultados para Organização do Trabalho (continuação)

Respostas	Frequências							
	Item 9		Item 10		Item 11		Consolidado	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Nunca	13	7,22	11	6,11	11	6,11	69	3,48
Raramente	36	20,00	38	21,11	40	22,22	224	11,31
Às vezes	69	38,33	66	36,67	60	33,33	536	27,07
Freqüentemente	34	18,89	36	20,00	32	17,78	527	26,62
Sempre	15	8,33	23	12,78	35	19,44	581	29,34
NR/nula	13	7,22	6	3,33	2	1,11	43	2,17
Total	180	100,00	180	100,00	180	100,00	1980	100,00
% corrigido respostas 1 e 2		29,34		28,16		28,65		15,13
% corrigido respostas 4 e 5		29,34		33,91		37,64		57,20
Indicador % e "diagnóstico"	0,00	CRÍTICO	5,75	CRÍTICO	8,99	CRÍTICO	42,08	GRAVE

Os resultados mostrados revelam que a Organização do Trabalho, de modo geral, apresenta um quadro de “gravidade” para o desempenho das atividades dos atendentes, exceção feita aos itens de 8 a 11 (falta de clareza na definição das tarefas, inexistência de autonomia, injustiça na distribuição de tarefas e exclusão nos processos decisórios), para os quais as avaliações, embora não possam ser consideradas “satisfatórias”, apresentam-se de forma “crítica”. Com relação aos itens 1 e 3 (ritmo de trabalho acelerado e cobrança por resultados, respectivamente), caminha-se para uma “quase unanimidade”, pois mais de 80% das respostas válidas foram para as opções

“freqüentemente” e “sempre”. No caso do “ritmo de trabalho acelerado”, o percentual aproxima-se de 90%. Quanto à “clareza das tarefas” (item 8), embora não haja documentos institucionais oficiais (e padronizados) que estabeleçam o trabalho prescrito para os atendentes, parece que eles têm clareza sobre o que exatamente tem que ser feito e o que deles se espera, o que é compreensível quando considerados os dados profissiográficos (apresentados no capítulo de Abordagem Metodológica), que indicam tratar-se de um grupo de servidores com significativo tempo de serviço na Instituição e na função de atendimento ao público (36,1% dos respondentes com mais de três anos no atendimento ao público). O mesmo pode ser dito com relação a uma eventual “distribuição injusta de tarefas” (item 10), pois, dado o ritmo de trabalho ser freqüentemente / sempre intenso (acelerado), não há muito “espaço” para acomodações dessa natureza.

Nas discussões em grupo ficou explícito que as tentativas individuais de ter algum “atenuante” nas situações de atendimento não são muito bem vistas, pela potencial “sobrecarga” a ser repassada para os demais colegas, além de existirem ações de natureza gerencial para “afastar” / transferir aqueles que não têm perfil para o atendimento (o que, a rigor, também pode acabar penalizando os que “têm perfil” para atividade de atendimento, pois o quadro é fixo, não havendo possibilidades permanentes e de curto de prazo para recomposição do número de atendentes). Com “vocaçãõ” para uma ação paradoxal, o que tem mau desempenho na atividade de atendimento, para a qual fez um concurso público e foi aprovado, é remanejado e, até certo ponto, pode ser visto como “beneficiado”. Uma participação em uma das discussões em grupo ilustra de forma representativa este ponto (grifos nossos):

[...] problema do INSS não é só concurso, [...] é otimização do pessoal que tem, porque como eu já vi gente falar, tem muito cacique para pouco índio, tem muita gente nos locais errados e faz as coisas de formas erradas. O pessoal tem a mania de pegar a pessoa e falar que ele não está rendendo bem, pega e joga, pega aí bota no arquivo. O cara não está rendendo bem coloca em um outro, outro lugar. Ele não é bom de atender, bota ele não sei aonde para fazer um sub-trabalho pra se livrar do problema, porque, é porque não está gostando do trabalho dele. É muito comum isso, a gente vê demais, demais, demais.

Seria mesmo um “sub-trabalho” para quem não gosta, não “sabe” e/ou não tem interesse em atender, particularmente levando em conta a inexistência de um plano

de carreira? Ou, muito pelo contrário, seria algo como “limpar” a face visível do setor de atendimento para evitar males maiores (por exemplo, atritos com os usuários e necessidade de retrabalho em função de erros em procedimentos) e, neste sentido, preservar alguns atendentes em detrimento dos demais? Invariavelmente, os que se julgam prejudicados / incomodados buscam soluções próprias, que não passa por continuar como atendente, como será visto no decorrer desta tese.

A seguir, serão apresentados resultados obtidos com a aplicação do teste qui-quadrado para verificação de existência de independência entre pares de variáveis (o que no nosso caso equivale a saber se há, para um item específico de Organização do Trabalho, um mesmo padrão / perfil de respostas, independentemente da Gerência Executiva dos(as) atendentes, do tempo que tenham na função, do cargo ocupado, de seu sexo, de sua escolaridade e de seu estado civil). Isto será feito em duas etapas, primeiramente com foco nas três variáveis profissiográficas, para posteriormente serem investigadas as relações com as três variáveis demográficas. A estrutura contém um quadro-síntese dos resultados encontrados quando da aplicação do teste, bem como o nível de significância (ou valor-p) em cada situação, seguido de quadros onde são detalhadas as relações mais significativas, acompanhadas de uma discussão sintética.

Adotou-se o máximo de 5% para o nível de significância, com vista à rejeição da hipótese de independência. Caso o valor fique entre 5 e 6%, a hipótese de independência não será rejeitada, mas tal situação (“de fronteira”) será sinalizada com sombreamento das respectivas células no quadro.

**Quadro 22 – Resultados do teste Qui-Quadrado de Independência: Organização do Trabalho x variáveis profissiográficas**

ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO	RESULTADOS DO TESTE QUI-QUADRADO DE INDEPENDÊNCIA					
	Relação com a "GEX"		Relação com o "tempo na função"		Relação com o "cargo"	
	Conclusão	nível de significância	Conclusão	nível de significância	Conclusão	nível de significância
O ritmo de trabalho é acelerado	Rejeita-se independência	0,000554	Aceita-se independência	0,082749	Aceita-se independência	0,083557
As tarefas são cumpridas sob forte pressão temporal	Rejeita-se independência	0,000658	Aceita-se independência	0,286986	Aceita-se independência	0,169466
A cobrança por resultados é presente	Aceita-se independência	0,101275	Rejeita-se independência	0,021915	Aceita-se independência	0,612565
As normas para execução das tarefas são rígidas	Aceita-se independência	0,072104	Aceita-se independência	0,061962	Aceita-se independência	0,663295
Existe fiscalização do desempenho	Aceita-se independência	0,416344	Aceita-se independência	0,091938	Aceita-se independência	0,388323
O número de pessoas é insuficiente para se realizar as tarefas	Aceita-se independência	0,056235	Aceita-se independência	0,550366	Aceita-se independência	0,727468
Os resultados esperados estão fora da realidade	Aceita-se independência	0,442172	Aceita-se independência	0,142400	Rejeita-se independência	0,000870
As tarefas não estão claramente definidas	Aceita-se independência	0,222536	Rejeita-se independência	0,020572	Aceita-se independência	0,319147
A autonomia é inexistente	Aceita-se independência	0,124270	Aceita-se independência	0,283860	Aceita-se independência	0,734116
A distribuição das tarefas é injusta	Rejeita-se independência	0,000304	Aceita-se independência	0,077351	Aceita-se independência	0,169084
Os servidores são excluídos das decisões	Rejeita-se independência	0,035756	Aceita-se independência	0,474291	Aceita-se independência	0,469720



Com relação a resultados específicos, fruto das relações de associação / dependência registradas no quadro anterior, os próximos três quadros, na seqüência, permitirão a apresentação deste detalhamento. No cruzamento dos dados com a variável "sexo" não houve rejeição da independência para qualquer dos itens, logo não se faz necessária esta investigação mais aprofundada (entende-se que há padrões de respostas para os diferentes itens de Organização do Trabalho que são válidos tanto para o sexo masculino como para o feminino, ou, em outras palavras, o sexo dos atendentes não é uma variável que permita discriminação estatística quanto à avaliação desses itens).

**Quadro 23 – Organização do Trabalho x Gerência Executiva:  
itens para os quais há dependência**

ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO	Conclusões específicas: GEX SP-Sul x GEX DF	
	Respostas / Cruzamento	Frequência % de atendentes
1 - O ritmo de trabalho é acelerado	"freqüentemente"; GEX DF "às vezes"; GEX DF	Significativamente < que a esperada Significativamente > que a esperada
2 - As tarefas são cumpridas sob forte pressão temporal	"freqüentemente"; GEX DF "nunca"; GEX DF "raramente"; GEX DF	Significativamente < que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente > que a esperada
6 - O número de pessoas é insuficiente para se realizar as tarefas	"freqüentemente"; GEX DF "sempre"; GEX DF	Significativamente < que a esperada Significativamente > que a esperada
10 - A distribuição das tarefas é injusta	"sempre"; GEX DF "sempre"; GEX SP-Sul "raramente"; GEX DF	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada
11 - Os servidores são excluídos das decisões	"sempre"; GEX DF "sempre"; GEX SP-Sul "às vezes"; GEX DF	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada
<p><b>SÍNTESE:</b></p> <p>Os atendentes da GEX DF avaliam o "ritmo de trabalho" e a "pressão temporal" de forma um pouco mais "amena" que os atendentes da GEX SP-Sul. Por outro lado, são mais "incisivos" com relação ao "número de pessoas para realizar tarefas", à "injustiça na distribuição de tarefas" e à "exclusão no processo decisório", que seus colegas de SP. Como os(as) atendentes nas APS estudadas no DF têm, em geral, mais tempo no INSS e na função de atendentes, talvez já tenham se "acostumado" ao ritmo e à pressão temporal, ou empreguem estratégias para lidar com isto que, ao final, têm se mostrado capazes de "atenuar" seus efeitos.</p> <p>Quanto ao fato do "quadro ser insuficiente", há um percentual maior de atendentes no DF que entende que isto sempre se dá (63,0% x 45,0% em SP). A "injustiça na distribuição das tarefas" e a "exclusão no processo decisório" podem estar ainda associadas às práticas de gestão adotadas no âmbito das GEX e, mais especificamente, no âmbito das APS, pois os gestores têm alguma autonomia para administrar / negociar assuntos cotidianos dos atendentes, por exemplo, seus horários de trabalho.</p>		

**Quadro 24 – Organização do Trabalho x tempo na função:  
itens para os quais há dependência**

ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO	Conclusões específicas: tempo na função	
	Respostas / Cruzamento	Freqüência % de atendentes
3 - A cobrança por resultados é presente	"freqüentemente"; + de 10 anos "sempre"; Até 1 ano "sempre"; + de 3 até 10 anos "freqüentemente"; Até 1 ano "freqüentemente"; + de 3 até 10 anos	Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada
8 - As tarefas não estão claramente definidas	"sempre"; + de 10 anos "raramente"; + de 10 anos "freqüentemente"; + de 3 até 10 anos "às vezes"; Até 1 ano "freqüentemente"; Até 1 ano "raramente"; + de 1 até 3 anos	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente > que a esperada
<b>SÍNTESE:</b>		
<p>Pode-se dizer que para os dois itens específicos aqui tratados existe uma avaliação de maior freqüência / incidência à medida que se tem mais tempo na função, particularmente quando se leva em conta as respostas daqueles com "até 1 ano" e os com "mais de 10 anos". Para o item 3, 25,0% dos atendentes com até 1 ano na função responderam "SEMPRE", opção escolhida por 38,3% daqueles com +1 até 3 anos e por mais de 50% dos demais atendentes (com mais de 3 ou mais de 10 anos). Quanto ao item 8, 9,1% dos que têm até 1 ano responderam "SEMPRE" (opção de resposta para 28,6% dos que têm +10 anos) e 25,0% responderam "NUNCA" ou "RARAMENTE" (opções para 11,4% dos que têm +10 anos). De certa forma, isto não deixa de ser "intrigante", pois poder-se-ia supor que o tempo na função talvez tornasse os procedimentos associados ao atendimento praticamente "automáticos", embora haja uma diversidade de possibilidades de demanda dos cidadãos-usuários com as mais diversas situações individuais, além de uma legislação extensa e não muito "estável". Por outro lado, quando se lembra da vinculação tempo na função - escolaridade, pode-se abrir um campo para melhor entendimento.</p> <p>A exemplo do quadro anterior, caso fosse adotado nível de significância de 0,10, em outros quatro itens ("O ritmo de trabalho é acelerado", "As normas para execução das tarefas são rígidas", "Existe fiscalização de desempenho" e "A distribuição das tarefas é injusta") haveria rejeição de independência. No caso do "ritmo de trabalho", em convergência com a hipótese levantada naquele quadro, chegar-se-ia à conclusão específica que atendentes com até um ano na função julgam, proporcionalmente, que esta "aceleração" está presente (95,5% das respostas nas opções "SEMPRE" e "FREQUENTEMENTE"), enquanto os com mais de 10 anos apontam, também proporcionalmente, para uma incidência um pouco menor (o percentual de respostas em tais opções é de 77,1%). Dos atendentes com + de 1 até 3 anos na função, 89,4% respondem desse modo.</p>		

**Quadro 25 – Organização do Trabalho x cargo dos atendentes:  
itens para os quais há dependência**

ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO	Conclusões específicas: Cargo Nível Superior x Nível Médio	
	Respostas / Cruzamento	Freqüência % de atendentes
7 - Os resultados esperados estão fora da realidade	"freqüentemente"; Nível superior "às vezes"; Nível superior "freqüentemente"; Nível médio "sempre"; Nível superior	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada
<p><b>SÍNTESE:</b></p> <p>Mais da metade dos analistas (52,0%), cargo de nível superior, optou por "FREQUENTEMENTE", e outros 12,0% responderam "SEMPRE" (totalizando 64,0% dos respondentes na parte superior da escala) . Dos ocupantes de cargos de nível médio, 42,2% direcionaram suas respostas para "ÀS VEZES" e 41,7% responderam "SEMPRE" ou "FREQUENTEMENTE". Isto mostra que, embora para ambos os grupos haja uma leitura que aponta para a "gravidade" do aspecto retratado por este item de Organização do Trabalho, a visão dos analistas com relação ao mesmo o coloca em uma perspectiva ainda mais grave.</p> <p>Como existe diferença salarial da ordem de 15% entre o salário de entrada de um analista (nível superior) e de um técnico (assistente técnico previdenciário, em uma nomenclatura adotada em 2007, nível médio), não deixa de causar alguma "surpresa" o fato de que os que ganham menos (embora muitos também tenham concluído curso superior e executem as mesmas atividades) sejam menos rigorosos no julgamento, pois, para quase 58,3% deles os resultados esperados "NUNCA", "RARAMENTE" ou "ÀS VEZES" estão fora da realidade.</p>		

Segue-se o quadro-síntese com os resultados dos testes qui-quadrado, quando considerados os itens de OT e as variáveis demográficas.

**Quadro 26 – Resultados do teste Qui-Quadrado de Independência: Organização do Trabalho x variáveis demográficas**

ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO	RESULTADOS DO TESTE QUI-QUADRADO DE INDEPENDÊNCIA					
	Relação com o "sexo"		Relação com a "escolaridade"		Relação com o "estado civil"	
	Conclusão	nível de significância	Conclusão	nível de significância	Conclusão	nível de significância
O ritmo de trabalho é acelerado	Aceita-se independência	0,500559	Rejeita-se independência	0,012090	Aceita-se independência	0,574517
As tarefas são cumpridas sob forte pressão temporal	Aceita-se independência	0,348929	Rejeita-se independência	0,001040	Aceita-se independência	0,931536
A cobrança por resultados é presente	Aceita-se independência	0,934598	Aceita-se independência	0,452652	Aceita-se independência	0,246611
As normas para execução das tarefas são rígidas	Aceita-se independência	0,292881	Aceita-se independência	0,690838	Aceita-se independência	0,232551
Existe fiscalização do desempenho	Aceita-se independência	0,256695	Aceita-se independência	0,165581	Aceita-se independência	0,189602
O número de pessoas é insuficiente para se realizar as tarefas	Aceita-se independência	0,498616	Aceita-se independência	0,370934	Aceita-se independência	0,482520
Os resultados esperados estão fora da realidade	Aceita-se independência	0,154404	Aceita-se independência	0,079004	Aceita-se independência	0,805802
As tarefas não estão claramente definidas	Aceita-se independência	0,913783	Aceita-se independência	0,809687	Aceita-se independência	0,144398
A autonomia é inexistente	Aceita-se independência	0,952420	Aceita-se independência	0,390050	Rejeita-se independência	0,015457
A distribuição das tarefas é injusta	Aceita-se independência	0,518190	Aceita-se independência	0,077525	Aceita-se independência	0,466909
Os servidores são excluídos das decisões	Aceita-se independência	0,804406	Aceita-se independência	0,293045	Aceita-se independência	0,283156

No cruzamento dos dados com a variável “sexo” não houve rejeição da independência para qualquer dos itens, logo não se faz necessária esta investigação mais aprofundada (entende-se que há padrões de respostas para os diferentes itens de Organização do Trabalho que são válidos tanto para o sexo masculino quanto para o feminino, ou, em outras palavras, o sexo dos atendentes não é uma variável que permite discriminação estatística quanto à avaliação dos itens de Organização do Trabalho). Quando o cruzamento é feito com “estado civil”, para apenas um item, referente à “inexistência de autonomia”, encontram-se perfis distintos para atendentes solteiros e casados.

**Quadro 27 – Organização do Trabalho x escolaridade dos atendentes:  
itens para os quais há dependência**

ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO	Conclusões específicas: escolaridade dos(as) atendentes	
	Respostas / Cruzamento	Freqüência % de atendentes
1 - O ritmo de trabalho é acelerado	"às vezes"; Até ensino médio "às vezes"; Superior completo "raramente"; Até ensino médio "às vezes"; Pós-graduação "freqüentemente"; Pós-graduação	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente > que a esperada
2 - As tarefas são cumpridas sob forte pressão temporal	"raramente"; Até ensino médio "nunca"; Até ensino médio "freqüentemente"; Superior incompleto "sempre"; Até ensino médio "raramente"; Pós-graduação	Significativamente > que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada
<p><b>SÍNTESE:</b></p> <p>As conclusões específicas aqui descritas permitem entender que atendentes com maior escolaridade tendem a avaliar como mais freqüentes tanto o fato do "ritmo ser acelerado" quanto o "cumprimento de tarefas sob forte pressão temporal". Como quase 60% dos atendentes com escolaridade até o ensino médio têm mais de 3 anos na função, enquanto mais de 60% dos pós-graduados têm menos de 3 anos, pode-se hipotetizar que estes dois fatores combinados (menor escolaridade + maior tempo na função) esteja "promovendo" um "ficar acostumado(a)" (ou um "relaxamento" com a relação volume de trabalho x tempo para sua realização, levando a uma avaliação mais "condescendente". O quadro a seguir apresentará uma complementação para este argumento.</p> <p>Caso fosse admitido um nível de significância mais "elástico", da ordem de 0,10 (e não 0,05), haveria rejeição da independência para outros dois itens: "Os resultados esperados estão fora da realidade" e "A distribuição das tarefas é injusta".</p>		

**Quadro 28 – Organização do Trabalho x estado civil dos atendentes:  
itens para os quais há dependência**

ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO	Conclusões específicas: Atendentes Solteiros(as) x Casados(as)	
	Respostas / Cruzamento	Freqüência % de atendentes
9 - A autonomia é inexistente	"raramente"; Solteiros "raramente"; Casados "sempre"; Solteiros "sempre"; Casados	Significativamente < que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente > que a esperada
<p><b>SÍNTESE:</b></p> <p>Com base nas respostas abertas pelo estado civil, constata-se que para os(as) atendentes solteiros(as) há uma visão mais favorável quanto à "inexistência de autonomia", pois 39,7% deles(as) responderam "NUNCA" ou "RARAMENTE", o que levou a uma avaliação de que o item está em uma situação "quase satisfatória" (diferença de 13,2% entre as respostas à esquerda da escala e as respostas à direita). Quanto aos atendentes casados, 11,1% deles responderam "SEMPRE" e menos de um quarto deles (23,6%) escolheu "NUNCA" ou "RARAMENTE".</p>		

No que tange à Organização do Trabalho, que expressa a divisão das tarefas, normas, controles e ritmos de trabalho (FERREIRA; MENDES, 2003) ou, em outras palavras, “que engloba as concepções e práticas de gestão de pessoas e do trabalho no lócus produção e que balizam seu funcionamento” (FERREIRA, 2006, p. 86), os resultados indicam que os atendentes percebem “gravemente” esta dimensão, tomada como um todo, e, particularmente, alguns de seus componentes, como o ritmo de trabalho e a cobrança por resultados, como já discutido ao longo desta seção. Wisner (1994) destaca que trabalhos, como aquele realizado pelos atendentes nas APS, com predominância de exigência cognitiva (tópico que será tratado oportunamente), são aqueles “em que a tarefa é estritamente organizada e em que o ritmo determina uma exigência de rapidez. [...] e uma exigência alta pode provir da desproporção entre as exigências do trabalho e o pessoal disponível” (p. 14). Ainda segundo aquele autor, “no que diz respeito à memória de longa duração, a atividade crítica é a da pesquisa necessária para reencontrar a informação desejada” (p. 15). Qualquer semelhança com situações alegadas pelos atendentes, várias delas observadas, não é mera coincidência (por exemplo, 77,4% dos respondentes alegaram que “SEMPRE” ou “FREQUENTEMENTE” o número de servidores é insuficiente para realização das tarefas, logo a desproporção mencionada por Wisner faz-se claramente presente no discurso dos atendentes, e as filas de espera evidencia que ela é factual).

Os cruzamentos com as variáveis profissiográficas e demográficas levados a efeito, dentro de uma perspectiva de *zoom-in* (FERREIRA, 2000b), permitiram visualizar que para Organização do Trabalho há efetivamente uma variável (das seis consideradas) para a qual há maior distinção entre as respostas: Gerência Executiva (ora os atendentes de SP-Sul sendo mais “rigorosos” ora os do DF). No caso do cargo ocupado e tempo na função foi identificada relação / associação estatística significativa em dois itens e um item, respectivamente. Quanto às variáveis demográficas, salvo algumas exceções, não há diferença estatística significativa entre o que responderam homens e mulheres (nenhuma exceção), casados e solteiros (uma exceção, relativa à “inexistência de autonomia”) e atendentes com diferentes escolaridades (duas exceções: “ritmo do trabalho” e “pressão temporal para sua realização”).

### **6.2.3. Relações Socioprofissionais – RS**

A seguir, serão apresentados os quadros 29a e b, contendo o conjunto de resultados para os itens do fator Relações Socioprofissionais, relacionados no quadro 13. A última coluna do quadro 29b, dedicada à consolidação dos dados, apresenta as freqüências totais (absolutas e relativas) em cada opção de resposta, considerados todos os oito itens da escala para este fator. A última linha de cada um deles registra o resultado do indicador proposto na seção 5.3., ou seja: = (soma dos percentuais nas opções SEMPRE e FREQUENTEMENTE) – (soma dos percentuais nas opções NUNCA e RARAMENTE), consideradas apenas as respostas válidas. Em função de cada resultado, faz-se a leitura do diagnóstico, também seguindo a proposta sugerida naquela seção.

No caso deste fator, deve-se ter bastante claro que o item 19 – “o bem-estar dos servidores é uma prioridade”, segue uma lógica inversa àquela adotada para todos os outros itens, não só deste fator, mas de toda a EACT (este item tem formulação positiva). Assim, para facilitar o diagnóstico do item, basta multiplicar o resultado indicado na última linha por menos um. Quando da consolidação, é necessário ter em mente a impossibilidade de totalizar as oito freqüências da opção “NUNCA”, “RARAMENTE” e assim sucessivamente. O item 19 requer, para isto, que se faça uma “inversão”, de tal modo que a freqüência de respostas na opção “NUNCA” será somada às outras respostas “SEMPRE”, a freqüência na opção “RARAMENTE” será somada às respostas “FREQUENTEMENTE” dadas nos outros itens, e assim sucessivamente. Este é um

recurso funcional, que atende adequadamente à necessidade de consolidação nestas condições específicas da escala.

**Quadro 29a – Resultados para Relações Socioprofissionais**

Respostas	Frequências							
	Item 12		Item 13		Item 14		Item 15	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Nunca	36	20,00	30	16,67	18	10,00	11	6,11
Raramente	42	23,33	68	37,78	34	18,89	60	33,33
Às vezes	60	33,33	40	22,22	70	38,89	59	32,78
Freqüentemente	20	11,11	24	13,33	35	19,44	33	18,33
Sempre	22	12,22	15	8,33	20	11,11	15	8,33
NR/nula	0	0,00	3	1,67	3	1,67	2	1,11
Total	180	100,00	180	100,00	180	100,00	180	100,00
% corrigido respostas 1 e 2		43,33		55,37		29,38		39,89
% corrigido respostas 4 e 5		23,33		22,03		31,07		26,97
Indicador % e "diagnóstico"		SATIS- -20,00 FATÓRIO		SATIS- -33,33 FATÓRIO		1,69 CRÍTICO		-12,92 CRÍTICO

**Quadro 29b – Resultados para Relações Socioprofissionais (continuação)**

Respostas	Frequências									
	Item 16		Item 17		Item 18		Item 19		Consolidado	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Nunca	13	7,22	28	15,56	19	10,56	39	21,67	187	12,99
Raramente	35	19,44	54	30,00	46	25,56	55	30,56	355	24,65
Às vezes	79	43,89	48	26,67	64	35,56	35	19,44	455	31,60
Freqüentemente	35	19,44	27	15,00	30	16,67	16	8,89	259	17,99
Sempre	16	8,89	21	11,67	19	10,56	32	17,78	167	11,60
NR/nula	2	1,11	2	1,11	2	1,11	3	1,67	17	1,18
Total	180	100,00	180	100,00	180	100,00	180	100,00	1440	100,00
% corrigido respostas 1 e 2		26,97		46,07		36,52		53,11		38,09
% corrigido respostas 4 e 5		28,65		26,97		27,53		27,12		29,94
Indicador % e "diagnóstico"		1,69 CRÍTICO		SATIS- -19,10 FATÓRIO		-8,99 CRÍTICO		-25,99 GRAVE		-8,15 CRÍTICO

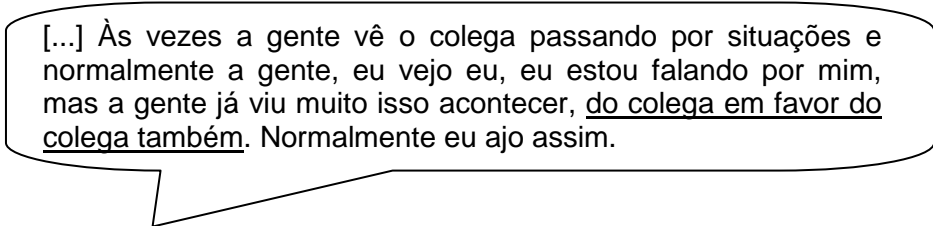
Os resultados revelam que o fator Relações Socioprofissionais apresenta um panorama um tanto “ambíguo”, pois 50% dos itens mostraram-se passíveis de serem interpretadas como “críticos” e dos outros 50%, ou quatro itens, três tiveram leitura como “satisfatórios” e apenas um apresentou-se como “grave”. Globalmente, apresenta-se um



quadro “crítico”, dentro do critério adotado para a consolidação e interpretação dos resultados.

O item que se mostra mais satisfatório é o de número 13, que aborda a “existência de disputas profissionais”, pois 55,4% dos(as) atendentes responderam “NUNCA” ou “RARAMENTE”, consideradas apenas as respostas válidas. Uma possível explicação para isto leva em conta a necessidade de ajuda mútua para melhor condução do trabalho no dia-a-dia, fato mencionado quando das entrevistas coletivas. Pelo fato de serem estatutários (terem o emprego “garantido”) e também por não haver um plano de cargos para quem exerce a função de atendimento, contemplando promoção por mérito, não haveria a necessidade de disputar nada com nenhum colega, mas sim pensar e estimular cada vez mais as ajudas recíprocas, em busca de melhor atendimento para os usuários e para distribuir eventuais sobrecargas por todos. Isto fica evidente quando as equipes que atuam na retaguarda são “convocadas” para atuar no atendimento em situações de alta demanda e quando os próprios gerentes assumem o papel de atendentes para viabilizar maior número de pessoas atendidas, o que foi observado em várias oportunidades quando das fases de observação livre e participante.

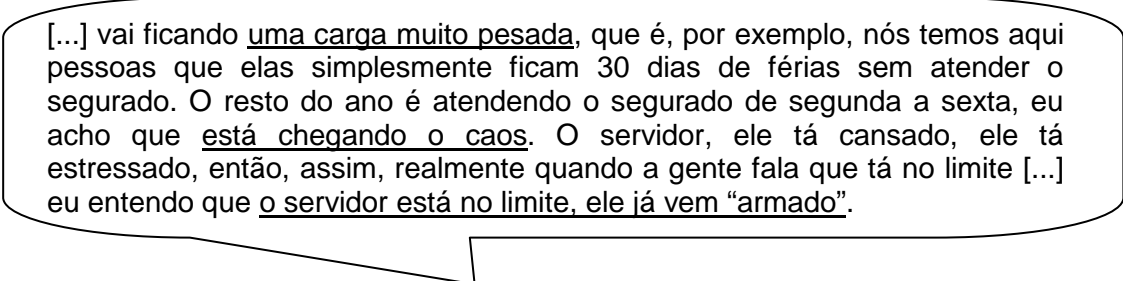
Convém registrar que menos de um terço dos atendentes (31,1%) julga que o individualismo está “SEMPRE” ou “FREQUENTEMENTE” presente no ambiente de trabalho. Ou seja, há atendentes com maior dificuldade para trabalhar solidariamente, mas formam uma minoria e o fato torna-se de “domínio público”, no âmbito da APS. Uma fala em uma das entrevistas coletivas ajuda a entender o “espírito” de ajuda mútua presente nas agências (grifo nosso):



[...] Às vezes a gente vê o colega passando por situações e normalmente a gente, eu vejo eu, eu estou falando por mim, mas a gente já viu muito isso acontecer, do colega em favor do colega também. Normalmente eu ajo assim.

O item 19, relativo ao “bem-estar do servidor ser uma prioridade”, foi aquele com respostas mais desfavoráveis, apontando ser este um aspecto com avaliação “grave” dentro da dimensão (ou fator) Relações Socioprofissionais, pois 53,1% dos(as) atendentes com respostas válidas disseram que isto acontece “RARAMENTE” ou “NUNCA”. Assim, embora haja aspectos que nas APS parecem contribuir para um bom relacionamento entre os atendentes e entre atendentes-chefia, o bem-estar dos servidores, na ótica dos respondentes, não emerge como alvo prioritário naquele

contexto de trabalho. Acredita-se, então, que o entendimento dos atendentes sobre bem-estar contempla algum(ns) outro(s) item(ns), indo além das Relações Socioprofissionais. Depoimentos dos atendentes nas entrevistas coletivas cooperam para consolidação desta perspectiva, como por exemplo (grifos nossos):



[...] vai ficando uma carga muito pesada, que é, por exemplo, nós temos aqui pessoas que elas simplesmente ficam 30 dias de férias sem atender o segurado. O resto do ano é atendendo o segurado de segunda a sexta, eu acho que está chegando o caos. O servidor, ele tá cansado, ele tá estressado, então, assim, realmente quando a gente fala que tá no limite [...] eu entendo que o servidor está no limite, ele já vem “armado”.

Isto indica que o período regular de férias de 30 dias, e considerada a jornada de 30 horas semanais, não se mostra suficiente para “compensar” ou aliviar adequadamente o que acontece nos outros onze meses de situações face-a-face com o “segurado” (por vezes, há uma representação de desconfiança, insegurança e ameaça recíprocas).

Resgatando dois textos já referenciados nesta tese (capítulo 3), Wisner (1987, p. 178) afirma que “as situações de trabalho psiquicamente mais perigosas são as que combinam uma grande carga de trabalho (às vezes materializada pela existência de longas filas de usuários à frente do guichê) e uma atitude de aflição por parte do público interessado”, o que muito se assemelha ao que foi observado e relatado ao longo da pesquisa, embora não se possa afirmar ser sempre assim em todas as APS do Brasil, e Ferreira (2002) propõe que exigências cognitivas voltadas para o tratamento de dados vinculados às demandas formuladas (com uso dos sistemas informatizados em condições que brevemente serão relatadas) e também exigências de autocontrole emocional, clareza, objetividade e cortesia, sem necessariamente haver contrapartida (quer seja dos usuários, quer seja de colegas e/ou gestores) constituem típicas fontes de custo humano, com os devidos impactos no bem-estar dos servidores.

A seguir, serão apresentados resultados obtidos com a aplicação do teste qui-quadrado para verificação de existência de independência entre pares de variáveis (o que, no nosso caso, equivale a saber se há, para cada item específico de Relações Socioprofissionais, um mesmo padrão / perfil de respostas, independentemente da Gerência Executiva dos(as) atendentes, do tempo que tenham na função, do cargo ocupado, de seu sexo, de sua escolaridade e de seu estado civil). Isto, a exemplo da subseção anterior, será feito em duas etapas, primeiramente com foco nas três variáveis

profissiográficas, para posteriormente serem investigadas as relações com as três variáveis demográficas. A estrutura contém um quadro-síntese dos resultados encontrados quando da aplicação do teste, bem como o nível de significância (ou valor-p) em cada situação, seguido de quadros onde são detalhadas as relações mais significativas, acompanhadas de uma discussão sintética.

Encontram-se sombreadas as situações para as quais os níveis de significância estão pouco acima de 5% (até 6%), o que levou à aceitação da hipótese  $H_0$  de independência, mas podem ser vistas com a devida ressalva.

**Quadro 30 – Resultados do teste Qui-Quadrado de Independência: Relações Socioprofissionais x variáveis profissiográficas**

RELAÇÕES SOCIOPROFISSIONAIS	RESULTADOS DO TESTE QUI-QUADRADO DE INDEPENDÊNCIA					
	Relação com a "GEX"		Relação com o "tempo na função"		Relação com o "cargo"	
	Conclusão	nível de significância	Conclusão	nível de significância	Conclusão	nível de significância
Existem dificuldades na comunicação chefia-subordinado	Rejeita-se independência	0,017610	Aceita-se independência	0,187911	Aceita-se independência	0,463015
Existem disputas profissionais no local de trabalho	Rejeita-se independência	0,001162	Rejeita-se independência	0,038558	Aceita-se independência	0,842450
Existe individualismo no ambiente de trabalho	Aceita-se independência	0,204194	Aceita-se independência	0,081307	Aceita-se independência	0,617689
Existem conflitos no ambiente de trabalho	Rejeita-se independência	0,003777	Aceita-se independência	0,257460	Aceita-se independência	0,415464
A comunicação entre servidores é insatisfatória	Rejeita-se independência	0,001746	Rejeita-se independência	0,010684	Aceita-se independência	0,106403
Falta apoio das chefias para o meu desenvolvimento profissional	Aceita-se independência	0,143365	Aceita-se independência	0,183226	Aceita-se independência	0,475768
As informações que preciso para executar minhas tarefas são de difícil acesso	Aceita-se independência	0,239487	Aceita-se independência	0,344226	Aceita-se independência	0,486434
O bem-estar dos servidores é uma prioridade	Rejeita-se independência	0,000199	Rejeita-se independência	0,000643	Aceita-se independência	0,862065

Com relação a resultados específicos, fruto das relações de associação / dependência registradas no quadro anterior, os próximos dois quadros, na seqüência, permitem a apresentação deste detalhamento. Não houve rejeição da hipótese de independência para qualquer um dos itens deste fator quando se deu o cruzamento com o nível do cargo ocupado, o que significa dizer que tanto os ocupantes do cargo de nível superior como os ocupantes de cargos de nível médio opinam, em cada um dos itens, de forma semelhante.

**Quadro 31 – Relações Socioprofissionais x Gerência Executiva:  
itens para os quais há dependência**

RELAÇÕES SOCIOPROFISSIONAIS	Conclusões específicas: GEX SP-Sul x GEX DF	
	Respostas / Cruzamento	Freqüência % de atendentes
12 - Existem dificuldades na comunicação chefia-subordinado	"sempre"; GEX DF "freqüentemente"; GEX DF	Significativamente > que a esperada Significativamente > que a esperada
13 - Existem disputas profissionais no local de trabalho	"sempre"; GEX DF "sempre"; GEX SP-Sul "freqüentemente"; GEX DF	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada
15 - Existem conflitos no ambiente de trabalho	"sempre"; GEX DF "sempre"; GEX SP-Sul	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada
16 - A comunicação entre servidores é insatisfatória	"sempre"; GEX DF "sempre"; GEX SP-Sul "raramente"; GEX DF	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada
19 - O bem-estar dos servidores é uma prioridade	"sempre"; GEX DF "sempre"; GEX SP-Sul "às vezes"; GEX DF	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada
<p><b>SÍNTESE:</b></p> <p>Nos cinco itens de "Relações Socioprofissionais" referenciados (para os quais houve rejeição da hipótese de independência, isto é, não há uma distribuição percentual de respostas similar para as GEX DF e SP-Sul), observa-se que os(as) atendentes do DF indicaram, comparativamente aos(às) colegas de SP, que tais "eventos" ocorrem com maior freqüência. Chama atenção o fato de que nos cinco casos a maior "distância" entre o real e o esperado (caso houvesse similaridade entre as GEX) recaiu na opção "SEMPRE", para maior, no DF.</p> <p>No caso do item sobre a "prioridade do bem-estar dos servidores" na GEX DF, emerge uma situação até certo ponto "intrigante", pois não parece consistente com o conjunto de outras respostas haver, agora, um percentual maior que o esperado que julga "SEMPRE" haver prioridade para o bem-estar dos servidores (38,3%, e em uma situação de similaridade entre DF e SP seria esperado um percentual próximo a 18,1%). No entanto, quando da apresentação dos resultados de Relações Socioprofissionais x tempo na função (próximo quadro), haverá sinalização de uma "porta" que pode contribuir para esclarecer esta "aparente inconsistência".</p>		

**Quadro 32 – Relações Socioprofissionais x tempo na função:  
itens para os quais há dependência**

RELAÇÕES SOCIOPROFISSIONAIS	Conclusões específicas: tempo na função	
	Respostas / Cruzamento	Freqüência % de atendentes
13 - Existem disputas profissionais no local de trabalho	"raramente"; + de 10 anos "nunca"; + de 3 até 10 anos "sempre"; + de 3 até 10 anos "sempre"; + de 1 até 3 anos "raramente"; Até 1 ano	Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente > que a esperada
16 - A comunicação entre servidores é insatisfatória	"sempre"; + de 10 anos "raramente"; Até 1 ano "raramente"; + de 10 anos "sempre"; + de 1 até 3 anos "sempre"; Até 1 ano	Significativamente > que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada
19 - O bem-estar dos servidores é uma prioridade	"sempre"; + de 10 anos "freqüentemente"; Até 1 ano "nunca"; + de 3 até 10 anos "raramente"; + de 10 anos "nunca"; Até 1 ano	Significativamente > que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada
<p><b>SÍNTESE:</b></p> <p>Para os três itens relacionados, a avaliação dos atendentes com menos tempo na função ("até 1 ano") registra, proporcionalmente, menor freqüência / incidência do que as respostas dadas pelos mais "experientes" (ora com mais de 10 anos, ora com mais de 3 anos na função). Exemplificando:</p> <p>(a) item 13 → opções "SEMPRE" ou "FREQUENTEMENTE" para 13,6% dos atendentes com até 1 ano, 20,7% para os com +10 anos, chegando a 36,7% para aqueles com tempo entre 3 e 10 anos;</p> <p>(b) item 16 → opções "NUNCA" ou "RARAMENTE" para 45,5% dos atendentes com até 1 ano, 16,7% daqueles com mais de 3 até 10 anos, 11,8% daqueles com mais de 10 anos; e</p> <p>(c) item 19 → opção "SEMPRE" para 9,3% dos atendentes com até 1 ano e 38,2% daqueles com mais de 10 anos (quando incorporada a opção "FREQUENTEMENTE, os percentuais passam para 30,2% e 44,1%, respectivamente).</p> <p>No que diz respeito ao "bem-estar ser uma prioridade" (item 19), parece que a "antiguidade" traz atenuantes (no limite, algum "conformismo") para a avaliação. Como os(as) atendentes da GEX-DF têm, de modo geral, mais tempo na função que os(as) de SP-Sul, este fato também pode contribuir para esclarecer o que emergiu como "aparente inconsistência" registrada em síntese do quadro anterior (na qual 38,3% dos(as) atendentes do DF apontaram ser esta uma prioridade, "SEMPRE", frente aos 10,8% de SP).</p>		

O quadro-síntese (quadro 33) com os resultados dos testes qui-quadrado, quando considerados os itens de RS e as variáveis demográficas é apresentado na seqüência.

**Quadro 33 – Resultados do teste Qui-Quadrado de Independência: Relações Socioprofissionais x variáveis demográficas**

RELAÇÕES SOCIOPROFISSIONAIS	RESULTADOS DO TESTE QUI-QUADRADO DE INDEPENDÊNCIA					
	Relação com o "sexo"		Relação com a "escolaridade"		Relação com o "estado civil"	
	Conclusão	nível de significância	Conclusão	nível de significância	Conclusão	nível de significância
Existem dificuldades na comunicação chefia-subordinado	Aceita-se independência	0,873384	Aceita-se independência	0,607714	Aceita-se independência	0,248593
Existem disputas profissionais no local de trabalho	Aceita-se independência	0,274350	Aceita-se independência	0,683615	Rejeita-se independência	0,042891
Existe individualismo no ambiente de trabalho	Aceita-se independência	0,309451	Aceita-se independência	0,210946	Aceita-se independência	0,339227
Existem conflitos no ambiente de trabalho	Rejeita-se independência	0,028834	Aceita-se independência	0,246737	Aceita-se independência	0,478108
A comunicação entre servidores é insatisfatória	Aceita-se independência	0,051272	Aceita-se independência	0,461582	Aceita-se independência	0,069632
Falta apoio das chefias para o meu desenvolvimento profissional	Aceita-se independência	0,208195	Aceita-se independência	0,400078	Aceita-se independência	0,127082
As informações que preciso para executar minhas tarefas são de difícil acesso	Aceita-se independência	0,530197	Aceita-se independência	0,627919	Aceita-se independência	0,456785
O bem-estar dos servidores é uma prioridade	Aceita-se independência	0,354084	Aceita-se independência	0,054891	Rejeita-se independência	0,043965

No cruzamento dos dados com a variável “escolaridade” não houve rejeição da independência para qualquer dos itens, logo não se faz necessária esta investigação particularizada (entende-se que há padrões de respostas para os itens constituintes de Relações Socioprofissionais que são válidos para quatro diferentes níveis de escolaridade contemplados no teste). Os dois próximos quadros contêm as situações para as quais houve rejeição da hipótese de independência, quando considerados os cruzamentos com as variáveis “sexo” e “estado civil” dos(as) atendentes.

**Quadro 34 – Relações Socioprofissionais x sexo dos atendentes:  
item para o qual há dependência**

RELAÇÕES SOCIOPROFISSIONAIS	Conclusões específicas: Sexo Masculino x Sexo Feminino	
	Respostas / Cruzamento	Freqüência % de atendentes
15 - Existem conflitos no ambiente de trabalho	"nunca"; Masculino "freqüentemente"; Masculino "nunca"; Feminino "freqüentemente"; Feminino	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente > que a esperada
<p><b>SÍNTESE:</b></p> <p>Primeiramente, deve-se lembrar que o fator "Relações Socioprofissionais" não emerge, de forma genérica, como o mais “preocupante” no contexto de trabalho das APS. Porém, no único item referenciado (para o qual foi rejeitada a hipótese de independência), atendentes do sexo masculino o avaliam como ainda menos freqüente do que atendentes do sexo feminino. Assim, "NUNCA" foi a opção de resposta para 11,9% dos homens e 3,1% das mulheres, ao passo que "FREQUENTEMENTE" foi a resposta dada por 9,0% dos homens e por 22,9% das mulheres.</p> <p>Ou os homens entendem que de fato não há conflitos freqüentes no ambiente de trabalho (eventualmente por terem outro conceito do que sejam conflitos), ou a presença de tais conflitos não tem tanta relevância, quando considerado todo o contexto de trabalho, ou conseguem administrá-los / conviver melhor com eles (por exemplo, com a adoção de estratégias operatórias mais eficazes) de forma a “disfarçá-los” ou relegá-los a um segundo plano.</p> <p>Embora não seja objeto de estudo desta tese, fica caracterizada uma situação “típica” onde características associadas a gênero podem fazer distinção objetiva para avaliação do item sobre “existência de conflitos”. Além das possibilidades levantadas (com certo caráter especulativo), poder-se-ia pensar em outros dois questionamentos: haveria por parte das mulheres mais abertura / transparência para expressar suas opiniões com relação à “existência de conflitos”? Os homens seriam mais cautelosos em expressar o que de fato pensam sobre a “existência de conflitos”, em função da preservação de uma imagem ou <i>status quo</i>? Dado que há dois outros itens (de Condições de Trabalho) para os quais também foram detectadas diferenças significativas de respostas entre homens e mulheres, o diálogo com Psicologia de Gênero surge como uma possibilidade para agenda futura de pesquisa.</p>		



**Quadro 35 – Relações Socioprofissionais x estado civil dos atendentes:  
itens para os quais há dependência**

RELAÇÕES SOCIOPROFISSIONAIS	Conclusões específicas: Atendentes Solteiros(as) x Casados(as)	
	Respostas / Cruzamento	Frequência % de atendentes
13 - Existem disputas profissionais no local de trabalho	"sempre"; Solteiros "sempre"; Casados	Significativamente < que a esperada Significativamente > que a esperada
19 - O bem-estar dos servidores é uma prioridade	"sempre"; Solteiros "sempre"; Casados	Significativamente < que a esperada Significativamente > que a esperada
<p><b>SÍNTESE:</b>                      Quanto à "existência de disputas" (item 13), os(as) atendentes casados(as) registram maiores percentuais que os(as) solteiros(as) na resposta "SEMPRE" (14,5% x 1,4%). Um em cada quatro atendentes casados respondeu "SEMPRE" ou "FREQUENTEMENTE".                      Quanto à "prioridade do bem-estar", os solteiros são mais rigorosos: 27,4% deles responderam "NUNCA" e 9,6% responderam "SEMPRE". Para os casados os percentuais foram 17,6% e 25,7%, respectivamente.</p> <p>Como os atendentes casados têm, em geral, maior idade (67,6% deles na faixa "maior ou igual a 40 anos", sendo que 58,0% dos solteiros têm menos de 30), e, também por isto, têm mais tempo no INSS e na função, este pode ser um dos possíveis fatores que contribua para as diferenças detectadas: parte dos mais jovens talvez ainda não tenha tido tempo suficiente para presenciar situações nas quais haja disputas profissionais. Quanto ao bem-estar, pode-se hipotetizar, com base tanto nas observações realizadas como, principalmente, no resultado das entrevistas coletivas, que os mais velhos tenham, de modo geral, se acomodado (também por serem casados?), enquanto os mais jovens (talvez com alguma outra experiência de trabalho, que pode incluir o setor privado) sejam mais rigorosos no julgamento da prioridade dada ao bem-estar dos servidores. Vários destes falam abertamente em fazer concurso para outro cargo público (o fato de serem solteiros contribui para tal "ousadia"?). A análise do quadro com o cruzamento por "tempo na função" aponta nesta mesma direção.</p>		

Quanto à dimensão social do trabalho, Relações Socioprofissionais, que expressa modos de gestão do trabalho, comunicação e interações profissionais (FERREIRA; MENDES, 2003), ou seja, interações hierárquicas, coletivas intra e intergrupos, e externas (FERREIRA, 2006a), encontraram-se resultados que, de forma consolidada, apontam uma situação "crítica".

Dois aspectos, um pelo lado positivo, outro pelo negativo, merecem destaque: há cooperação e companheirismo (no limite, solidariedade) entre colegas e mesmo entre chefia e subordinados, que parecem amenizar alguns dos efeitos do "ritmo acelerado", da "cobrança por resultados", da "insuficiência de servidores" e também de algumas exigências de natureza cognitiva (fundamentalmente quanto à legislação vigente para concessão de benefícios, extensa e em estado "permanente" de atualização). A presença e os efeitos benéficos deste tipo de suporte têm sido relatados em estudos recentes, como os de Alves Jr. (2005), Cordeiro (2005), Ferreira e Mendes (2003), Hostensky (2004) e Prado (2006). Na visão de Ferreira e Mendes (2003, p. 91), "isso contribui para minimizar o desgaste profissional, possibilitando a discussão coletiva dos

problemas e a construção de soluções compartilhadas para dar conta das demandas do trabalho”.

Quanto ao destaque negativo, e único do fator com diagnóstico “grave”, tem-se que mais da metade dos respondentes entende que o bem-estar dos servidores não é uma prioridade. Assumindo o conceito de bem-estar proposto por Paz (2004, p. 138), que o considera “como a satisfação de necessidades e realização de desejos dos indivíduos no desempenho de seu papel organizacional”, incluindo indicadores como valorização do trabalho, reconhecimento pessoal, autonomia, expectativa de crescimento, suporte ambiental, remuneração e orgulho de pertencer à organização (associados à gratificação), observa-se que as repostas dadas expressam uma visão cética e que guarda coerência com respostas dadas a outros itens da EACT, com opiniões dadas nas entrevistas coletivas, com observações realizadas nas agências e dados obtidos em reuniões técnicas e na análise documental. Como exemplo, o salário é considerado baixo e incompatível com a “densidade do trabalho” (Wisner, 1994) e o nível de responsabilidade envolvido em sua execução (foi dito em uma das entrevistas coletivas que “realmente, a responsabilidade que a gente tem não condiz com o salário, a responsabilidade é muito alta”), não há perspectiva objetiva de crescimento, entende-se que não há valorização pela sociedade do trabalho realizado, a autonomia, em função das respostas dadas, também não é um item avaliado como satisfatório e o sentimento por pertencer à organização estaria mais próximo da frustração do que do orgulho. Estudo conduzido por Soratto (2000) no setor público federal alertava que, naquela oportunidade, “os servidores se mostravam desconfiados, descrentes e desanimados, mas as razões que podiam ser apreendidas das falas para explicar estas condições subjetivas aproximavam-se mais da frustração pelas inúmeras tentativas de mudança que não vingaram do que descaso em relação às propostas” (p. 92). Segundo um participante das entrevistas coletivas “não adianta trabalhar contra a corrente”.

Os cruzamentos com as variáveis profissiográficas e demográficas realizados sinalizam que para Relações Socioprofissionais, a exemplo do que se verificou com Organização do Trabalho, a variável para a qual houve maior distinção entre as respostas dadas foi a Gerência Executiva, sendo que os atendentes do DF apontam para uma situação mais crítica do que os de SP. Para uma variável profissiográfica (tempo na função) e outra demográfica (escolaridade) não houve qualquer item com diferença estatística significativa. Homens e mulheres só diferiram quanto à existência de conflitos. Casados e solteiros apresentam diferenças no que diz respeito à existência de disputas e à prioridade do bem-estar, o mesmo ocorrendo com servidores com diferentes tempos na

função. Neste caso também há distinção de respostas para o item que trata da comunicação entre servidores.

#### 6.2.4. Condições de Trabalho

Por analogia com a forma de apresentação dos resultados dos outros dois fatores, a seguir encontram-se os quadros 36a, b e c, contendo o conjunto de resultados para os itens das Condições de Trabalho, já sintetizados no quadro 13. A última coluna do quadro 36c, dedicada à consolidação dos dados, apresenta as freqüências totais (absolutas e relativas) em cada opção de resposta, considerados todos os oito itens da escala para este fator. A última linha de cada um deles registra o resultado do indicador proposto na seção 5.3., ou seja: = (soma dos percentuais nas opções SEMPRE e FREQUENTEMENTE) – (soma dos percentuais nas opções NUNCA e RARAMENTE). Em função de cada resultado, faz-se a leitura do diagnóstico, também seguindo a proposta sugerida naquela seção.

**Quadro 36a – Resultados para Condições de Trabalho**

Respostas	Frequências									
	Item 20		Item 21		Item 22		Item 23		Item 24	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Nunca	4	2,22	14	7,78	8	4,44	12	9,23	5	2,78
Raramente	18	10,00	26	14,44	20	11,11	24	18,46	19	10,56
Às vezes	51	28,33	52	28,89	41	22,78	0	0,00	48	26,67
Freqüentemente	61	33,89	42	23,33	49	27,22	45	34,62	58	32,22
Sempre	46	25,56	46	25,56	62	34,44	48	36,92	50	27,78
NR/nula	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	0,77	0	0,00
Total	180	100,00	180	100,00	180	100,00	130	100,00	180	100,00
% corrigido respostas 1 e 2		12,22		22,22		15,56		27,91		13,33
% corrigido respostas 4 e 5		59,44		48,89		61,67		72,09		60,00
Indicador % e "diagnóstico"	47,22	GRAVE	26,67	GRAVE	46,11	GRAVE	44,19	GRAVE	46,67	GRAVE

**Quadro 36b – Resultados para Condições de Trabalho (continuação)**

Respostas	Frequências									
	Item 25		Item 26		Item 27		Item 28		Item 29	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Nunca	17	9,44	6	3,33	27	15,00	12	6,67	14	7,78
Raramente	30	16,67	23	12,78	37	20,56	23	12,78	24	13,33
Às vezes	50	27,78	59	32,78	60	33,33	60	33,33	49	27,22
Freqüentemente	33	18,33	51	28,33	33	18,33	31	17,22	57	31,67
Sempre	50	27,78	40	22,22	21	11,67	50	27,78	32	17,78
NR/nula	0	0,00	1	0,56	2	1,11	4	2,22	4	2,22
Total	180	100,00	180	100,00	180	100,00	180	100,00	180	100,00
% corrigido respostas 1 e 2		26,11		16,20		35,96		19,89		21,59
% corrigido respostas 4 e 5		46,11		50,84		30,34		46,02		50,57
Indicador % e "diagnóstico"	20,00	GRAVE	34,64	GRAVE	-5,62	CRÍTICO	26,14	GRAVE	28,98	GRAVE

**Quadro 36c – Resultados para Condições de Trabalho (continuação)**

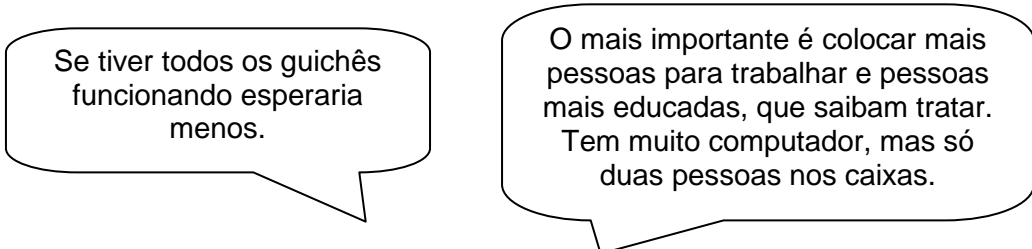
Respostas	Frequências									
	Item 30		Item 31		Item 32		Consolidado			
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%		
Nunca	0	0,00	7	3,89	4	2,22	130	5,68		
Raramente	7	3,89	11	6,11	12	6,67	274	11,97		
Às vezes	45	25,00	40	22,22	46	25,56	601	26,24		
Freqüentemente	60	33,33	46	25,56	52	28,89	618	26,99		
Sempre	66	36,67	75	41,67	65	36,11	651	28,43		
NR/nula	2	1,11	1	0,56	1	0,56	16	0,70		
Total	180	100,00	180	100,00	180	100,00	2290	100,00		
% corrigido respostas 1 e 2				3,93		10,06		8,94		17,77
% corrigido respostas 4 e 5				70,79		67,60		65,36		55,80
Indicador % e "diagnóstico"	66,85	GRAVE	57,54	GRAVE	56,42	GRAVE	38,04	GRAVE		

Com exceção de um único item (27, relativo ao espaço físico para realização do trabalho), a dimensão Condições de Trabalho emerge como “grave” para a execução do trabalho de atendimento ao público (e especialmente grave para alguns dos itens que a formam).

O espaço físico para realização do trabalho não foi predominantemente visto como inadequado. O quadro 36b mostra uma situação na qual há aproximadamente um terço de respostas mais à esquerda da escala, um terço na posição central (“ÀS VEZES”)

e um terço nas duas opções mais à direita. Embora o diagnóstico seja de que este item não chega a ser “grave” no contexto de trabalho, mas sim “crítico”, vários atendentes manifestaram-se, informalmente, por ocasião das visitas do pesquisador às agências, dizendo que não havia privacidade por ocasião dos atendimentos (pois não há qualquer distância entre um posto de atendimento e outro, quando eles estão “emparelhados”). Outra queixa é a inexistência de qualquer separação física entre os usuários e os atendentes (além da bancada), o que pode deixá-los vulneráveis, em uma tentativa de agressão, por exemplo (na interrogação de um(a) atendente, “e se vem um esquizofrênico aqui?”).

Como nem todas as posições de atendimento são simultaneamente ocupadas, sendo que em algumas oportunidades constatou-se menos da metade delas com atendentes, o que impede, além do fator econômico-financeiro, que o posto de trabalho seja reconfigurado? Isto possivelmente também contribuiria para minimizar um dos alvos de crítica dos usuários, como ilustram as duas falas a seguir<sup>73</sup>:



Se tiver todos os guichês funcionando esperaria menos.

O mais importante é colocar mais pessoas para trabalhar e pessoas mais educadas, que saibam tratar. Tem muito computador, mas só duas pessoas nos caixas.

Com o advento do agendamento por telefone ou pela internet (busca de diminuição das filas / do tempo de espera nas agências) e também com a política em curso de abertura de novas agências (por exemplo, no caso da GEX SP-Sul duas novas entraram em operação ao longo do primeiro semestre de 2007, Jabaquara e Sabará, e para a GEX-DF estava previsto o início da operação da APS Samambaia), o que significa busca de descentralização do atendimento, este seria um ponto passível de ação imediata e com possíveis reflexos positivos no curto prazo.

Tratando agora dos demais itens, para os quais os resultados devem ser lidos como “graves”, destacam-se como os mais graves os itens 30 (tarefas repetitivas),

<sup>73</sup> As duas falas de usuários aqui transcritas têm um conteúdo pontual e convergem com observações realizadas nas APS, particularmente do DF, e com anotações feitas no diário de campo. Uma situação típica que ilustra o conteúdo: um usuário abordado na sala de espera para responder o questionário, ao longo da entrevista aponta para as posições de atendimento vazias e faz algum comentário pejorativo (em tom de desabafo, de desânimo ou de certa “revolta”), que não necessariamente tem relação com uma determinada pergunta formulada. No caso de Organização do Trabalho e Relações Socioprofissionais não houve registro de aspectos específicos, com exemplos de respostas dadas pelos usuários que fizessem este mesmo tipo de “reforço” de forma tão evidente.

31 (falta de tempo para pausas) e 32 (insuficiência de material de consumo), nesta ordem. O item 23 (inadequação do mobiliário existente) também deve ser tratado com bastante atenção, pois foi aquele que teve o maior percentual de respostas nas opções “SEMPRE” e “FREQUENTEMENTE”, igual a 72,1%.

O item 30 (as tarefas são repetitivas), pode ser considerado o “mais grave de todos”, pois, com base nos percentuais corrigidos (ou respostas válidas), houve 70,8% de respostas nas opções “SEMPRE” e “FREQUENTEMENTE”, ninguém respondeu “NUNCA” e 3,9% responderam “RARAMENTE”. Embora haja uma diversidade considerável de demandas e uma legislação abrangente e em constante mudança / atualização (como será discutido mais à frente), os atendentes realizam um trabalho predominante “comandado” pelos sistemas informatizados, no sentido de dar entrada no pedido de algum benefício ou aposentadoria. Para tanto, há um conjunto de documentos que obrigatoriamente devem ser apresentados pelos usuários, o que não necessariamente acontece, resultando uma pendência e o retorno do usuário para apresentá-los. Como será tratado na seção dedicada às estratégias de mediação implementadas, os atendentes às vezes se vêem “forçados” a “driblar” algum dos sistemas para administrar uma situação, pois o principal sistema (CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais, na verdade uma mega base de dados que contém a “história da vida de trabalho” de cada um que já teve uma carteira de trabalho assinada) é tido como “perfeito”, “infalível”, pelo menos em termos oficiais e para efeito de auditorias do Tribunal de Contas da União – TCU, e teoricamente, segundo a legislação, constitui “prova plena” para efeito das informações ali contidas. Em função da quantidade simultânea de acessos e de questões técnicas da área de *hardware* e *software* o conjunto sistemas-rede de informática não se mostra suficientemente robusto, nem em termos de funcionamento contínuo nem de consistência / convergência dos dados (pois ocorre de três sistemas diferentes apresentarem três dados diferentes para uma mesma solicitação). Mas até isto acaba se tornando rotineiro (as respostas sobre “ter que desenvolver macetes”, do fator Custo Humano Cognitivo, também “caminham” nesta direção), pois passa a incorporar o repertório dos atendentes, dada a frequência com que ocorre, e à insegurança e o retrabalho gerados como consequência. Como atestam duas falas, em uma das entrevistas coletivas (grifos nossos):

Ninguém tem confiança [...] acho que hoje é o problema maior de estresse do servidor, é o problema maior de todo mundo, é insegurança, é porque você não tem segurança no que vai fazer. Porque, primeiro, porque tá o TCU na Previdência, aí tá todo mundo ... eles estão auditoriando feito louco, estão auditoriando muito, e auditoriando pessoas que, que às vezes a pessoa é inocente, e ela já é culpada, porque geralmente é aquela história, o pau sempre quebra no mais fraco, né? [...] Existe muito medo na Previdência, por causa disso, porque o CNIS, que é esse sistema que é todo conturbado, ele, teoricamente, ele é prova plena segundo a legislação, o que tá nele é prova plena e indiscutível, o que tá nele ... O pessoal fica em pânico, mas é verdade.

Você percebe que há um grande retrabalho? Por exemplo, diante do que o colega falou, a gente sabe que é, o CNIS é prova plena, é, mas eu não tenho segurança nenhuma nele, entendeu? [...] tem servidor que chega 7 horas da manhã, eu sei disso que acontece, porque o CNIS ele tem acesso, e ele quer ver o que tem lá, porque diverge do sistema que ele tem, que ele trabalha o dia inteiro. E outra coisa, tem servidor que fica, que chega às 7, mas não conformado, então ele não terminou de fazer os processos, porque ele atendeu segurador o dia inteiro, ele ainda fica ... fica até 5 horas da tarde aguardando o CNIS e que pode ser que às 18 horas ele ainda não voltou, essa é a realidade.

Quanto à “falta de tempo para realização de pausas” as respostas são coerentes com o que foi respondido para os itens 1 e 2 do fator Organização do Trabalho, que abordam o “ritmo do trabalho” (acelerado) e o “cumprimento de tarefas sob forte pressão temporal”, respectivamente. Como será discutido mais à frente neste texto, isto leva os atendentes a adotarem certas estratégias para “quebrar” o ritmo e construir algumas pausas “disfarçadas”.

Chama atenção não haver nenhuma resposta “ÀS VEZES” no item 23, que trata da inadequação do mobiliário, e que também foi diagnosticado como “grave”. Fazendo uma associação com o item 25, que trata do posto de trabalho mais especificamente, que também resultou “grave”, com o espaço físico disponível para realização do trabalho (que foi avaliado como “crítico”), com os sistemas informatizados que não são “amigáveis” (por vezes apresentam dados conflitantes, não têm uma boa “navegabilidade”, segundo os atendentes, e não raras vezes “travam”) e à rede de computação que não desperta confiança nos atendentes, nos gestores e nem nos usuários que eventualmente já foram penalizados por uma interrupção / “queda”, chega-se a um quadro não muito “animador” para o desempenho da atividade dos atendentes e, por consequência, para os usuários receberem um atendimento compatível com o que está previsto em documentação da organização (com atenção e agilidade, por exemplo).

Aspectos referentes à rede e sistemas informatizados serão retomados quando da discussão do Custo Cognitivo para os atendentes e das estratégias por eles implementadas para lidar com tal custo.

Constatou-se, com observação *in loco*, que as cadeiras dos atendentes não têm braços e a mesa / bancada não oferece regulagem de altura para monitor e teclado, o que apenas confirma as respostas dadas (figura 24). Para quem tem o uso do computador como determinante / indispensável para execução das atividades de trabalho, combinado ao ritmo e à pressão temporal regularmente presentes, isto pode ser gerador de problemas de ordem física. Mendes e Cruz (2004), por exemplo, propõem que “a ocorrência de síndromes dolorosas associadas às condições ocupacionais está relacionada, em grande parte, a determinadas formas de organização da produção e do trabalho, bem como às condições físicas e objetivas em que esse trabalho é executado” (p. 48). Uma eventual concepção de “homem-médio”, caso esteja presente, também não encontra respaldo na Ergonomia da Atividade, que prega a adequação do trabalho (máquinas, equipamentos, postos de trabalho) ao homem, e não o contrário (GUÉRIN ET AL., 2001; MONTMOLLIN, 1990; WISNER, 1987). O ponto aqui tratado encontrará avaliação complementar quando da apresentação dos resultados de Custo Físico (subseção 6.5.2.3.).

**Figura 24 – Dois postos de trabalho diferentes APS**



Não menos importante é o fato de “SEMPRE” ou “FREQUENTEMENTE” haver “divisão entre quem planeja e quem executa” para mais de 50% dos respondentes. Isto revela a presença de um traço de natureza taylorista, associado aos princípios de Organização Científica do Trabalho, com os quais a Ergonomia da Atividade mantém



muito pouca afinidade. Nas palavras de Wisner (1987), “os ergonômistas se chocam violentamente com os conceitos de Taylor e seus sucessores” (p. 14).

Resultados obtidos com a aplicação do teste qui-quadrado para verificação de existência de independência entre pares de variáveis (o que no nosso caso equivale a saber se há, para um item específico de Condições do Trabalho, um mesmo padrão / perfil de respostas, independentemente da Gerência Executiva dos(as) atendentes, de seu sexo, de sua escolaridade e do tempo que tenham na função). No quadro a seguir será apresentada uma síntese dos resultados encontrados quando da aplicação do teste, bem como o nível de significância (ou valor-p) em cada situação.

**Quadro 37 – Resultados do teste Qui-Quadrado de Independência: Condições de Trabalho x variáveis profissiográficas**

CONDIÇÕES DE TRABALHO	RESULTADOS DO TESTE QUI-QUADRADO DE INDEPENDÊNCIA					
	Relação com a "GEX"		Relação com o "tempo na função"		Relação com o "cargo"	
	Conclusão	nível de significância	Conclusão	nível de significância	Conclusão	nível de significância
As condições de trabalho são precárias	Aceita-se independência	0,084397	Aceita-se independência	0,111504	Aceita-se independência	0,872239
O ambiente físico é desconfortável	Aceita-se independência	0,125761	Aceita-se independência	0,088196	Aceita-se independência	0,930708
Existe muito barulho no ambiente de trabalho	Aceita-se independência	0,267971	Aceita-se independência	0,836062	Aceita-se independência	0,733559
O mobiliário existente no local de trabalho é inadequado	Rejeita-se independência	0,000163	Rejeita-se independência	0,000978	Aceita-se independência	0,502097
Os instrumentos de trabalho são insuficientes para realizar as tarefas	Aceita-se independência	0,067488	Aceita-se independência	0,896784	Aceita-se independência	0,327550
O posto de trabalho (mesa, cadeira) é inadequado para realização das tarefas	Rejeita-se independência	0,000004	Rejeita-se independência	0,000191	Aceita-se independência	0,576127
Os equipamentos necessários para realização das tarefas são precários	Rejeita-se independência	0,038954	Rejeita-se independência	0,025497	Aceita-se independência	0,801686
O espaço físico para realizar o trabalho é inadequado	Rejeita-se independência	0,041469	Aceita-se independência	0,401793	Aceita-se independência	0,914563
As condições de trabalho oferecem riscos à segurança física das pessoas	Rejeita-se independência	0,000232	Aceita-se independência	0,152868	Aceita-se independência	0,620216
Existe divisão entre quem planeja e quem executa	Rejeita-se independência	0,010647	Aceita-se independência	0,461851	Aceita-se independência	0,105307
As tarefas são repetitivas	Rejeita-se independência	0,002345	Aceita-se independência	0,152852	Rejeita-se independência	0,019681
Falta tempo para realizar pausas de descanso no trabalho	Rejeita-se independência	0,000019	Aceita-se independência	0,340094	Aceita-se independência	0,295061
O material de consumo é insuficiente	Rejeita-se independência	0,000016	Aceita-se independência	0,114192	Aceita-se independência	0,387293

Com relação aos resultados específicos, fruto das relações de associação / dependência registradas no quadro anterior, os próximos três quadros, na seqüência, permitirão a apresentação deste detalhamento.

**Quadro 38 – Condições de Trabalho x Gerência Executiva:  
itens para os quais há dependência**

CONDIÇÕES DE TRABALHO	Conclusões específicas: GEX SP-Sul x GEX DF	
	Respostas / Cruzamento	Freqüência % de atendentes
23 - O mobiliário existente no local de trabalho é inadequado	"sempre"; GEX DF "raramente"; GEX DF "sempre"; GEX SP-Sul "freqüentemente"; GEX DF	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada
25 - O posto de trabalho (mesa, cadeira) é inadequado para realização das tarefas	"sempre"; GEX DF "sempre"; GEX SP-Sul "às vezes"; GEX DF "raramente"; GEX DF	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada
26 - Os equipamentos necessários para realização das tarefas são precários	"sempre"; GEX DF "sempre"; GEX SP-Sul "raramente"; GEX DF	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada
27 - O espaço físico para realizar o trabalho é inadequado	"sempre"; GEX DF "nunca"; GEX DF "freqüentemente"; GEX DF "raramente"; GEX DF	Significativamente > que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada
28 - As condições de trabalho oferecem riscos à segurança física das pessoas	"sempre"; GEX DF "sempre"; GEX SP-Sul "freqüentemente"; GEX DF	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada
29 - Existe divisão entre quem planeja e quem executa	"sempre"; GEX DF "às vezes"; GEX DF "sempre"; GEX SP-Sul	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada
30 - As tarefas são repetitivas	"sempre"; GEX DF "freqüentemente"; GEX DF "sempre"; GEX SP-Sul	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada
31 - Falta tempo para realizar pausas de descanso no trabalho	"sempre"; GEX DF "freqüentemente"; GEX DF "sempre"; GEX SP-Sul "às vezes"; GEX DF	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada

32 - O material de consumo é insuficiente	"sempre"; GEX DF "freqüentemente"; GEX DF "sempre"; GEX SP-Sul "freqüentemente"; GEX SP-Sul	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente > que a esperada
<p><b>SÍNTESE:</b></p> <p>Como já relatado, o fator Condições de Trabalho foi avaliado como "grave" pelo conjunto de atendentes (exceção a um único item). Aqui se observa que atendentes do DF mostram-se, em geral, mais "radicais" em suas avaliações para nove dos treze itens formadores da sub-escala, do que seus colegas de SP-Sul. Isto significa dizer que há maior percentual de respostas na opção "SEMPRE" dadas no DF do que em SP.</p> <p>De forma mais específica, tem-se que os percentuais de respondentes na opção "SEMPRE" foram: item 23 → DF = 50,0%, SP = 18,3%; item 25 → DF = 58,3%, SP = 16,7%; item 26 → DF = 37,5%, SP = 16,8%; item 28 → DF = 54,3%, SP = 19,2%; item 30 → DF = 57,4%; SP = 29,8%; item 31 → DF = 72,9%, SP = 30,5%; item 32 → DF = 64,6%, SP = 26,0%.</p> <p>No caso dos itens 27 e 29, observa-se, ainda, maior polarização nas respostas dadas no DF, de forma que: item 27 → DF = 18,8% para opção "SEMPRE" e 22,9% para "NUNCA" e em SP = 9,2% e 12,3%, respectivamente; item 29 → no DF, 23,4% responderam "SEMPRE" e 17,0% "NUNCA" e em SP, houve 16,3% e 4,7%, respectivamente.</p>		

**Quadro 39 – Condições de Trabalho x tempo na função:  
itens para os quais há dependência**

CONDIÇÕES DE TRABALHO	Conclusões específicas: tempo na função	
	Respostas / Cruzamento	Frequência % de atendentes
23 - O mobiliário existente no local de trabalho é inadequado	"sempre"; + de 10 anos "raramente"; Até 1 ano "sempre"; + de 1 até 3 anos "raramente"; + de 10 anos "freqüentemente"; + de 1 até 3 anos "freqüentemente"; Até 1 ano	Significativamente > que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada
25 - O posto de trabalho (mesa, cadeira) é inadequado para realização das tarefas	"sempre"; + de 10 anos "sempre"; Até 1 ano "sempre"; + de 1 até 3 anos "raramente"; + de 3 até 10 anos "raramente"; + de 1 até 3 anos "sempre"; + de 3 até 10 anos "nunca"; Até 1 ano	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente > que a esperada
26 - Os equipamentos necessários para realização das tarefas são precários	"sempre"; + de 10 anos "raramente"; + de 3 até 10 anos "raramente"; Até 1 ano "sempre"; + de 1 até 3 anos	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada
<p><b>SÍNTESE:</b></p>		

Para os três itens relatados no quadro, há um "padrão" que emerge da relação de associação entre as variáveis "frequência / incidência do item" x "tempo na função de atendimento": atendentes com mais tempo na função, particularmente aqueles(as) com mais de 10 anos, apresentam frequências percentuais mais altas na opção "SEMPRE", quando comparados com atendentes com menos tempo, enquanto estes(as) apresentam frequências mais altas, comparativamente, nas opções "NUNCA" ou "RARAMENTE".

Por exemplo: item 25 → percentuais de resposta na opção "SEMPRE" foram 54,3% (+10 anos), 43,3% (+3 até 10 anos), 12,80% (+1 até 3 anos) e 11,4% (até 1 ano); na opção "NUNCA" foram 5,7% (+ 10 anos), 10,0% (+ 3 até 10 anos), 6,4% (+1 até 3 anos, sendo que, nesta faixa, 27,7% dos atendentes responderam "RARAMENTE") e 18,2% (até 1 ano).

**Quadro 40 – Condições de Trabalho x cargo dos atendentes:  
itens para os quais há dependência**

CONDIÇÕES DE TRABALHO	Conclusões específicas: Cargo Nível Superior x Nível Médio	
	Respostas / Cruzamento	Frequência % de atendentes
30 – As tarefas são repetitivas	"raramente"; Nível superior "raramente"; Nível médio "sempre"; Nível superior	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada
<p><b>SÍNTESE:</b></p> <p>Para este item, embora seja predominante a concordância geral quanto às tarefas serem "SEMPRE" ou "FREQUENTEMENTE" repetitivas (ninguém respondeu "NUNCA"), constata-se que há um percentual maior de atendentes ocupantes de cargo de nível superior - NS para os quais a situação "não é bem assim", pois 14,8% deles responderam "RARAMENTE", opção escolhida por 2,3% dos que ocupam cargos de nível médio - NM. As tarefas são "SEMPRE" repetitivas para 22,2% dos NS e para 36,8% dos NM.</p> <p>Pode contribuir para esta visão o fato de que há um percentual maior de atendentes NM com mais tempo no exercício da função: 32,0% dos NM têm mais de cinco anos na função (sendo que 25,0% têm mais de dez anos), ao passo que para os NS os percentuais são de 8,7% e 4,3%, respectivamente.</p>		

O quadro-síntese (quadro 41) com os resultados dos testes qui-quadrado, quando considerados os itens de RS e as variáveis demográficas é apresentado na seqüência.

**Quadro 41 – Resultados do teste Qui-Quadrado de Independência: Condições de Trabalho x variáveis demográficas**

CONDIÇÕES DE TRABALHO	RESULTADOS DO TESTE QUI-QUADRADO DE INDEPENDÊNCIA					
	Relação com o "sexo"		Relação com a "escolaridade"		Relação com o "estado civil"	
	Conclusão	nível de significância	Conclusão	nível de significância	Conclusão	nível de significância
As condições de trabalho são precárias	Aceita-se independência	0,578586	Aceita-se independência	0,133902	Aceita-se independência	0,748686
O ambiente físico é desconfortável	Aceita-se independência	0,450721	Aceita-se independência	0,749996	Aceita-se independência	0,341173
Existe muito barulho no ambiente de trabalho	Aceita-se independência	0,997593	Aceita-se independência	0,561914	Aceita-se independência	0,489318
O mobiliário existente no local de trabalho é inadequado	Aceita-se independência	0,332259	Aceita-se independência	0,100982	Aceita-se independência	0,161789
Os instrumentos de trabalho são insuficientes para realizar as tarefas	Aceita-se independência	0,819215	Aceita-se independência	0,148007	Aceita-se independência	0,297009
O posto de trabalho (mesa, cadeira) é inadequado para realização das tarefas	Rejeita-se independência	0,022395	Aceita-se independência	0,125500	Rejeita-se independência	0,030482
Os equipamentos necessários para realização das tarefas são precários	Aceita-se independência	0,293351	Aceita-se independência	0,677102	Aceita-se independência	0,217752
O espaço físico para realizar o trabalho é inadequado	Rejeita-se independência	0,002240	Aceita-se independência	0,923013	Aceita-se independência	0,719517
As condições de trabalho oferecem riscos à segurança física das pessoas	Aceita-se independência	0,479042	Aceita-se independência	0,324236	Aceita-se independência	0,056384
Existe divisão entre quem planeja e quem executa	Aceita-se independência	0,538927	Aceita-se independência	0,272788	Aceita-se independência	0,260313
As tarefas são repetitivas	Aceita-se independência	0,173564	Aceita-se independência	0,211169	Aceita-se independência	0,666506
Falta tempo para realizar pausas de descanso no trabalho	Aceita-se independência	0,065317	Aceita-se independência	0,727993	Aceita-se independência	0,220440
O material de consumo é insuficiente	Aceita-se independência	0,184168	Rejeita-se independência	0,025684	Rejeita-se independência	0,013883

Os três próximos quadros contêm as situações para as quais houve rejeição da hipótese de independência, quando considerados os cruzamentos com as variáveis demográficas dos(as) atendentes.

**Quadro 42 – Condições de Trabalho x sexo dos atendentes:  
itens para os quais há dependência**

CONDIÇÕES DE TRABALHO	Conclusões específicas: Sexo Masculino x Sexo Feminino	
	Respostas / Cruzamento	Frequência % de atendentes
25 - O posto de trabalho (mesa, cadeira) é inadequado para realização das tarefas	"sempre"; Masculino "sempre"; Feminino "raramente"; Masculino "raramente"; Feminino	Significativamente < que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada
27 - O espaço físico para realizar o trabalho é inadequado	"nunca"; Masculino "sempre"; Masculino "às vezes", Masculino "nunca"; Feminino "sempre"; Feminino	Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente > que a esperada
<p><b>SÍNTESE:</b></p> <p>O perfil de respostas dadas por atendentes do sexo feminino para os itens 25 e 27 revela que há um percentual maior delas (do que de homens) no limite superior da escala, ou seja, na opção "SEMPRE" (36,1% x 14,9%, item 25, e 16,8% x 4,5%, item 27), com a devida "contrapartida" na opção "RARAMENTE".</p> <p>Neste caso, o que se tem é uma "visão feminina" que aponta maior "inadequação" em dois aspectos ("posto de trabalho" e "espaço físico"), quando comparada com a opinião dos atendentes do sexo masculino. Mais uma vez aparecem questões potencialmente ligadas a gênero, sendo pertinentes indagações similares àquelas formuladas em síntese anterior (quadro 34, Relações Socioprofissionais x sexo dos atendentes). Dado que aqui os dois aspectos dizem respeito à inadequação do posto de trabalho e do espaço físico, e atendentes do sexo feminino foram mais "severas" em suas respostas, particularmente quanto ao posto, estariam elas sendo mais "detalhistas", revelando maior influência de aspectos "estéticos" ou ainda revelando maior preocupação (ou "vulnerabilidade") com os potenciais efeitos "nocivos" sobre sua saúde? O diálogo com Psicologia de Gênero poderia ser explorado em pesquisas futuras.</p>		

**Quadro 43 – Condições de Trabalho x escolaridade dos atendentes:  
itens para os quais há dependência**

CONDIÇÕES DE TRABALHO	Conclusões específicas: escolaridade dos(as) atendentes	
	Respostas / Cruzamento	Freqüência % de atendentes
32 - O material de consumo é insuficiente	"nunca"; Pós-graduação "freqüentemente"; Superior incompleto "freqüentemente"; Até ensino médio "sempre"; Pós-graduação "sempre"; Até ensino médio "nunca"; Superior completo	Significativamente > que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada
<b>SÍNTESE:</b>		
<p>Atendentes com menor escolaridade avaliam, com maior freqüência, que há "insuficiência de material de consumo". Isto fica expresso pelos seguintes resultados: 12,5% dos(as) atendentes com pós-graduação responderam "NUNCA" e outros 12,5% responderam "SEMPRE". Dentre os(as) atendentes com até ensino médio, os percentuais foram de 2,0% para opção "NUNCA" e 49,0% para "SEMPRE".</p>		

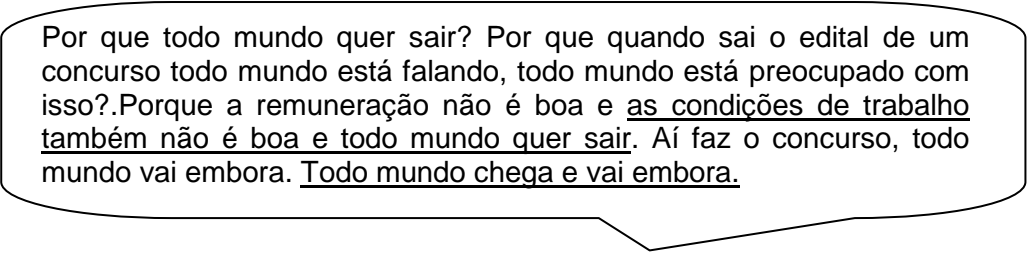
**Quadro 44 – Condições de Trabalho x estado civil dos atendentes:  
itens para os quais há dependência**

CONDIÇÕES DE TRABALHO	Conclusões específicas: Atendentes Solteiros(as) x Casados(as)	
	Respostas / Cruzamento	Freqüência % de atendentes
25 - O posto de trabalho (mesa, cadeira) é inadequado para realização das tarefas	"raramente"; Solteiros "raramente"; Casados	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada
32 - O material de consumo é insuficiente	"raramente"; Solteiros "raramente"; Casados "sempre"; Solteiros "sempre"; Casados	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente > que a esperada
<b>SÍNTESE:</b>		
<p>Para os dois itens de Condições de Trabalho associados / relacionados ao estado civil, tem-se que: item 25 → casados = 51,9% ("SEMPRE" ou "FREQUENTEMENTE") e solteiros = 31,5% naquelas opções; item 32 → casados = 73,7% de respostas "SEMPRE" ou "FREQUENTEMENTE" e 2,6% nas opções "NUNCA" ou "RARAMENTE", e para atendentes solteiros tais percentuais são 58,9% e 17,8%, respectivamente.</p> <p>Isto significa dizer que os casados, coletivamente, julgam, de forma mais "enfática" ou mais "presente" do que os atendentes solteiros, o posto de trabalho como inadequado e o material de consumo como insuficiente.</p>		

As Condições de Trabalho, "que expressam os elementos estruturais presentes no lócus de produção e que caracterizam sua infra-estrutura" (FERREIRA,



2006, p. 86), revelam-se em estado “grave”, quiçá “muito grave”, embora não seja esta uma categorização proposta formalmente na literatura (FERREIRA, MENDES, 2006). Vários estudos realizados com foco no setor público têm revelado não ser este um ponto forte nas organizações estudadas (ALVES JR. 2005; ARAGÃO, 2004; CARNEIRO, 2005; FREIRE, 2002; PRADO, 2006; SORATTO, 2000; VERAS, 2006). Tarefas repetitivas, inadequação do posto de trabalho, do mobiliário e do espaço físico, falta de tempo para realização de pausas (afinal o ritmo é acelerado, há pressão temporal e cobrança por resultados, como visto em Organização do Trabalho), insuficiência de material de consumo, divisão entre planeja e quem executa, associam-se para revelar uma precariedade nas condições gerais de trabalho e caracterizar um cenário que pode estar afetando o desempenho dos atendentes e colocando em risco sua saúde, no limite levando à desistência. Em uma entrevista coletiva há uma fala “sintomática” (grifos nossos):



Por que todo mundo quer sair? Por que quando sai o edital de um concurso todo mundo está falando, todo mundo está preocupado com isso?. Porque a remuneração não é boa e as condições de trabalho também não é boa e todo mundo quer sair. Aí faz o concurso, todo mundo vai embora. Todo mundo chega e vai embora.

Mais uma vez, as variáveis Gerência Executiva e tempo na função emergem como aquelas para as quais há maior discriminação entre as respostas dadas. A situação geral, quanto às Condições de Trabalho, parece ser mais grave no DF e também mais grave na visão dos atendentes com mais tempo na função, particularmente aqueles com mais de dez anos nela. Homens e mulheres diferiram quanto à inadequação do posto de trabalho e do espaço físico. Casados e solteiros, no que diz respeito à inadequação do posto e à insuficiência do material de consumo, item para o qual também houve associação com a escolaridade dos atendentes.

A vistoria ergonômica é peça-chave para permitir uma complementação da avaliação das condições de trabalho e seus resultados serão apresentados a seguir.

### **6.3. Vistoria ergonômica: medidas físico-ambientais**

Complementam o bloco de resultados relativos à primeira questão norteadora da pesquisa (Como se caracteriza o contexto institucional no qual se inscreve o serviço de atendimento presencial da Previdência Social?), medidas físico-ambientais

tomadas em sete das nove agências participantes (na GEX SP-Sul não foram realizadas medidas nas APS Eldorado e Itapeçerica da Serra) e o cotejo com parâmetros técnicos propostos pela legislação vigente.

Os dados monitorados referem-se às seguintes grandezas: ventilação (m/s), iluminação (lux), temperatura (°C), umidade relativa do ar (%) e intensidade sonora (dBA). Outra ressalva é pertinente: nas três APS do DF, por indisponibilidade de equipamento técnico apropriado, não foram realizadas as medidas de umidade do ar.

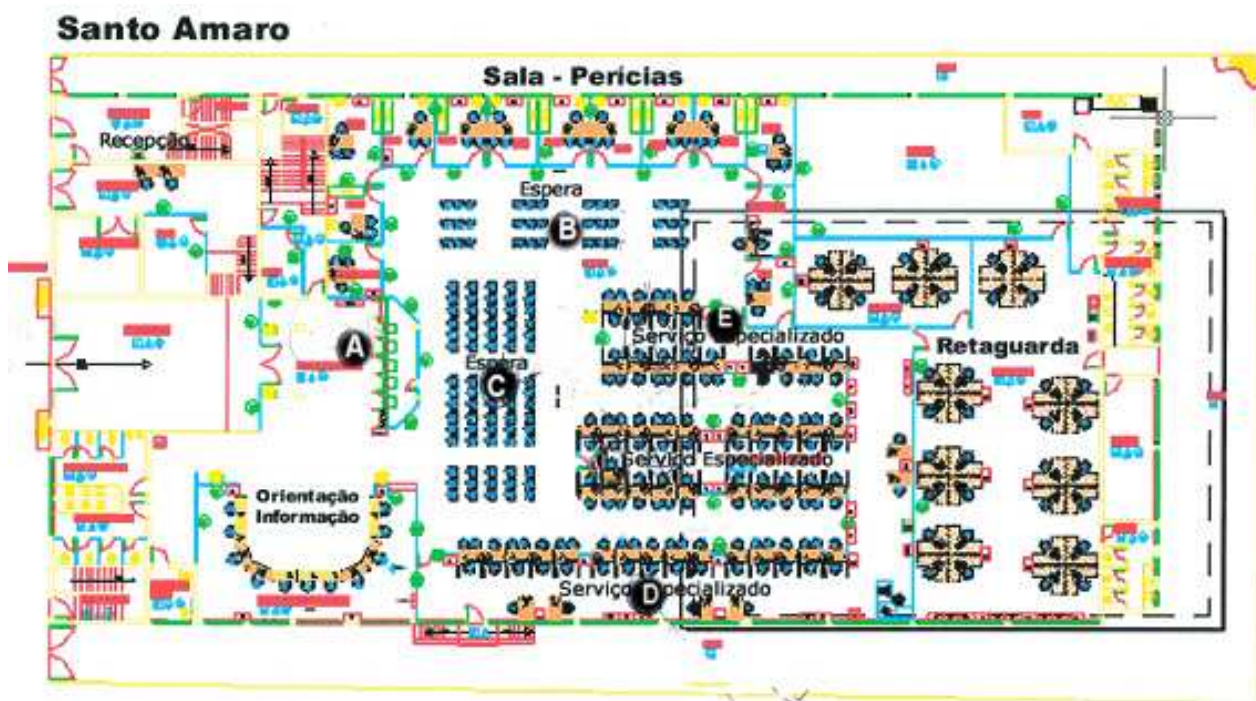
Buscou-se, com estas medidas, ter um diagnóstico preliminar do conforto acústico, visual e térmico nas dependências das APS onde se dá a atividade de atendimento (não foram incluídas, então, as áreas onde são desenvolvidas as atividades de retaguarda e nem os consultórios médicos, onde são realizadas as perícias), pois a legislação brasileira sobre a matéria, particularmente as Normas Regulamentadoras – NR, do Ministério do Trabalho e Emprego, de números 15 (Atividades e operações insalubres) e 17 (Ergonomia), e as Normas Brasileiras – NBr 10.152 (níveis de ruído para conforto acústico) e 5.413 (iluminância de interiores), da Associação Brasileira de Normas Técnicas, estabelece claramente os limites adequados para estes fatores físico-ambientais, fora dos quais fica “favorecida” a ocorrência ou agravamento de incidentes críticos no contexto de trabalho.

### **6.3.1. Gerência Executiva de São Paulo-Sul**

Foram monitoradas as agências Santo Amaro, Cidade Dutra, Vila Mariana e Pinheiros, sendo realizadas medidas em dois horários: um pela manhã, outro à tarde.

#### APS Santo Amaro

**Figura 25 – Leiaute da APS Santo Amaro e pontos onde foram realizadas as medidas**



Ponto A: atendimento e triagem, ponto B: espaço de espera, ponto C: espaço de espera, ponto D: atendentes, ponto E: atendentes.

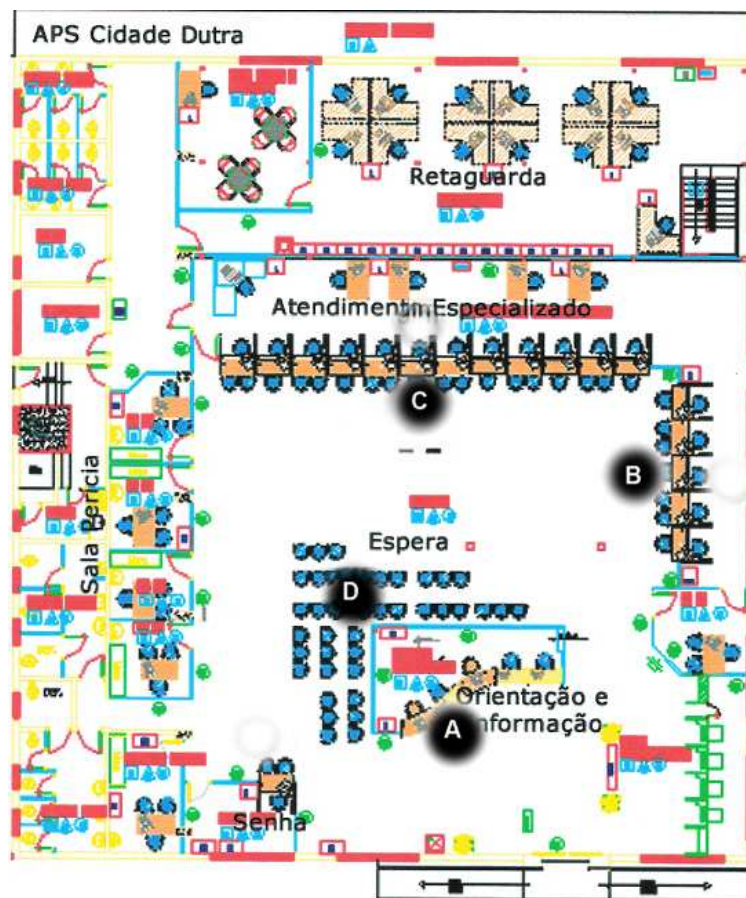
Fonte: Gerência Executiva SP-Sul

**Quadro 45 – Medidas Físico-ambientais APS Santo Amaro, manhã**

Agência: Santo Amaro		Dia: 25/10/2006			Hora: 10h35	
Ponto de medida	A	B	C	D	E	
Iluminamento (lux)	332,8	283,8	320,5	308,6	358,5	
Intensidade sonora (dbA)	63,0	60,0	65,0	65,0	60,0	
Umidade relativa (%)	46,0	46,0	46,0	46,0	46,0	
Temperatura (°C)	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	
Ventilação (velocidade do ar) (m/s)	0,01	0,01	0,07	0,05	0,01	
Condições ambientais externas da agência no dia da medição: 27,0°C 46,0 % URel.						
Dia claro sem nuvens, agência muito cheia.						

**Quadro 46 – Medidas Físico-ambientais APS Santo Amaro, tarde**

Agência: Santo Amaro		Dia: 31/10/2006		Hora: 16h15	
Ponto de medida	A	B	C	D	E
Iluminamento (lux)	332,7	214,2	272,2	260,0	317,3
Intensidade sonora (dbA)	60,0	65,0	60,0	60,0	60,0
Umidade relativa (%)	45,0	45,0	45,0	45,0	45,0
Temperatura (°C)	23,5	23,5	23,5	23,5	23,5
Ventilação (velocidade do ar) (m/s)	0,02	0,02	0,05	0,01	0,00
Condições ambientais externas da agência no dia da medição: 29,0°C 51,0 % URel.					
Dia claro poucas nuvens, agência muito cheia.					

APS Cidade Dutra**Figura 26 – Leiaute da APS Cidade Dutra e pontos onde foram realizadas as medidas**

O local da senha foi transferido para orientação e atendimento.

Ponto A: atendimento e triagem; ponto B: atendentes; ponto C: atendentes; ponto D: espera.

Fonte: Gerência Executiva SP-Sul

**Quadro 47 – Medidas Físico-ambientais APS Cidade Dutra, manhã**

<b>Agência: Cidade Dutra      Dia: 25/10/2006      Hora: 9h20</b>				
<b>Ponto de medida</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>
Iluminamento (lux)	300,0	150,0	170,0	120,0
Intensidade sonora (dbA)	58,8	54,0	57,5	60,0
Umidade relativa (%)	57,0	57,0	57,0	57,0
Temperatura (°C)	26,5	26,5	26,5	26,5
Ventilação (velocidade do ar) (m/s)	0,01	0,01	0,01	0,01
Condições ambientais externas da agência no dia da medição: 26,0°C    61,0 % URelativa				
Dia claro sem nuvens, agência muito cheia, ar condicionado desligado.				

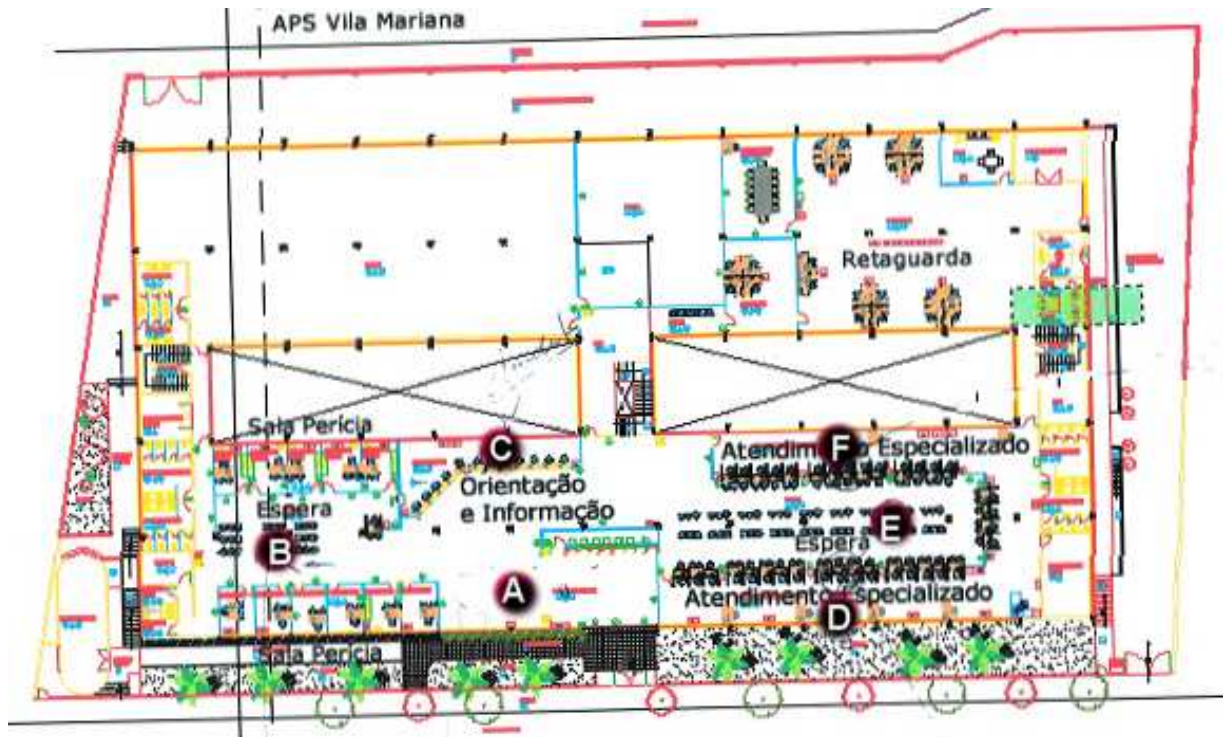
**Quadro 48 – Medidas Físico-ambientais APS Cidade Dutra, tarde**

<b>Agência: Cidade Dutra      Dia: 31/10/2006      Hora: 15h10</b>				
<b>Ponto de medida</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>
Iluminamento (lux)	250,0	135,5	120,0	130,0
Intensidade sonora (dbA)	55,6	57,5	55,4	51,2
Umidade relativa (%)	47,0	47,0	47,0	47,0
Temperatura (°C)	24,5	24,5	24,5	24,5
Ventilação (velocidade do ar) (m/s)	0,05	0,00	0,05	0,00
Condições ambientais externas da agência no dia da medição: 28,0°C    51,0 % URelativa				
Dia claro sem nuvens, agência muito cheia.				

APS Vila Mariana



**Figura 27 – Leiaute da APS Vila Mariana e pontos onde foram realizadas as medidas**



Ponto A: atendimento; ponto B: espera; ponto C: atendentes e triagem; ponto D: atendentes; ponto E: espera; ponto F: atendentes.

Fonte: Gerência Executiva SP-Sul

**Quadro 49 – Medidas Físico-ambientais APS Vila Mariana, manhã**

Agência: Vila Mariana		Dia: 27/10/2006		Hora: 11h50		
Ponto de medida	A	B	C	D	E	F
Iluminamento (lux)	407,0	142,6	302,8	409,0	223,0	295
Intensidade sonora (dbA)	65,1	60,7	66,4	63,5	62,0	63,0
Umidade relativa (%)	47,0	47,0	47,0	47,0	47,0	47,0
Temperatura (°C)	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0
Ventilação (velocidade do ar) (m/s)	0,02	0,01	0,07	0,01	0,01	0,01
Condições ambientais externas da agência no dia da medição: 30,0°C					51,0 % URelativa	
Dia claro com nuvens, agência muito cheia.						

**Quadro 50– Medidas Físico-ambientais APS Vila Mariana, tarde**

Agência: Vila Mariana		Dia: 27/10/2006		Hora: 15h45		
Ponto de medida	A	B	C	D	E	F
Iluminamento (lux)	326,6	146,2	230,6	300,0	210,0	294,0
Intensidade sonora (dbA)	59,0	60,0	63,5	58,5	58,5	65,0
Umidade relativa (%)	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0
Temperatura (°C)	25,5	25,5	25,5	25,5	25,5	25,5
Ventilação (velocidade do ar) (m/s)	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Condições ambientais externas da agência no dia da medição: 27,5°C					54,0 % URelativa	
Dia claro com nuvens, agência muito cheia.						

APS Pinheiros

**Figura 28 – Leiaute da APS Pinheiros e pontos onde foram realizadas as medidas**



Ponto A: atendimento; ponto B: espera e triagem; ponto C: atendentes e espera; ponto D: atendentes; ponto E: espera; ponto F: espera; ponto G: atendentes.

Fonte: Gerência Executiva SP-Sul

**Quadro 51 – Medidas Físico-ambientais APS Pinheiros, manhã**

Agência: Pinheiros Dia: 1/11/2006 Hora: 11h45							
Ponto de medida	A	B	C	D	E	F	G
Iluminamento (lux)	290,4	137,8	98,5	105,6	77,0	23,2	302,0
Intensidade sonora (dbA)	67,6	67,0	65,2	65,2	67,0	64,4	66,0
Umidade relativa (%)	51,5	52,0	52,0	52,0	52,0	52,0	52,0
Temperatura (°C)	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Ventilação (velocidade do ar) (m/s)	0,02	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,25
Condições ambientais externas da agência no dia da medição: 26,0°C 55,0 % URelativa							
Dia claro com nuvens, chuvoso, agência muito cheia.							

**Quadro 52 – Medidas Físico-ambientais APS Pinheiros, tarde**

Agência: Pinheiros Dia: 7/11/2006 Hora: 15h00							
Ponto de medida	A	B	C	D	E	F	G
Iluminamento (lux)	590,0	190,0	207,0	59,0	118,5	30,0	232,0
Intensidade sonora (dbA)	70,3	65,0	65,0	68,5	63,0	70,0	64,0
Umidade relativa (%)	46,0	46,0	44,0	56,0	49,0	49,0	52,0
Temperatura (°C)	23,4	23,4	24,6	22,4	22,4	22,4	23,4
Ventilação (velocidade do ar) (m/s)	1,60	0,40	0,01	0,01	0,01	0,01	0,1
Condições ambientais externas da agência no dia da medição: 26,0 °C 42,0% URelativa							
Dia nublado, chuvoso, agência muito cheia, brisa forte.							

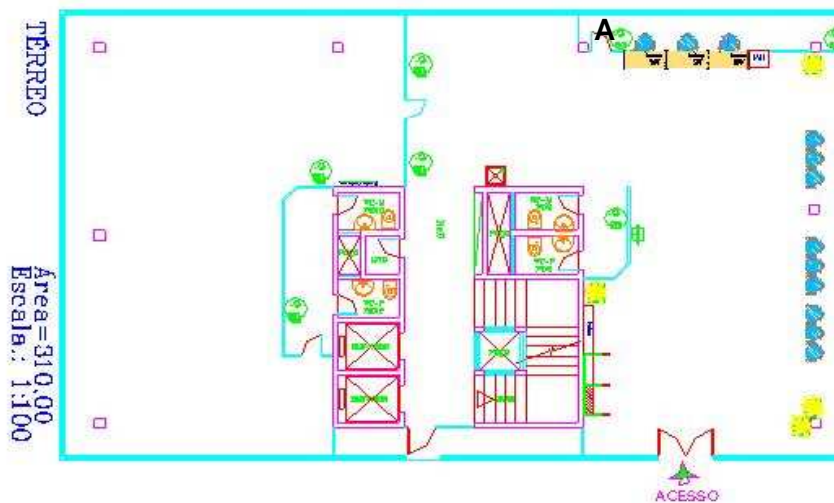
### 6.3.2. Gerência Executiva do Distrito Federal

Foram monitoradas as três agências alvo da pesquisa no DF, sendo realizadas medidas em dois horários (um pela manhã, outro à tarde), com exceção da APS Sobradinho, na qual só foi possível a realização de medidas no período da manhã.

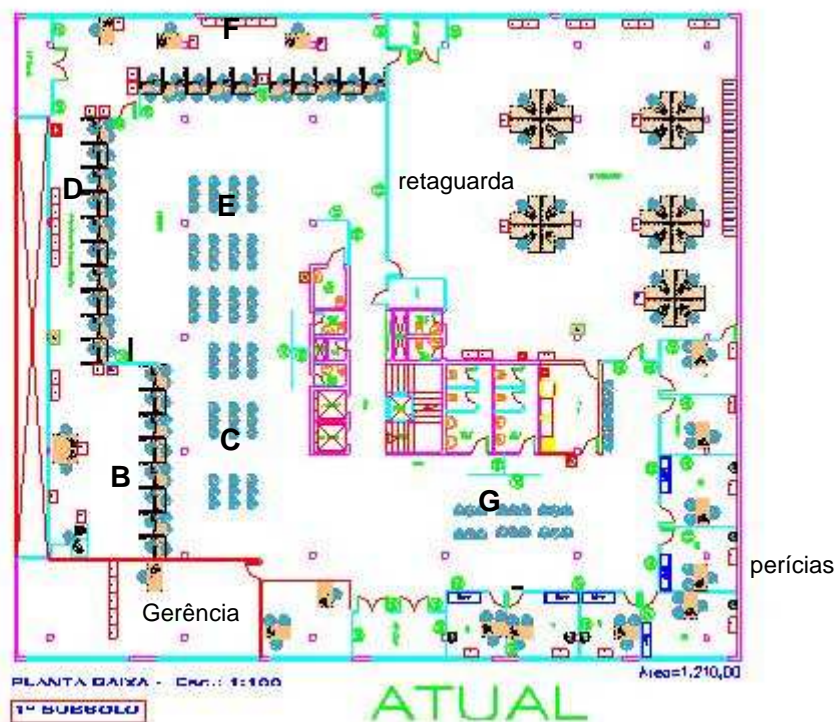


## APS Plano Piloto

**Figura 29a – Leiaute da APS Plano Piloto e pontos onde foram realizadas as medidas (térreo)**



**Figura 29b – Leiaute da APS Plano Piloto e pontos onde foram realizadas as medidas (1º subsolo)**



Ponto A: atendimento e triagem (recepção); ponto B: atendentes; ponto C: espaço de espera; ponto D: atendentes; ponto E: espaço de espera; ponto F: atendentes; ponto G: espaço de espera (perícia).

Fonte: Gerência Executiva DF

**Quadro 53 – Medidas Físico-ambientais APS Plano Piloto, manhã**

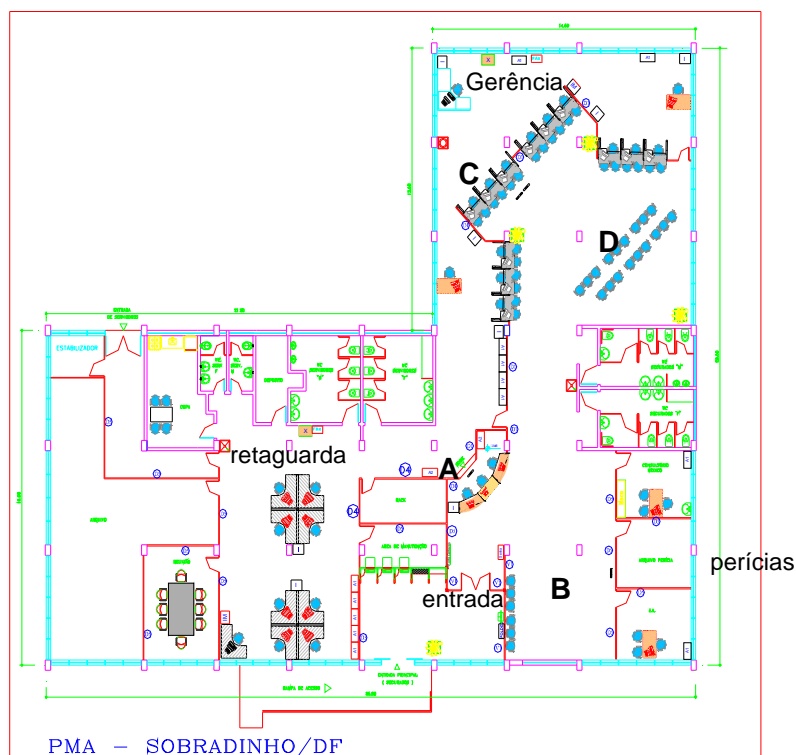
<b>Agência: Plano Piloto      Dia: 6/3/2007      Hora: 11h35</b>							
<b>Ponto de medida</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>	<b>F</b>	<b>G</b>
Iluminamento (lux)	124	289	132	258	118	217	65
Intensidade sonora (dbA)	65,2	64,2	64,2	66,1	63,4	67,4	59,4
Temperatura (°C)	27,0	28,3	27,5	28,2	29,0	28,2	24,5
Ventilação (velocidade do ar) (m/s)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Condições ambientais externas da agência no dia da medição: 27,3°C    V.Ar = 0,6m/s							
Dia claro, com poucas nuvens, agência cheia (mas não superlotada)							

**Quadro 54 – Medidas Físico-ambientais APS Plano Piloto, tarde**

<b>Agência: Plano Piloto      Dia: 12/3/2007      Hora: 16h50</b>							
<b>Ponto de medida</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>	<b>F</b>	<b>G</b>
Iluminamento (lux)	125	240	126	276	80	170	61
Intensidade sonora (dbA)	50,0	65,4	59,3	62,3	57,9	70,6	50,0
Temperatura (°C)	27,3	28,2	27,4	28,2	27,1	28,2	25,7
Ventilação (velocidade do ar) (m/s)	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Condições ambientais externas da agência no dia da medição: 27,0°C    V. Ar = 0,4 m/s							
Dia claro, com poucas nuvens, agência com poucas pessoas.							

APS Sobradinho

**Figura 30 – Leiaute da APS Sobradinho e pontos onde foram realizadas as medidas**

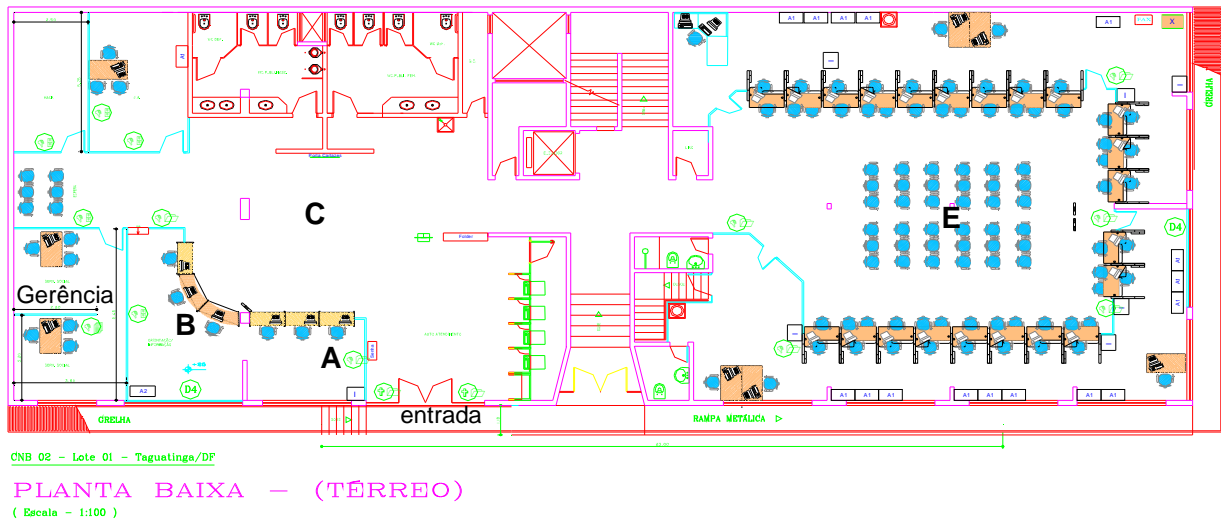
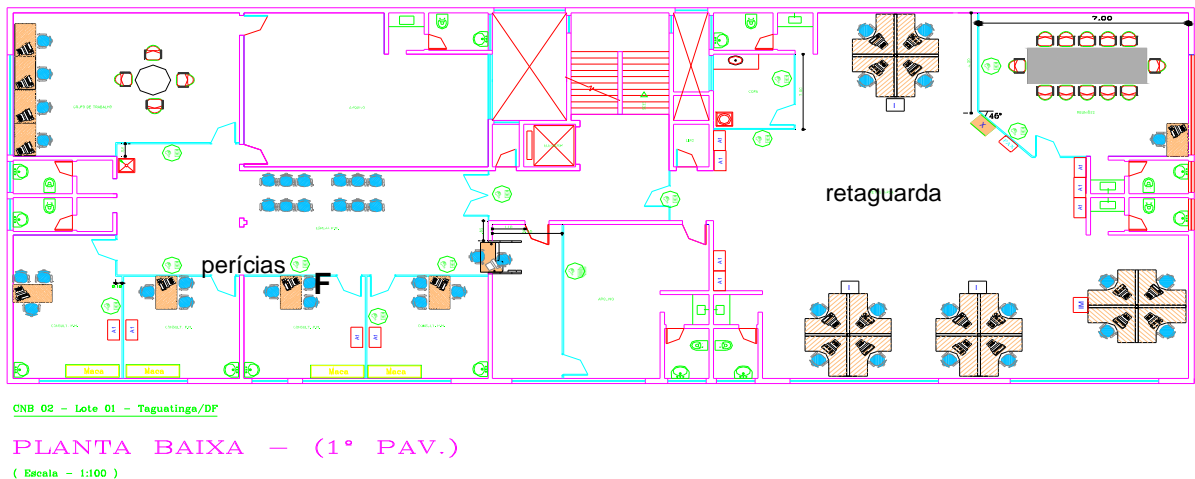


Ponto A: balcão de atendimento (OI), próximo à recepção; ponto B: espaço de espera; ponto C: balcão de atendimento; ponto D: espaço de espera.

Fonte: Gerência Executiva DF

**Quadro 55 – Medidas Físico-ambientais APS Sobradinho, manhã**

Agência: Sobradinho      Dia: 6/3/2007      Hora: 10h15				
Ponto de medida	A	B	C	D
Iluminamento (lux)	188,0	198,0	208,0	197,0
Intensidade sonora (dbA)	64,3	52,0	56,9	52,5
Temperatura (°C)	24,6	25,0	24,6	25,2
Ventilação (velocidade do ar) (m/s)	0,0	0,0	0,0	0,0
Condições ambientais externas da agência no dia da medição: 27,0°C    Vel. Ar = 1,2 m/s				
Dia claro, poucas nuvens, agência com poucas pessoas.				

APS Taguatinga**Figura 31a – Leiaute da APS Taguatinga e pontos onde foram realizadas as medidas (térreo)****Figura 31b – Leiaute da APS Taguatinga e pontos onde foram realizadas as medidas (1º pavimento)**

Ponto A: atendentes, próximo à recepção; ponto B: atendentes (OI); ponto C: espaço de espera (OI); ponto D: atendentes; ponto E: espaço de espera (atendimento especializado); ponto F: espaço de espera (perícia).

Fonte: Gerência Executiva DF

**Quadro 56 – Medidas Físico-ambientais APS Taguatinga, manhã**

Agência: Taguatinga		Dia 8/3/2007			Hora 10h40	
Ponto de medida	A	B	C	D	E	F
Iluminamento (lux)	285,0	194,0	194,9	135,9	112,0	178,0
Intensidade sonora (dbA)	64,6	67,8	65,0	67,2	60,9	60,6
Temperatura (°C)	26,5	26,5	25,8	25,9	25,8	28,6 (s/ ar condicionado)
Ventilação (velocidade do ar) (m/s)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Condições ambientais externas da agência no dia da medição: 27,4°C Vel.Ar = 0,4 m/s						
Dia claro com nuvens, agência cheia (mas não superlotada).						

**Quadro 57 – Medidas Físico-ambientais APS Taguatinga, tarde**

Agência: Taguatinga		Dia 12/3/2007			Hora: 15h00	
Ponto de medida	A	B	C	D	E	F
Iluminamento (lux)	366	203	267	261	474	185
Intensidade sonora (dbA)	68,2	65,1	66,5	68,3	67,2	51,7
Temperatura (°C)	27,8	27,7	26,8	27,2	27,2	27,5 (s/ ar condicionado)
Ventilação (velocidade do ar) (m/s)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Condições ambientais externas da agência no dia da medição: 29,4°C Vel.Ar = 0,2 m/s						
Dia claro com nuvens, agência cheia (mas não superlotada).						

### 6.3.3. Síntese do diagnóstico

Levando em conta as medidas realizadas e feito o cotejo com os parâmetros estabelecidos pelas normas técnicas, tem-se o seguinte diagnóstico:

#### Conforto acústico

Segundo a NR15, o nível aceitável para conforto acústico em um ambiente de trabalho voltado para atendimento ao público encontra-se entre 60 e 65 dBA. Ao passar de 85 dBA já indica risco de insalubridade.

Considerando, isoladamente, a especificação da norma, a situação não parece preocupante nas APS de SP, com exceção da APS Pinheiros, que em dois pontos

(A e F) alcançaram 70 dBA no período da tarde. Pela manhã, no mesmo ponto A, e também no ponto B, também foi superado o limite de 65 dBA. Isto requer um acompanhamento mais sistemático, com realização de novas medidas, por períodos de tempo mais longos para que se confirme ou não haver uma situação de “risco”.

No DF, as APS do Plano Piloto (ponto F) e Taguatinga (ponto D) revelaram medidas superiores aos 65 dBA tanto pela manhã quanto à tarde. Seria também o caso de uma supervisão mais cuidadosa, particularmente porque as agências, embora cheias, não estavam “superlotadas”, o que, segundo alguns atendentes que acompanhavam a realização das medidas, acontece com certa regularidade, em especial em Taguatinga.

Nas APS de SP e do DF por vezes há picos que superam 95dbA, mas, pelo que foi observado, isto se dá quando há uma convergência de fatores, por exemplo, uma ou mais pessoas falam mais alto, o som do painel indicativo de senhas é acionado e uma criança chora.

No entanto, quando as medidas realizadas são analisadas à luz de advertências feitas por Grandjean (1998), ao tratar de “ruído de escritório”, o cenário já não se configura como sendo de uma suposta “calmaria”. Diz aquele autor: “trabalhos intelectuais com exigências na concentração mental, ou atividades nas quais a compreensão da conversa é importante, pertencem às ‘profissões sensíveis ao ruído’ [...] exatamente nestas profissões ocorrem, mais freqüentemente, perturbações” (p. 265). Como no caso do atendimento nas APS já foi dito por 61,7% dos atendentes que existe, “SEMPRE” ou “FREQUENTEMENTE”, muito barulho no ambiente de trabalho (item 22, fator Condições de Trabalho) e por 85,0% que ter concentração mental é “TOTALMENTE” ou “BASTANTE EXIGIDO” (a ser retomado quando da apresentação e discussão dos resultados de Custo Humano), fica desenhado um quadro no qual atender genericamente às especificações de uma norma pode não ser suficiente para que haja condições favoráveis / adequadas ao desempenho da atividade de trabalho. Para escritórios grandes, silenciosos, ele prevê uma faixa de 55 a 60 dbA. A NBr 10152, referenciada pela NR17, menciona para escritórios de atividades diversas uma faixa ainda mais rigorosa, de 45 a 55 dbA.

Com relação ao eventual dano ao processo de comunicação, Wisner (1987) faz um alerta especialmente relevante em se tratando de um serviço de atendimento (e em função das demandas apresentadas pelos usuários à Previdência Social):

O mascaramento da palavra, ou de qualquer outro sinal, pelo ruído, está na origem de numerosos enganos de conseqüências graves. Não é necessário encontrar um nível elevado de ruído no posto de trabalho par que ele seja

perigoso; basta que esse ruído atrapalhe ou suprima a comunicação acústica (p. 90).

Assim, diante desta exposição, com exceção das APS Cidade Dutra e Sobradinho (que são mais “compactas”, com menor quantidade de atendimentos), a situação de conforto acústico configura-se como alvo de preocupação e deveria demandar um estudo mais rigoroso sobre as condições de ruído, contemplando mais pontos de medição, medições por períodos contínuos de tempo e ao longo de vários dias, a fim de que seja preservada a saúde dos atendentes e a qualidade da comunicação (ou seja, a compreensão correta na comunicação) estabelecida entre eles e os usuários.

### Conforto visual

Para a atividade de atendimento ao público, o que a norma técnica brasileira estabelece como adequado / aceitável é um valor entre 300 e 700 lux. Com exceção de Santo Amaro e Vila Mariana, onde a situação é menos grave, pode-se dizer que há agências trabalhando na “penumbra”, e, em alguns casos, quase no escuro. Para áreas destinadas àqueles que esperam o atendimento isto pode até ser mais confortável, embora dificulte uma atividade de leitura, caso alguém tenha interesse em fazê-lo para “passar o tempo” (favorece, por outro lado, o “cochilo” de muitos). Para o atendimento propriamente dito isto requer soluções urgentes, pois, dado o uso contínuo do computador e da leitura / manuseio de documentos trazidos pelos usuários ou consulta à legislação, a inadequação aos limites estabelecidos pelas normas que tratam o assunto acarreta situações desconfortáveis para os atendentes, com potenciais impactos sobre sua saúde física (dores de cabeça, problemas de visão, por exemplo).

Na APS Plano Piloto nenhuma medida realizada superou o mínimo de 300 lux, havendo pontos destinados ao atendimento com medida inferior a 200 lux. Na APS Sobradinho ocorreu situação similar. Na APS Cidade Dutra, em apenas um ponto (A), com medida realizada na parte da manhã, houve “enquadramento” à norma. Na APS Pinheiros, houve duas medidas inferiores a 100 lux em áreas de atendimento: ponto C, pela manhã (98,5 lux) e ponto D, à tarde (59 lux). Salvo uma situação excepcional, não registrada no relatório técnico da equipe responsável pela realização das medidas, estes números chegam a ser “surpreendentemente ruins”. Na APS Taguatinga, também há dois pontos destinados ao atendimento (B e D), com medidas inferiores a 200 lux (tomadas na parte da manhã).

Segundo Grandjean (1998), no início do século passado costumava-se recomendar, para oficinas e escritórios, intensidades de iluminação entre 50 e 100 lux, mas a partir de então elas foram sendo aumentadas, de forma que nos últimos anos não é incomum encontrar valores compreendidos entre 500 e 1000 lux. Para aquele autor, a intensidade de iluminação de 80-170 lux destina-se a um tipo de trabalho “grosseiro”, como aquele realizado em galpões de depósito. A atividade de atendimento desenvolvida nas APS estaria enquadrada no que ele denomina “trabalho fino”, demandando uma intensidade na faixa de 500-700 lux, o que, de certa forma, é ainda mais rigoroso do que a norma brasileira.

Para Guérin et al. (2001) “podem-se avaliar e mesmo medir certas ‘fadigas’ sensoriais”, dentre as quais eles explicitam um “conjunto de sinais oculares (olhos irritados), visuais (visão turva) e gerais (dores de cabeça) após horas processando dados complexos num terminal com monitor de má qualidade e em condições de iluminação insatisfatórias” (p. 72, grifo nosso). Riscos associados à fadiga visual estão presentes e, muito possivelmente, também as conseqüências daí derivadas para o desempenho dos atendentes. Por exemplo, alguma “estratégia” para atenuar o problema, como diminuição do ritmo de atendimento (IIDA, 2005; RIO; PIRES, 2001). Contribui para respaldar esta afirmação, o resultado encontrado para um dos itens de Custo Cognitivo, “usar a visão de forma contínua”, com 70,9% de respostas nas opções “TOTALMENTE” ou “BASTANTE EXIGIDO”, o que implica “alto custo” para o quesito (assunto será retomado na subseção 6.5.2.2.), combinado ao resultado de dois itens de Condições do Trabalho, “precariedade das condições de trabalho (item 20) e “desconforto do ambiente físico” (item 21), já apresentados e para os quais encontrou-se uma situação “grave”.

Conforto térmico (considerado aqui como o conjunto de temperatura do ar, ventilação e umidade do ar)

Segundo a NR15, a temperatura do ar recomendada encontra-se na faixa de 20 a 23°C. A mesma norma propõe uma velocidade do ar com limite máximo de 0,3 m/s, no assento e na altura da cabeça e dos joelhos do trabalhador. Com relação à umidade do ar, medida só realizada em SP, ela deve ser maior ou igual a 40%.

As medidas realizadas para estas variáveis indicam que para umidade do ar e ventilação a situação nas APS está dentro das normas especificadas, com exceção da medida realizada à tarde na APS Pinheiros, que apontou velocidade do ar superior a 0,3 m/s em dois pontos (A e B). Naquela oportunidade foi notificada uma “brisa forte” pela



equipe de medição, o que constitui justificativa plausível para os valores obtidos, face à localização dos referidos pontos na agência, como mostra a figura 28 (o ponto A exatamente em frente à entrada da APS). Com relação à umidade do ar, a APS Cidade Dutra aparece como destaque positivo, pois todas as medidas realizadas superam 50%.

Para temperatura do ar, o quadro não é favorável, pois com exceção da APS Pinheiros, que embora não tenha ficado rigorosamente dentro do intervalo regulamentar, apresenta desvios que podem ser considerados pequenos (até 1°C). Para as demais de SP, na APS Cidade Dutra obteve-se 26,5°C, pela manhã, e 24,5°C, à tarde; Santo Amaro, 25°C, pela manhã; e Vila Mariana 25°C, pela manhã, e 25,5°C, à tarde. Ainda assim, poder-se-ia argumentar que com ventilação e umidade do ar adequadas a situação não chega a ser grave. No entanto, a situação das APS no DF requer maior atenção: em Sobradinho, de 24,6 a 25,2°C; no Plano Piloto, de 24,5 a 29,0°C, pela manhã, e de 25,7 a 28,2°C, à tarde (o ponto com a menor medida manhã-tarde é a “sala” de espera para a realização de perícias, que é um espaço menor, melhor coberto pelo sistema de refrigeração), com predominância de 27 a 28,2°C para os pontos de atendimento; e em Taguatinga, de 25,8 a 28,6°C, pela manhã, e 26,8 a 27,8°C, à tarde. Em Taguatinga a “sala” de espera para realização de perícias é um local crítico para os que ali ficam, pois é um espaço bastante reduzido para a quantidade de pessoas (foi observado que pessoas se sentam no chão e encostam-se às paredes) e não há iluminação nem ventilação natural, dando àquele ambiente um aspecto de confinamento. Não bastasse, o estado de saúde das pessoas que ali estão muitas vezes é precário, o que certamente demanda uma ação em caráter emergencial.

A literatura que aborda os efeitos negativos de temperaturas fora de limites aceitáveis sobre o desempenho das pessoas no trabalho traz advertências consensuais e que devem ser levadas em conta para efeito do conforto térmico nas APS (LAVILLE, 1977; GRANDJEAN, 1998; MONTMOLLIN, 1990; VIDAL, 2002; WISNER, 1987). Wisner (1987), por exemplo, destaca que “a temperatura efetiva elevada constitui um risco vital em condições extremas. Nas situações mais moderadas, ela constitui uma causa direta de redução da capacidade de trabalho físico, pois há concorrência direta na circulação dos fluidos entre as exigências de alimentação da pele e dos músculos” (p. 90). Laville (1977), na mesma linha de argumentação, expõe que:

O trabalho físico aumenta a produção de calor no organismo; em ambiente quente, a perda de calor é limitada e o organismo, então, deve suprir necessidades que aumentaram de irrigação sanguínea nos territórios musculares ativos e também na pele e nos tecidos subjacentes. As conseqüências cardiovasculares são mais imediatas e graves do que durante o repouso, quando a temperatura ambiente se eleva. A sudorese

aumenta, mas só eficaz quando o suor pode evaporar (condição ligada à temperatura, ao grau de umidade e à velocidade do ar). [...] A capacidade de trabalho muscular também se reduz, o rendimento decai e a atividade mental se altera, apresentando perturbação da coordenação sensório-motora, tempo de decisão alongado e vigilância diminuída (p. 61).

Embora as exigências físicas não tenham sido relatadas como “altas” pelos atendentes (ver seção dedicada ao Custo Físico), seria recomendável realizar novas medidas de temperatura, por períodos mais longos, particularmente nas APS Plano Piloto e Taguatinga, para formação de um diagnóstico mais preciso (elaboração de um laudo técnico).

#### **6.4. Síntese da caracterização do contexto institucional**

Tendo sido caracterizado o contexto institucional no qual se inscreve o serviço de atendimento presencial da Previdência Social, e constatado que, globalmente:

- ✓ os fatores / dimensões Organização do Trabalho e Condições de Trabalho emergem como “graves” e o fator Relações Socioprofissionais configura-se “crítico”; e
- ✓ nenhum dos aspectos avaliados de conforto (acústico, visual e térmico) se revela em situação favorável ao desempenho das atividades de trabalho, com exceção de umidade do ar e ventilação (mas que acabam “enfraquecidas” quando associadas às medidas de temperatura, lembrando ainda que umidade não foi avaliada nas APS do DF),

tem-se um cenário no qual o exercício de cidadania (“cidadãos de dentro”, pensando nos atendentes e gestores, e “cidadãos de fora”, pensando nos usuários, como sugerem Ferreira e Mendes, 2003) não se apresenta como dos mais férteis. Como pontuou Soratto (2000), ao estudar o trabalho de servidores públicos e discutir o estereótipo a eles associado (“servidor público que não apenas não trabalha, mas também não gosta e não quer trabalhar”, p. 100), o que está bem mais próximo de ser verdade é que servidor público é aquele que não pode trabalhar, face à precariedade das condições oferecidas para o exercício das atividades a ele confiadas, que em tese, são de interesse da sociedade, também penalizada, por extensão, por tais limites.

Pode-se (e deve-se) partir agora para a resposta da segunda questão norteadora da pesquisa, dedicada à caracterização das exigências decorrentes deste contexto para usuários, atendentes e gestores.

## **6.5. Como se caracteriza o custo humano para usuários, atendentes e gestores**

Nesta seção serão apresentados os resultados relativos ao custo humano, sendo que no caso dos atendentes trata-se do Custo Humano do Trabalho – CHT, tal como definido na seção 4.2.1., com uso da escala também referenciada no capítulo 5 – Abordagem Metodológica. Para usuários e gestores foram aplicados questionários (Apêndices A e C), contendo questões que permitissem desenhar um quadro preliminar de Custo Humano, mantidas, por analogia, as três dimensões presentes no CHT (afetiva, cognitiva e física) e subsidiassem futura construção de uma escala com sustentação psicométrica. Isto ficou mais evidente no caso do questionário elaborado para os gestores, pois foram mencionadas explicitamente conceitos para estas três dimensões e pediram-se avaliações das exigências decorrentes de situações de trabalho que estivessem alinhadas com tais conceitos. Em função do grau de instrução, particularmente, tal procedimento não se mostrava adequado para os usuários, cuja abordagem foi, então, menos direta.

### **6.5.1. Para cidadãos(?) -usuários**

Situações recentes ocorridas em uma APS no DF (depoimento espontâneo ao pesquisador de uma pessoa que buscava atendimento, em outubro de 2006, e outros dois comentários em voz alta, em corredores daquela mesma agência, todos no mesmo dia, em um intervalo de aproximadamente meia hora), contribuem para que se tenha uma visão preliminar do que pode vir a ser o custo humano para aqueles(as) que precisam dos serviços que só ali são prestados. Trata-se, como exposto no capítulo 4, de um conceito em desenvolvimento, e cuja investigação com uma amostra-piloto de 91 usuários deve gerar subsídios para futura construção de instrumentos próprios e validados para aferição deste custo com o devido suporte psicométrico.

O primeiro relato é de uma usuária, que convidada a participar da pesquisa respondeu (grifos nossos):

Não vou responder o questionário porque estou muito nervosa e vou falar o que não devo, meu irmão. Estou muito nervosa. Daqui a pouco vou rodar a cadeira, fazer igual ao Jajá [personagem do programa humorístico “Zorra Total”, da Rede Globo de Televisão, criador do bordão “tô doido, tô doido, tô doido”]. Isto é uma desonra, isto é uma desonra ... Isto é uma desonra, desonra, não tem outra palavra. Além de esperar o dia todo, quando chega a hora, a senha já foi dada baixa. Cadê a televisão, cadê o jornal para eu mostrar esta senha, pro Lula e pro Alckmin ver? Eu acabei de votar e vou ter que votar de novo. O nosso dinheiro está aqui. Dinheiro da sociedade. Cadê gerente nesta moléstia? Pra quê gerente nesta moléstia? Não respeita a sociedade, isto aqui é pra atender a sociedade.

As outras duas falas foram ouvidas nas seguintes circunstâncias:

- a. um usuário, com idade aparente superior a 50 anos, com passos apressados, na medida do possível, em “trânsito” de uma área de atendimento para outra, dizia (“para si mesmo”, como que pensando em voz alta): “eu estou perdendo a paciência com esta cachorreira aqui. Na hora que eu me danar ...”;
- b. em um “canto” da agência, dois usuários dialogavam quando um deles disse: “é a terceira vez que venho aqui hoje e se não sair [o benefício]? Vou assaltar? Devia começar assaltando os funcionários desta p. aqui”.

Dois outros episódios relativamente recentes, com divulgação pela mídia impressa e eletrônica (embora não tenham ocorrido em APS alvo da presente pesquisa), contribuem para que se tenha em mente um quadro de fundo onde se inscrevem os resultados empíricos associados à segunda questão norteadora formulada, ilustrativos do desgaste ao qual os usuários são submetidos, que de fato supera a perspectiva “tradicional” de satisfação dos clientes:

- a. 3 de setembro de 2006, o caso da “pensão de Jorge”, relatado no programa Fantástico, da Rede Globo de Televisão, e depois reproduzido em vários jornais de circulação nacional<sup>74</sup> → em síntese abordou a suspensão no pagamento de um salário mínimo por invalidez do Sr. Jorge Luiz Nascimento dos Santos, residente no Rio de Janeiro, que desde maio não conseguia receber (o que vinha recebendo há cinco anos). Segundo ele, em resposta à atendente que perguntara qual era o problema, depois de dizer que o pagamento havia sido cortado acrescentou: “Já estive aqui umas oito vezes já, quase dez. Fora as vezes em que não fui atendido”. Naquela oportunidade, sua espera para início do atendimento foi de uma hora e meia, seguida de mais 40 minutos para consulta da causa, sendo identificada a morte de um

<sup>74</sup> Matéria disponível em <http://fantastico.globo.com/Jornalismo/Fantastico/0,,AA1260542-4005,00.html>, acesso em 4 de setembro de 2006.

homônimo. A funcionária deu o parecer: “A gente já fez o que tinha que fazer. A gente vai ter que aguardar a resposta do cartório, procura daqui a 30 dias para ver se houve resposta do cartório”. Uma vez que tudo se resolveu, de forma “surpreendentemente” rápida após contatos mantidos pela equipe de reportagem do programa com o INSS, Sr. Jorge conclui de forma “esclarecedora”: “Até hoje ninguém soube explicar o que aconteceu, né? Cada dia uma historinha”.

- b. 14 de fevereiro de 2007, “mulher tira a roupa em agência da Previdência”, fato relatado pela Folha de São Paulo, versão eletrônica<sup>75</sup> → uma senhora de aproximadamente 45 anos, ao saber que teria que atualizar seu cadastro antes de realização de uma perícia já agendada, invadiu a sala do médico, começou a gritar e, então, a despir-se na área de atendimento da agência (de Santo André). Como foi retirada da agência, voltou a despir-se na rua e teve que ser conduzida de ambulância para uma unidade de saúde. Segundo uma funcionária consultada pela reportagem, “uma vírgula pode exigir a atualização cadastral”.

Acrescente-se a isto uma das primeiras imagens, senão a primeira, tida quando da chegada à uma APS do DF para realização da primeira sessão de observações livres dos atendimentos realizados, no dia 19 de maio de 2006, às 11h35: uma mulher, aparentando cerca de 25 anos, com pé esquerdo engessado / enfaixado até a altura do joelho, pulava em direção à APS, apoiando-se apenas no pé direito. Questionada pelo pesquisador se aceitava ajuda, respondeu que iria se apoiar em um corrimão de um edifício próximo à APS para não perder o equilíbrio e agradeceu. No caso dessa agência, não há um ponto de ônibus que possa ser considerado próximo (distância superior a 150 metros) e o estacionamento está constantemente lotado. Caso a pessoa possa optar por ir de táxi, conseguirá chegar mais próximo à entrada.

Mantida a concepção de custo humano para o usuário, em uma situação de atendimento presencial, como dispêndio físico, cognitivo e afetivo em resposta às exigências geradas e impostas por aquele contexto de prestação de serviços, este conjunto de situações evidencia que os usuários são obrigados a lidar, via estratégias de mediação, com a discrepância entre o prescrito para o atendimento e a “vida como ela é”. A prescrição aqui (via decretos, regulamentos, portarias, ofícios) diz respeito, basicamente, a quem tem direito a que tipo de benefício, logo tem um caráter de salvaguarda dos direitos, além de aspectos mais gerais sobre o atendimento (horários, procedimentos para marcações e encaminhamentos, jornada de trabalho). A esfera afetiva, preliminarmente, parece ser aquela mais exigida, com um elenco de fatores

---

<sup>75</sup> Matéria disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/foha/dinheiro/ult91u114509.shtml>, acesso em 14 de fevereiro de 2007.

impostos aos usuários, e fora do controle deles, que vai requerer significativo dispêndio emocional.

Mais especificamente, como já dito quando da Abordagem Metodológica, as questões 4 a 10, 14 a 19, 23 e eventuais críticas / comentários em resposta à questão 24, aliadas às observações realizadas nas APS (com não raras cenas de atrito / discussão entre usuários e atendentes ou usuários e gestores, por vezes com uso de voz alta, além de palavras e “tom” não muito amistosos), subsidiam a construção de um desenho (não quantitativo) sobre a situação do custo humano dos / para os usuários: sinteticamente, um cenário de “usuários à beira de um ataque de nervos” (alguns já “superaram” este estágio).

Assim:

#### Quantidade de vezes para tratar o assunto e porquê (questões 4 e 5)

Dos 91 entrevistados, 61 (= 67,0%) alegaram que não era a primeira vez que estavam na APS para tratar o assunto de seu interesse (este percentual não é muito desigual quando se comparam as situações do DF, 68,4%, e SP-Sul, 66,0%). Destes, 50,8% responderam que já eram 4, 5, 6 ou mais vezes, ou ainda, genericamente, várias / muitas vezes.

Quanto às razões alegadas (e respectivas quantidades de “registros”), aparecem:

- ✓ Perícias (remarcações, novas) / avaliação / acompanhamento = 13
- ✓ Erro em documentação (ou insuficiência) / exigências / regularização = 10
- ✓ Novas solicitações / renovação ou reabertura de benefício / prorrogação de prazos de concessão = 14
- ✓ Demora em processo / falta de resposta / pagamento em atraso = 6
- ✓ Informações erradas ou insuficientes / “problema” no atendimento (tratamento dispensado e demora) = 8.

#### “Visão” de como seria o atendimento (questão 6)

Houve 75 respondentes (= 82,4%) para a pergunta relativa a este assunto, e os pontos pertinentes mencionados podem ser sintetizados como:

- ✓ Demorado / lento / muita gente / com fila grande / lento / = 26 (sendo 10 citações específicas para fila ou muita gente)

- ✓ Ruim / péssimo = 8
- ✓ Bom / atencioso / eficiente = 16
- ✓ Ágil / (mais) rápido / fácil = 11
- ✓ Melhor do que de fato foi = 2
- ✓ Pior do que de fato foi = 1
- ✓ Não fazia (ou tinha) idéia = 9.

Evidencia-se que mais de um terço dos respondentes tinha, de algum modo, uma expectativa positiva sobre o atendimento que viriam a ter naquela oportunidade, que somados aos que alegaram não ter qualquer pré-concepção, alcança 50,7% das respostas dadas (ou seja, 38 respostas). Como foram 35 as respostas com uma impressão prévia negativa (a despeito da mesma se confirmar ou não), houve certo equilíbrio que pode revelar não estar a imagem institucional tão “contaminada” por matérias veiculadas nos mais diferentes veículos de imprensa ou experiências negativas de amigos / parentes / conhecidos. Quanto a uma eventual influência destas experiências, pode-se pensar até em efeitos de uma propaganda positiva, combinada a constatações de que “já foi muito pior!” (como foi atestado por atendentes, usuários e gestores).

A Pesquisa Nacional de Avaliação da Satisfação dos Usuários do Serviço Público – IPPS, realizada em 2002, ao solicitar uma nota de 0 a 10 para a expectativa dos usuários com relação à qualidade geral do serviço que seria realizado encontrou média igual a 6,35. Após o atendimento, solicitação de nova nota para a qualidade do serviço realizado levou a uma média igual a 8,38. Embora médias sejam medidas descritivas que podem não corresponder a uma representação aproximada de uma determinada realidade (ou variável contida nessa realidade, particularmente quando a variabilidade é estatisticamente alta) e duas médias numericamente diferentes não necessariamente serem estatisticamente diferentes, o fato de ter sido um mesmo grupo avaliador em dois momentos e o fato da segunda média ser 32% superior à primeira sinaliza que os usuários, em geral, tinham uma concepção prévia do serviço em uma APS pior do que a avaliação pós-atendimento. Por que também naquela oportunidade uma expectativa baixa?

Alguns exemplos de respostas obtidas na presente pesquisa são sintomáticos do “custo humano” imposto aos usuários que buscam atendimento:

A impressão que eu tinha é a mesma que estou vivendo. Muita gente, eles trabalham bem, mas não são nenhum computador, não dá para ser ágil.  
(Sobradinho, fem.)

Eu já achava que era enrolado porque minha mãe já tinha passado por isso aqui.  
(Taguatinga, masc.)

Já sabia que ia ser uma bomba.  
(Santo Amaro, fem.)

Imaginava que seria muito demorado mesmo.  
(Santo Amaro, masc.)

Péssimo, de acordo com o que vi na televisão.  
(Santo Amaro, fem.)

Em contrapartida, há situações de expectativas negativas que foram revertidas (por vezes com certa dose de desconfiança, com o “pé atrás”), o que fica claro em respostas como (grifos nossos):

Imaginava uma fila quilométrica, teria que chegar às 4 horas da manhã, e pelo que eu vi hoje não é nada disso. Cheguei, já peguei uma senha, então não é bem isso ..., mas vamos ver. É a primeira vez que eu venho, vamos ver se é realmente isso.  
(Vila Mariana, fem.)

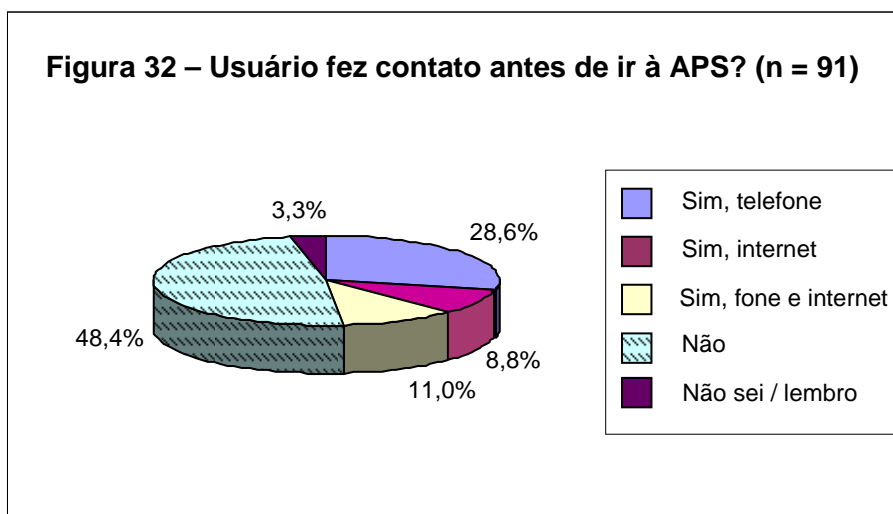
Pelo que o pessoal falava, péssimo, mas o bicho não é como se pinta.  
(Vila Mariana, masc.)

#### Contato telefônico ou via internet antes de ir à agência e porque não (questões 7 e 8)

A figura 32 ilustra os percentuais de respondentes que buscaram outra forma de contato com o INSS antes de comparecerem às agências. Quase 50% deles fizeram, por telefone, internet ou ambos. Tendo em vista a suposta comodidade associada ao atendimento remoto, buscou-se saber o que fez com que a outra metade não tomasse



essa iniciativa (exatos 50% se for considerado o percentual corrigido, ou respostas válidas).



As razões apresentadas pelos que não fizeram contato são:

- ✓ Desconhecimento / desinformação sobre canais remotos = 14
- ✓ Preferência pelo atendimento / contato pessoal = 13
- ✓ Atendimento ruim nos canais remotos / não resolve / não funciona / mandam vir (encaminham) à agência = 9
- ✓ Tentativa(s) frustrada(s) / não atende(m), ou só dá ocupado / demora = 8
- ✓ Desconfiança / descrença em um atendimento remoto = 4
- ✓ Não foi necessário = 4
- ✓ Não tem telefone e nem computador = 3

Os seguintes exemplos ilustram de forma representativa o conjunto de respostas:

Tentei, mas não consegui. Você liga 0800 aí tem um tititi, liga pra não sei quem. Uma amiga acabou me falando pra vir direto.  
(Plano Piloto, fem.)

Prefiro tratar pessoalmente, pois sou do tipo que só acredita vendo. Não acredito nas respostas por telefone.  
(Santo Amaro, fem.)

Não tenho telefone e nem computador.  
(Plano Piloto, masc.)

Não sei, falta de saber, falta de esclarecimento, né.  
(Sobradinho, masc.)

Constata-se nas respostas dadas a presença de dois argumentos já apresentados na Introdução desta tese, ou seja: (a) de fato ainda há pessoas que não dispõem de acesso “regular” ao telefone e à internet; e (b) há pessoas que optam pelo atendimento presencial, mesmo diante de alegada facilidade / praticidade de canais remotos, porque confiam mais ou, simplesmente, porque preferem tratar seus assuntos face a face. Este segundo ponto foi registrado na Pesquisa IPPS de 2002, quando 69,8% dos entrevistados responderam preferir o atendimento presencial em uma agência.

Complementarmente, dois estudos (MENEZES, 2003; ANDRADE; VIDAL, 2000) questionam e discutem a necessidade e/ou preferência de usuários por atendimento pessoal, mesmo quando são disponibilizadas alternativas de autoatendimento, e mesmo quando a opção pelo atendimento por um ser humano, sem intermediação, envolve um tempo de espera em fila. Um dos esclarecimentos ali contidos revela que na visão das pessoas então entrevistadas, assuntos que envolvem dinheiro devem ser tratados por pessoas. Outra “revelação” é que o relacionamento homem-máquina de autoatendimento não é necessariamente amigável e confiável (por aspectos ligados à usabilidade, segurança, aprendizagem, por exemplo).

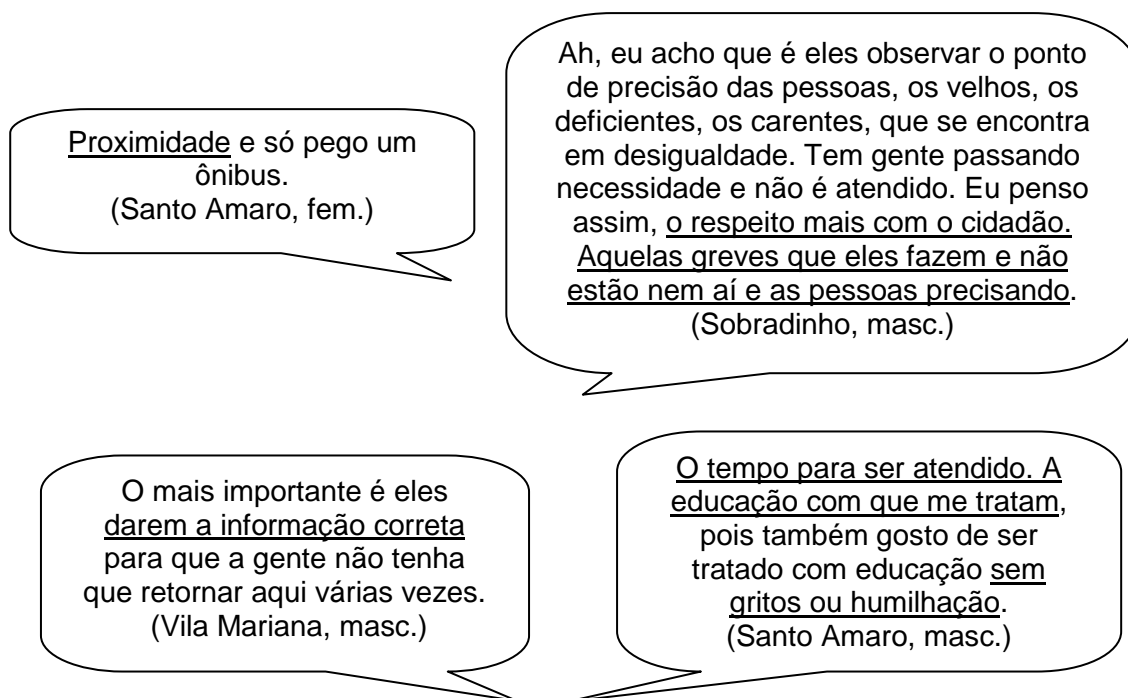
#### O que é mais importante no atendimento oferecido por uma Agência do INSS (questão 9)

Nas 90 respostas dadas (= 98,9% dos participantes desta etapa da pesquisa), algumas delas apresentando dois ou mais aspectos como importantes / prioritários quando do atendimento em uma APS, encontram-se quatro “pilares” principais (vinculados ao tempo de espera, atendimento e tratamento dispensados, e localização das agências), sendo que dois deles aparecem de forma mais destacada. Na ordem, pela quantidade de citações, tem-se:

- ✓ Tempo de espera / não ter fila / agilidade = 39
- ✓ Bom atendimento (serviço, explicação, orientação, informações corretas) / resolver o problema = 37
- ✓ Tratamento dispensado / educação / respeito / atenção / “boa vontade” / paciência / carinho = 29

- ✓ Localização da agência / proximidade da residência = 16
- ✓ Conforto / limpeza / lugar para sentar = 4
- ✓ Organização = 1.

Como exemplos significativos apresentam-se (grifos nossos):



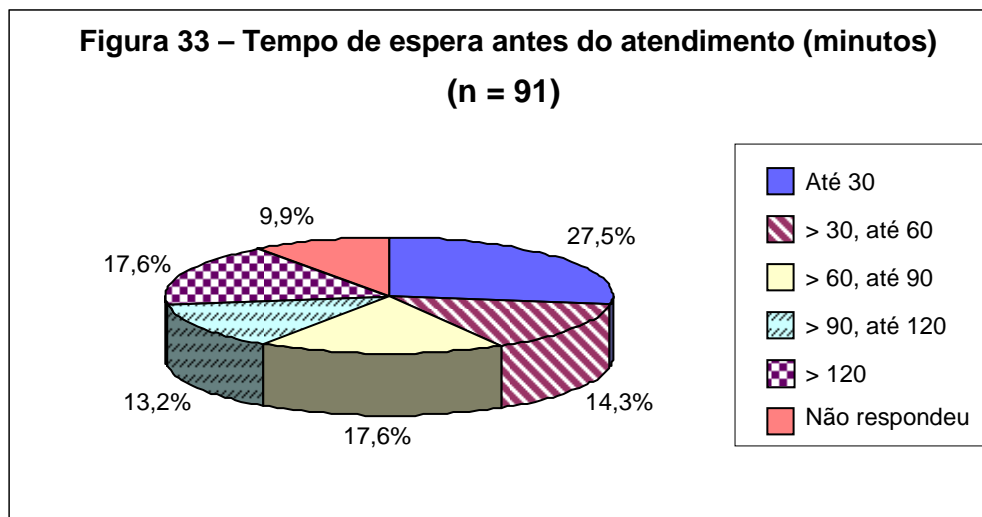
O conteúdo das respostas dadas a esta pergunta mantém sintonia com as respostas às questões sobre os direitos de cidadão (20, 21 e 22), que serão tratadas na seção 6.7.1.

Na pesquisa IPPS de 2002, já referenciada, perguntou-se aos usuários sobre a importância atribuída a um conjunto pré-definido de cinco “dimensões” do serviço de atendimento nas APS (conservação e limpeza das agências, atendimento dos funcionários, capacidade dos funcionários, serviço ser feito direito e facilidade para conseguir o serviço). Eles deveriam hierarquizar do aspecto julgado mais importante para ficar satisfeito(a) com os serviços da agência, até o menos importante. Os resultados de então indicaram que o mais importante, ou o mais valorizado, era o atendimento dos funcionários e, na seqüência: facilidade para conseguir o serviço (que contempla tempo de espera), capacidade dos funcionários (por exemplo, em dar informações corretas e completas), serviço ser feito direito e conservação e limpeza da agência. Passados quatro anos, os usuários não mudaram de opinião com relação àquilo que julgam mais relevante quando do atendimento presencial em uma APS.

O relacionamento atendente-usuários, aspecto que, na ótica dos usuários, era e continua fundamental naquele cenário, configura importante fonte de “tensão” e, assim, geradora de custo afetivo não só para eles, mas também para os atendentes (como tratado na seção anterior).

#### Tempo de espera e informação sobre ele (questões 10 e 14)

A figura 33 mostra que, desconsiderados os que não responderam à questão sobre o tempo de espera antes do início efetivo do atendimento, 69,5% das pessoas esperam mais do que meia hora para o começo do atendimento, sendo que 53,7% esperam mais de uma hora.



Como o tempo de espera (pequeno ou menor) foi apontado como uma das prioridades pelos que procuram atendimento, quase um terço deles já tem a partir de 50 anos (como descrito no perfil), e muitos estão com algum problema de saúde (retomando a fala de um servidor, abordando a questão de atendimento com prioridade: “Na fila de aposentados, quem são? Os velhinhos. Na fila do auxílio-doença, quem são? Os doentes, né?”), pode-se formar uma idéia de que esta é uma fonte bem caracterizada de custo humano para os usuários, particularmente em duas de suas dimensões:

- a. física, pelo desconforto provocado pela espera, mesmo havendo cadeiras acolchoadas nas agências, pois a observação *in loco* revela que vários, depois de um certo tempo, cochilam e buscam uma posição melhor para acomodar o pescoço e a cabeça. Outros levantam, “seguram” a parte inferior das costas, andam um pouco, voltam, sentam, levantam. Alguns, mesmo sentados, esticam os braços, esticam as pernas, movimentam as mãos, mexem os ombros, balançam a cabeça para um lado e para outro; e

- b. afetiva, em função do sentimento de “desamparo”, de não serem “acolhidos”. Na fala de um usuário no DF, como já transcrito em seção anterior, “O mais importante é colocar mais pessoas para trabalhar e pessoas mais educadas, que saibam tratar. Tem muito computador, mas só duas pessoas nos caixas”, ou então, como disse outra usuária de SP sobre o que é importante no atendimento, “A humanização, atendimento pessoal e o contato”. Em uma fila de espera por mais de uma ou duas horas, por vezes agravada por “quedas” nos sistemas informatizados e, particularmente, ao verem atendentes levantarem, se arrumarem / ajeitarem e saírem “sem muita cerimônia”, quando seu expediente chega ao fim, deixando uma ou mais posições de atendimento vagas, além das que já estavam (não necessariamente há alguém para “cobrir” imediatamente quem sai), “germina” um sentimento de que não há a devida atenção e cuidado para com as necessidades de quem está ali.

O quadro 58, a seguir, mostra que em SP mais da metade das pessoas esperam mais de meia hora, até uma hora e meia, e um pequeno percentual fica na fila até meia hora. Já no DF (onde nove dos 38 entrevistados não responderam à pergunta), embora haja um percentual expressivo de pessoas que ficam até meia hora (mais de 40%), 37,9% ficam mais de uma hora e meia. A figura 34 apresenta situações reais nas APS.

**Quadro 58 – Tempo de espera antes de ser iniciado o atendimento**

Tempo de espera (min)	GEX	
	DF (n = 29)	SP-Sul (n = 53)
até 30	41,4%	1,9%
> 30 até 60	17,2%	37,7%
> 60 até 90	3,4%	28,3%
> 90 até 120	6,9%	18,9%
> 120	31,0%	13,2%
Tempo médio	1h46mim	1h24min
Coeficiente de variação	105,4%	69,1%

Como resultado, o tempo médio de espera no DF é maior, porém a variabilidade é bem mais alta, o que indica quase uma situação de “8 ou 80”. Convém assinalar que os tempos médios do DF e de SP devem ser vistos como indicadores, e

não como medidas representativas das respectivas realidades, em função das altas variabilidades, aferidas pelos coeficientes de variação.

**Figura 34 (a, b, c) – Situações reais de fila de espera em APS**



O tema “fila(s)” não tem recebido muita atenção em Psicologia, pois, segundo Iglesias (2006), nos livros-texto de Psicologia Social mais conhecidos no contexto brasileiro (quer tenham sido escritos originalmente em língua portuguesa, quer sejam traduzidos), a palavra fila “não aparece no índice remissivo de nenhum deles, sendo que a maioria sequer faz referência a pesquisas específicas sobre o tema” (p. 13). Iglesias menciona ainda que em quatro edições do *Handbook of Social Psychology* a situação é similar, pois os termos originais *queue* ou *waiting line* não constam nos seus índices remissivos (embora em um dos capítulos da segunda edição, dedicado a movimentos coletivos, seja incluído o fenômeno das filas). Quando se trata de periódicos nacionais, consulta feita por aquele autor na base de dados Scielo, com o termo “fila de espera”, não resultou qualquer artigo. Quando usada a palavra “fila”, havia, naquela oportunidade, três referências (na área de Engenharia de Produção), e a palavra “espera” levava a quatro referências, dos quais três diziam respeito a filas (nas Ciências Biomédicas, e tratando de listas para internações e transplantes). Por fim, quando consultada a base PsycINFO, há quatro artigos publicados em revistas de Psicologia (quando a busca se deu por *waiting line*) e outros onze com enfoque psicossocial (consulta pelo termo *queue*), dos quais seis investigações levaram em conta filas reais. A conclusão de Iglesias é que “o tema não ganhou *status* suficiente para merecer destaque em índices remissivos ou palavras-chave para buscas bibliográficas [...] e não tende a ser visto como um objeto psicológico relevante” (p. 16).

Neste terreno um tanto deserto, há estudos como o realizado por Maister (1985), que discutiu “a psicologia das filas de espera”, buscando identificar como as esperas são vivenciadas por quem nelas está e apresentar subsídios para que gestores de organizações, voltadas para prestação de serviços, possam atuar corretivamente. Ele estabeleceu um conjunto de proposições relativas à “psicologia da espera”, mais especificamente sobre a percepção do tempo de espera, em função de determinados fatores individuais e situacionais. Sem a pretensão de ser uma lista exaustiva dos aspectos psicológicos envolvidos na aceitação do tempo de espera, as proposições de Maister são:

- a. tempo ocupado parece menor (mais curto) do que tempo não-ocupado;
- b. esperas pré-processo (antes de ser feito um primeiro contato humano) são percebidas como mais longas do que esperas “dentro do processo” de atendimento;
- c. ansiedade faz com que as esperas pareçam mais longas;
- d. esperas com duração incerta são mais longas (ou assim parecem) do que esperas conhecidas (“finitas”);
- e. esperas não explicadas, não justificadas, são mais longas do que as explicadas);
- f. esperas injustas são mais longas do que aquelas onde há equidade;
- g. esperas agitadas, conturbadas, parecem mais longas que esperas “relaxadas”, tranquilas;
- h. quanto mais valioso o serviço, mais tempo o consumidor esperará; e
- i. esperas individuais, solitárias, parecem mais longas do que as coletivas, em grupo.

No caso das APS, em geral o serviço a ser recebido é considerado valioso pelos usuários (muitas vezes imprescindível e sem outra opção de prestador), a espera é coletiva e, salvo algumas indisposições com relação a quem tem ou não direito a senhas preferenciais, entende-se que há certa isonomia (embora não se julgue “justo” ficar esperando por muito tempo). Em contrapartida, o tempo na “sala de espera” é tipicamente não-ocupado, pois não há qualquer atividade “proposta” pela instituição, salvo usar o tempo para cochilar, para contar o próprio tempo (em geral observando os painéis eletrônicos nos quais as senhas são chamadas), ou eventualmente conversar com outros, que também esperam, tudo marcado pelos sinais sonoros emitidos quando da chamada das senhas. Além disto, os tempos de espera são incertos, em princípio não-explicados

(salvo a auto-explicação da relação muitos usuários para poucos atendentes), por vezes com alguma tensão (fruto de algum conflito usuário-atendente, ou mais generalizada quando há queda ou lentidão de sistemas informatizados) e há usuários ansiosos, com incerteza se sairão da agência com seu assunto resolvido ou bem encaminhado ou, ao contrário, se receberão um “indeferido” ou terão que voltar (uma segunda vez ou mais uma vez). Resultado: tendência a perceber o tempo na fila como maior do que o real.

Ao consolidar 71 filas em lugares e/ou com propósitos diferentes, inclusive a do INSS, Corrêa (1998), com o objetivo de “contribuir para tornar a agonia da espera mais suportável, mais bem-humorada, menos estressante, e até, quem sabe, mais útil” (p. 11), sugere que o tempo despendido em uma APS seja utilizado para “se filosofar sobre a finitude da vida e a razão da existência” (p. 87).

Confiança no trabalho dos funcionários, no sentido de resolverem os assuntos / problemas trazidos (questões 15 e 16)

Para a pergunta 15, “o(a) Sr(a). confia que os funcionários fazem o melhor possível para resolver o assunto / o problema das pessoas que vêm aqui?”, 68,1% dos entrevistados disseram SIM, 12,1% MAIS OU MENOS e 9,9% entendem que NÃO. Outros 9,9% não responderam ou responderam que não sabiam. Aos 20 respondentes que “não confiavam”, ou “confiavam mais ou menos” no trabalho dos funcionários, questionou-se o porquê (quais as razões?). As duas alegações mais freqüentes não são de responsabilidade direta dos atendentes, mas sim da instituição, e estão articuladas (muito possivelmente em relação de causa e efeito): demora no atendimento ou atraso na concessão de um benefício, com 6 citações espontâneas, e falta de funcionários, com 5 citações. Falas dos usuários esclarecem melhor suas razões, relativas a estes dois pontos (grifos nossos):



Então não resolveu o problema, resolveu em parte. Marcou pro dia 6 de dezembro uma nova perícia, mas meu benefício vai cessar agora em outubro. E de outubro até dezembro eu recebo os atrasados, mas isso não impede, eu vou comer atraso? O que? Arroz e feijão meu filho tem que comer. Tem que esperar dois meses para receber um negócio que é meu de direito.  
(Vila Mariana, masc.)

O que precisa é aumentar o número dos funcionários.  
(Plano Piloto, masc.)

As outras alegações dos usuários para a falta de confiança no trabalho dos atendentes, e respectivas frequências são:

- ✓ Tratamento dispensado (falta de cortesia, descaso) = 3
- ✓ Falta de empenho, de esforço = 3
- ✓ Assunto não é resolvido em um único atendimento = 2
- ✓ Informações incorretas ou incompletas = 2
- ✓ “Jogo de empurra” = 1.

Exemplos representativos destes conteúdos são (grifos nossos):

Porque um joga pro outro, até nisto é demorado. Pra chegar no lugar certo passa por três ou quatro outros atendentes.  
(Taguatinga, fem.)

Porque não deram informação sobre uma senha preferencial. Descobri a existência dessa senha depois de muito tempo que minha filha estava cansada e chorando, por intermédio de outro segurado. Ninguém fica dando informações. Alguém com colete, com carinho e humanidade. Eles olham pra gente como um lixo.  
(Vila Mariana, fem.)

Ninguém me dá uma resposta correta, falam para eu pedir o processo, mas nada resolve.  
(Cidade Dutra, fem.)

Porque arrisca a sorte. Pouco esforço dos servidores.  
(Pinheiros, fem.)

Sendo as APS pontos de acesso de um sistema perito (GIDDENS, 1991), onde se estabelecem compromissos com rosto, em situações de co-presença, a falta de confiança de quase um terço dos usuários naqueles com quem se relaciona nas agências, com apresentação de justificativas que estão fora do alcance e da competência dos atendentes, evidencia proposição feita por aquele autor:

Embora todos estejam cômnicos de que o verdadeiro repositório de confiança está no sistema abstrato, e não nos indivíduos que nos contextos específicos o “representam”, os pontos de acesso trazem um lembrete de que pessoas de carne-e-osso (que são potencialmente falíveis) é que são seus operadores. Os compromissos com rosto tendem a ser imensamente dependentes do que pode ser chamado de *postura* dos representantes ou operadores do sistema (p. 89).

Neste sentido, constata-se que o atendente é o elo entre a confiança pessoal e a do sistema, como um todo. Se a face visível, com rosto, não se mostrar confiável, há uma “ruptura” nesse e conseqüências em termos de exigências afetivas para os usuários são previsíveis.

#### Confiança na dedicação do INSS para atendimento das necessidades de quem precisa dele (questões 17 e 18)

A situação mostra-se, agora, mais delicada em termos de confiança do que aquela apresentada quando o “alvo” da confiança eram os atendentes. Dos 91 entrevistados, 46,2% responderam SIM, 23,1% confiam MAIS OU MENOS e 20,9% NÃO confiam na dedicação do INSS para atendimento das necessidades de quem precisa. Não responderam ou disseram que não sabiam, 9,9% dos usuários.

As razões apresentadas para a falta de confiança, com respectivas frequências, em ordem decrescente, foram:

- ✓ Dificuldades / complicações / demora / falta de agilidade para remarcações e concessões de benefícios = 13
- ✓ Falta de confiança nas pessoas = 4
- ✓ Tratamento / atendimento ruim = 4
- ✓ Desrespeito às pessoas = 3
- ✓ Falta de pessoal (adequado) = 3
- ✓ Falta de interesse / de dedicação / descaso para resolver os assuntos = 3
- ✓ Incapacidade administrativa / excesso de burocracia = 3

- ✓ Falta de informações ou informações erradas = 2
- ✓ Falta de fiscalização externa = 1
- ✓ Injustiça = 1
- ✓ Realização de greves = 1.

Exemplos de falas representativas, que ilustram o conjunto de aspectos responsável pela falta de confiança na dedicação do INSS são (grifos nossos):

Porque a culpa é do sistema. Falta de treinamento, salário, remuneração e quantidade de funcionários no INSS em geral.  
(Vila Mariana, fem.)

Tem muito que melhorar. Incapacidade administrativa e falta de profissionais adequados.  
(Pinheiros, fem.)

Porque eles têm muitas falhas. Eles desconfiam muito das pessoas.  
(Taguatinga, fem.)

Pelo próprio sistema, muita coisa,  você vai num lugar te mandam pra outro lugar, você dá entrada num papel aí tem que tirar uma senha, aí você espera, é tudo uma coisa que poderia ser mais agilizado. Poderia ser mais agilizado e não é, isto que mata a gente. Você já vem com dor, às vezes já vem sem dinheiro pra comer, já vem pensando que é uma coisa rápida e você acaba ficando que nem hoje. Eu fiquei aqui duas horas e pouco por uma coisa simples, pra saber isso aqui só: onde está o dinheiro, como pegar e quando está disponível. Não tem cabimento um negócio desses. É uma coisa que podia ser mais agilizada. (Vila Mariana, masc.)

Porque eles acham que nunca vão passar pelo que a gente tá passando, são pessoas que lidam com gente, mas não as têm como gente, como ser humano. Me tratam como bicho.  
(Taguatinga, fem.)

Parece que fazem tudo para complicar. Não facilita a vida do segurado. Um ano e seis meses encostada e só então descobriu agora que o problema é acidente de trabalho.  
(Plano Piloto, fem.)

Voltam a ser mencionados tópicos já tratados quando da pergunta sobre a confiança no trabalho dos(as) atendentes (falta de confiança dos atendentes, tratamento desrespeitoso) e, também, a exemplo do que ocorreu na pergunta anterior, referências que indicam não haver, por parte de um grupo de usuários, uma distinção entre o que é de responsabilidade / competência institucional e pessoal. No geral, a instituição goza de menos “prestígio” junto aos usuários do que seu corpo de atendentes.

Esta confiança maior nas pessoas do que na instituição para a qual trabalham, no caso do atendimento presencial, mantém coerência com o que propõem Giddens (1991) e Goffman (2004). Esses autores contribuem para uma argumentação, no seguinte sentido: para o primeiro, “não haveria necessidade de se confiar em alguém cujas atividades fossem continuamente visíveis e cujos processos de pensamento fossem transparentes, ou de confiar em algum sistema cujos procedimentos fossem inteiramente conhecidos e compreendidos” (p. 40); para o segundo, “quando a atividade de alguém se passa na presença de outras pessoas, alguns aspectos das atividades são expressivamente acentuados e outros, que poderiam desacreditar a impressão incentivada, são suprimidos” (p.106). Os fatos acentuados aparecem em uma “região de fachada” [balcões de atendimento das APS], mas há “uma ‘região de fundo’ ou ‘dos bastidores’ [retaguarda e “escritórios” das Gerências Executivas, Gerências Regionais e Diretoria de Atendimento], onde os fatos suprimidos aparecem” (p. 106).

Uma interação face a face é definida por Goffman “como a influência recíproca dos indivíduos sobre as ações uns dos outros, quando em presença física imediata” (p. 23) e Giddens complementa, defendendo que em um sistema perito (atendimento presencial nas APS), os “indivíduos [atendentes] nos pontos de acesso [balcões / guichês das APS] se esforçam para se mostrar confiáveis” (p. 117), afinal “a confiança em sistemas abstratos não é psicologicamente gratificante como a confiança em pessoas o é” (p. 116).

No caso das APS, então, a consequência é aquela vista como resposta às questões 15, 16, 17 e 18, e já apresentada: enquanto mais de dois terços dos usuários confiam no desempenho dos atendentes, “elo entre a confiança pessoal e a do sistema” (GIDDENS, 1991, p. 117), de que eles fazem o melhor possível (“se esforçam para se mostrar confiáveis”, o percentual dos que confiam no INSS, na sua dedicação para o atendimento das necessidades das pessoas, cai para cerca de 50% (a confiança no que ocorre na “região de bastidores”, naquilo que não se conhece e não se compreende inteiramente, é mais frágil).

Sentimento(s) pós-atendimento (questão 19)

As respostas dadas por 82 usuários (ou 90,1% da amostra-piloto) quando perguntados sobre como se sentiam, uma vez concluído o atendimento (alternativamente, qual o sentimento ou sensação que tinham naquele momento), sugerem que o sentimento / sensação experimentado(a) está fortemente vinculado à resposta obtida (solução ou não de um pleito, necessidade de retorno ou não) e também ao tratamento recebido (incluídas aqui informações incompletas / insuficientes ou erradas, na ótica dos usuários). Assim, encontraram-se, basicamente, três grupos / “categorias” de sentimentos, como apresentados no quadro 59 a seguir, com as respectivas freqüências (incidências), sendo que alguns respondentes tiveram maior dificuldade para expressar o que sentiam (alguns não conseguiram fazê-lo) e outros manifestaram dois, três ou mais sentimentos em suas respostas.

**Quadro 59 – Como os usuários se sentem pós-atendimento em uma APS**

Conotação positiva		Conotação “ambígua” ou neutra		Conotação negativa	
	Freq. Abs.		Freq. Abs.		Freq. Abs.
Bem, muito bem	21	Aliviado(a)	5	Mal, muito mal, péssimo(a)	6
Satisfeito(a)	16	Esperançoso(a)	5	Desanimado(a)	3
Tranqüilo(a) / calmo(a)	3	“Normal”	3	Frustrado(a)	2
Contente / feliz	2			Intranqüilo(a) / nervoso(a)	2
				Triste / descontente	2
				Angustiado(a)	1
				Cansado(a)	1
				Chateado(a)	1
				Decepcionado(a)	1
				Deprimido(a)	1
				Descrente	1
				Desrespeitado(a)	1
				Discriminado(a)	1
				Fora do meu país	1
				Humilhado(a)	1
				Ignorado(a)	1
				Impotente	1
				Insatisfeito(a)	1
				Inseguro(a)	1
Total =	42	Total =	13	Total =	29

Embora haja maior número de referências a sentir-se “bem” ou “satisfeito(a)”, o repertório de termos para expressar sentimentos que resultam de uma exigência afetiva

alta é bem mais diversificado. Ressalte-se que mesmo em alguns casos para os quais afirmou-se estar “bem” ou “satisfeito(a)” há uma mensagem de certa resignação. Algumas afirmações de “alívio” sinalizam de forma clara a causa: não ter que voltar a uma APS. Exemplos representativos do que disseram os usuários são (grifos nossos):

Estou bem, pelo menos a pessoa explicou o que tenho que fazer.  
(Sobradinho, fem.)

Estou bem, aceitei o que me foi dito.  
(Pinheiros, fem.)

Então vou ter que pegar outra senha, talvez esperar mais uma hora. Pra mim eu me sinto assim, pelo bolo de cidadania, eu me sinto assim, discriminado. A gente trabalha, batalha, contribui, e na hora do privilégio a gente é discriminado, humilhado. Isto aqui é humilhação.  
(Santo Amaro, masc.)

De alívio, porque não vou voltar mais aqui.  
(Vila Mariana, fem.)

Eu me sinto, como se diz, assim, sendo ignorado por todos. Eu não acho normal ficar três horas a espera de algo. Eu acho um desrespeito total.  
(Taguatinga, masc.)

Não estou muito animado, saí descrente, desanimado, deprimido, sem receber por erro do funcionário.  
(Plano Piloto, masc.)

### Avaliação geral para o funcionamento do INSS (questão 23)

Depois de tratar temas diretamente ligados à situação de atendimento presencial, mesmo que esta pudesse manter algum vínculo com atendimento remoto, pediu-se aos usuários que dessem uma nota que representasse sua avaliação geral do funcionamento do INSS. Com isto buscava-se uma síntese, uma visão geral, que numericamente indicasse a “temperatura” local (quanto menor, maior a indicação de

“perigo” para efetivo exercício de cidadania). Os resultados estão apresentados no quadro 60.

**Quadro 60 – Notas dos usuários para o funcionamento geral do INSS**

APS	Notas	
	Média	Coefficiente de variação
Cidade Dutra	7,7	24,3%
Pinheiros	6,7	43,3%
Santo Amaro	7,3	34,8%
Vila Mariana	6,1	42,5%
GEX SP-Sul	6,8	38,3%
Plano Piloto	5,6	63,6%
Sobradinho	6,6	19,4%
Taguatinga	2,4	115,9%
GEX DF	4,9	68,2%
<b>GERAL</b>	<b>6,1</b>	<b>49,1%</b>

A APS Taguatinga, na ótica dos usuários, apresenta um resultado sensivelmente menor que as demais. Mesmo considerando tratar-se de amostras-piloto em cada uma das agências (ou seja, amostras pequenas, mesmo sendo aleatórias, e que por isto não permitem generalizações com o devido suporte estatístico), não se pode desconsiderar tratar-se de um caso que requer uma intervenção imediata. A nota média de 2,4 (em uma escala de 0 a 10), embora haja grande variabilidade, indicada pelo coeficiente de variação, é um reflexo da criticidade daquele cenário, o que está em sintonia com as respostas dos atendentes (naquela agência, sintomaticamente, houve o menor percentual de atendentes que responderam o questionário aplicado) e com as observações realizadas.

A APS Cidade Dutra, por outro lado, emerge como aquela que, se não chega a ser um “centro de excelência” no atendimento aos usuários, talvez reúna um conjunto de requisitos que possa constituir um *benchmark* (uma “marca” de referência) a ser melhor estudado pelo INSS. Tal afirmação leva em conta não apenas o valor da média encontrada, até porque quando realizado o teste de igualdade de médias, ou Análise de Variância – ANOVA (ou ANDEVA), as médias de Cidade Dutra, Santo Amaro e Pinheiros

não se mostram significativamente (ou estatisticamente) diferentes (valor calculado para a estatística  $F = 0,3411$ ; valor- $p = 0,7134$ ), mas sim o coeficiente de variação, que revela ser uma avaliação mais homogênea (menos dispersa) que as das demais APS da GEX SP-Sul, embora ainda não possa ser considerada tipicamente homogênea, o que requer um coeficiente menor ou igual a 15% (MARTINS, 2001).

Com o objetivo de avaliar os impactos das outras respostas na composição da nota geral, buscou-se verificar as correlações entre algumas variáveis, particularmente entre a nota geral e o tempo de espera, a confiança nos funcionários e na instituição, e o respeito aos direitos de cidadão(ã). Para isto, cada uma das três variáveis não quantitativas foi considerada dicotômica (sim ou não). Encontraram-se os resultados que constam no quadro 61.

**Quadro 61 – Correlações entre respostas dos usuários**

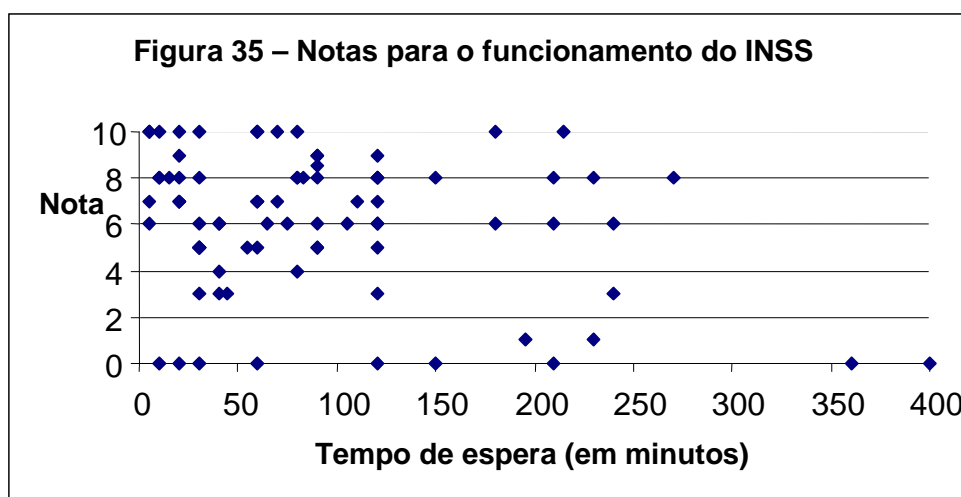
	Nota geral	Tempo de espera	Respeito aos direitos	Confiança nos funcionários	Confiança no INSS
Nota geral	1,0000				
Tempo de espera	-0,2684	1,0000			
Respeito aos direitos de cidadão	0,6152	-0,2363	1,0000		
Confiança nos funcionários	0,5027	-0,2736	0,3863	1,0000	
Confiança no INSS	0,3776	-0,1267	0,2931	0,3026	1,0000

A nota geral atribuída pelos usuários guarda maior correlação com sua avaliação sobre o respeito aos direitos de cidadão(ã) e a confiança no trabalho dos servidores (em fazerem o melhor possível para resolver as demandas). A tentativa de construir um modelo de regressão, com articulação dessas variáveis, sendo a nota geral a variável dependente, não resultou das mais “felizes”, pois o coeficiente de determinação  $R^2$ , indicador estatístico da “aderência” do modelo à realidade dos dados, foi inferior a 50% (= 0,4875), ou seja, menos de 50% da variabilidade das notas é explicado pela variação conjunta das quatro variáveis explicativas. Do ponto de vista estatístico, não é um modelo que possa ser considerado consistente para interpretação da variação das notas e do impacto de cada variável explicativa sobre elas (embora tenha sido obtido um nível de significância de  $1,82 \times 10^{-10}$  para a estatística  $F$ , e os valores- $p$  associados às estimativas dos coeficientes “beta” do modelo também tenham sido satisfatórios). Um caminho para a continuidade deste tipo de análise passaria pelo desdobramento de cada variável não quantitativa em duas variáveis *dummy*, a fim de



diferenciar as respostas “mais ou menos” e “não”, mas isto fica como sugestão para estudos futuros. Uma “virtude” presente é a ausência de colinearidade (altas correlações) entre os pares de variáveis explicativas, pois um pré-requisito necessário para a “estabilidade” do modelo é este: que as correlações entre pares de variáveis explicativas não sejam altas (estabilidade aqui deve ser entendida como variabilidade baixa para os estimadores dos coeficientes “beta” do modelo de regressão).

Quanto ao tempo de espera, parte de seu efeito muito possivelmente também esteja incluído na resposta dada ao respeito dos direitos de cidadão (como será tratado na seção 6.7.1.). Tomado isoladamente, não há uma correlação com a avaliação geral que possa ser considerada relevante. A figura a seguir ilustra este ponto.



Observa-se que, mesmo para tempos de espera relativamente “pequenos” (até 45 minutos), tem-se notas menores ou iguais a sete, incluindo alguns zeros, e mesmo para tempos “mais expressivos” (maiores que uma hora) há notas iguais ou superiores a oito. A pequena correlação negativa encontrada indica uma “ligeira” tendência de diminuição da nota à medida que o tempo de espera aumenta, porém mesmo isto deve ser visto com a devida cautela. Assim, o grupo de usuários entrevistados demonstra que, apesar do tempo de espera, se o atendimento prestado pelo servidor inspirar confiança de que se está tentando fazer valer a garantia de um direito (de cidadão), a avaliação, salvo exceções, resultará alta.

#### Comentários e sugestões sobre o atendimento (questão 24)

As repostas dadas por 64 usuários (= 70,3% da amostra) basicamente reforçam os pontos já mencionados por eles e chamam a atenção por manterem

afinidade com a “voz dos atendentes” quanto ao que tem prejudicado a atividade de atendimento presencial, no sentido de aumentar as dificuldades dos atendentes para responder de forma satisfatória às demandas formuladas pelos usuários e também às expectativas dos gestores do INSS, o que acaba provocando uma situação na qual os riscos de todos os “atores” sentirem-se demasiadamente “cansados” / “desgastados” não são desprezíveis. Os exemplos a seguir ilustram esta associação entre a voz dos usuários e a dos atendentes:

- a. usuários desinformados sobre seus direitos e procedimentos da Previdência → “Acho que falta esclarecimento ao segurado” (Plano Piloto, masc.);
- b. falta de pessoal, quadro insuficiente para “dar conta” da demanda → “Só contratar mais funcionários. É muito pouco e tem muita gente. Além de atender melhor, vai gerar mais emprego. Tem muita gente preparada sem oportunidade, paradas. Inclusive lá em casa mesmo tem um” (Sobradinho, masc);
- c. falta de respeito, de cortesia, e estresse (“acusações” de parte a parte) → “Melhorar o atendimento com mais respeito ao segurado” (Pinheiros, masc.), ou então, “Ter pessoas, dá um atendimento digno pro cidadão, pelo menos respeito. Quantas e quantas eu já vi chorando, principalmente idosos” (Taguatinga, fem.);
- d. sistemas informatizados deficientes → “A sugestão que eu dava é investir mais na área de informatização. É o que os próprios funcionários alega, o sistema está lento, está fora do ar. Também na educação dos atendentes. Você contribui, você é o patrão e é recebido com patadas quando pede alguma informação” (Sobradinho, masc.);
- e. impotência do atendente para resolver questões, atendimento impessoal → “O funcionário que atende só agenda e ele atende que nem um computador. Ele olha no computador, só tem pro dia tal ... e pronto. Agora o teu problema em si, ele não resolve. Então eu quero ver se tem alguém aqui dentro desta agência que pode resolver pra não cessar esse benefício até a marcação dessa nova perícia médica” (Vila Mariana, masc.);
- f. necessidade do usuário voltar à agência e/ou distância entre a data de marcação e a data de efetivo atendimento → “Treinar melhor esse pessoal que atende a gente, eles não sabem nada, dar mais atenção a gente. Agendamentos muito distantes, agendei para ver meu processo e vai demorar muito, tô perdendo tempo” (Cidade Dutra, fem.), ou então, “Colocar servidores mais experientes. Protocolo direito, para não vir várias vezes resolver um assunto e não resolve” (Plano Piloto, masc.); e
- g. (des)conhecimento, por parte dos atendentes, das regras para concessão de benefícios (muitas e em constante atualização) → “Treinar mais funcionários para serem mais especializados no assunto. O atendente às vezes não sabe informar e tem que pegar informações

com superiores a ele, para sair do INSS sabendo o que tem que fazer” (Pinheiros, fem.).

Se há atendentes que “desistem” (de algumas formas, e com uma possibilidade concreta de deixar aquela realidade), também há “desistência” por parte de alguns usuários, em geral sem a opção de “abandonar o barco”: “Sugestão não adianta, né?” (Taguatinga, fem.). Desgaste certo! Exercício de cidadania? Incerto!



### 6.5.2. Para cidadãos(?) -atendentes

Os resultados aqui apresentados decorrem da aplicação da Escala de Custo Humano do Trabalho – ECHT, como mencionado na seção 5.2., construída e validada em harmonia com a definição de CHT proposta por Ferreira e Mendes (2003), retomada por Ferreira (2006b), e já empregada em diversos estudos orientados pela Ergonomia da Atividade (por exemplo, ALVES JR., 2005; PRADO, 2006 e VERAS, 2006).

Antecipa-se aqui uma avaliação geral dos três fatores do Custo Humano do Trabalho investigados para os atendentes, que serão, em seguida, devidamente particularizados. Faz-se, então, necessário reapresentar os parâmetros básicos utilizados para interpretação dos resultados obtidos com a ECHT. Assim, para um item ou fator, tem-se que ele pode ser interpretado como:



- ✓ Baixo → entendido como resultado positivo, que revela traços mais “tímidos”, discretos, no tocante às exigências presentes no Contexto de Trabalho alvo da investigação, e, neste sentido, sinalizam que os elementos presentes naquele contexto, que levam ao baixo custo, devem ser mantidos, consolidados e, quando aplicável, aprimorados.
- ✓ Moderado → entendido como resultado intermediário, que revela traços “com contornos mais definidos”, porém ainda não tão marcantes / acentuados, relativamente às exigências presentes no Contexto de Trabalho em questão. Os itens assim avaliados configuram uma situação “intermediária”, que deve provocar um “estado de alerta” e, eventualmente, investigações mais aprofundadas, uma vez que esta pode a parte visível de um *iceberg*, cuja profundidade e abrangência permanecem desconhecidas.
- ✓ Alto → entendido como resultado negativo, que revela traços marcantes (ou acentuados) quanto às exigências (cognitivas, afetivas e físicas) presentes no Contexto de Trabalho. Tais aspectos, demandam, como consequência, implementação de ações no curto prazo para que o(s) fato(s) gerador(es) desse alto custo possa(m) ser transformado(s) e seus efeitos, “atenuados”.

**Quadro 62 – Como os servidores avaliam o “Custo Afetivo do Trabalho” nas APS estudadas: itens do fator e relações de associação com variáveis profissiográficas e demográficas**


ITENS DO FATOR CUSTO AFETIVO	AVALIAÇÃO	Variáveis Profissiográficas			Variáveis Demográficas		
		GEX	Tempo na função	Cargo	Sexo	Escolaridade	Estado civil
33 – Ter controle das emoções	Alto 	X					
34 – Ter que lidar com ordens contraditórias	Alto						
35 – Ter custo emocional	Alto	X		X			
36 – Ser obrigado a lidar com a agressividade dos outros	Alto 						
37 – Disfarçar os sentimentos	Alto	X		X			
38 – Ser obrigado a elogiar as pessoas	Baixo	X					
39 – Ser obrigado a ter bom humor	Moderado	X					
40 – Ser obrigado a cuidar da aparência física	Baixo	X					
41 – Ser bonzinho com os outros	Baixo	X		X			
42 – Transgredir valores éticos	Baixo	X					
43 – Ser submetido a constrangimentos	Baixo	X	X				
44 – Ser obrigado a sorrir	Baixo						
<b>CUSTO AFETIVO DO TRABALHO</b>	<b>MODERADO</b>						

**Quadro 63 – Como os servidores avaliam o “Custo Cognitivo do Trabalho” nas APS estudadas: itens do fator e relações de associação com variáveis profissiográficas e demográficas**

ITENS DO FATOR CUSTO COGNITIVO	AVALIAÇÃO	Variáveis Profissiográficas			Variáveis Demográficas		
		GEX	Tempo na função	Cargo	Sexo	Escolaridade	Estado civil
45 – Desenvolver macetes	Moderado				X		
46 – Ter que resolver problemas	Alto 						
47 – Ser obrigado a lidar com imprevistos	Alto 						
48 – Fazer previsão de acontecimentos	Alto						
49 – Usar a visão de forma contínua	Alto	X					
50 – Usar a memória o tempo todo	Alto 	X					
51 – Ter custo intelectual	Alto	X					

52 – Fazer esforço mental	Alto 	X	
53 – Ter concentração mental	Alto 	X	X
<b>CUSTO COGNITIVO DO TRABALHO</b>	<b>ALTO</b>		

**Quadro 64 – Como os servidores avaliam o “Custo Físico do Trabalho” nas APS estudadas: itens do fator e relações de associação com variáveis profissiográficas e demográficas**

ITENS DO FATOR CUSTO FÍSICO	AVALIAÇÃO	Variáveis Profissiográficas			Variáveis Demográficas		
		GEX	Tempo na função	Cargo	Sexo	Escolaridade	Estado civil
54 – Usar a força física	Baixo						X
55 – Usar os braços de forma contínua	Alto	X					
56 – Ficar em posição curvada	Moderado	X			X	X	
57 – Caminhar	Baixo	X	X			X	
58 – Ser obrigado a ficar em pé	Baixo						
59 – Ter que manusear objetos pesados	Baixo	X	X				
60 – Fazer esforço físico	Baixo		X				
61 – Usar as pernas de forma contínua	Baixo	X	X		X	X	
62 – Usar as mãos de forma repetida	Alto 	X					
63 – Subir e descer escadas	Baixo	X					
<b>CUSTO FÍSICO DO TRABALHO</b>	<b>BAIXO</b>						

### 6.5.2.1. Custo Afetivo

A seguir, serão apresentados os quadros 65a, b e c, contendo o conjunto de resultados para os itens do fator Custo Afetivo do Trabalho, tais como relacionados no quadro 14. A última coluna do quadro 65c, dedicada à consolidação dos dados, apresenta as frequências totais (absolutas e relativas) em cada opção de resposta, considerados todos os doze itens da escala para este fator. A última linha de cada um deles registra o resultado do indicador proposto na seção 5.3., ou seja: = (soma dos percentuais nas opções TOTALMENTE e BASTANTE EXIGIDO) – (soma dos percentuais nas opções NADA e POUCO EXIGIDO), consideradas apenas as respostas válidas (ou seja, “descontados” os casos de respostas em branco e as nulas). Em função de cada resultado, faz-se a leitura do diagnóstico, também seguindo a proposta sugerida naquela seção.

**Quadro 65(a) – Respostas dos atendentes para custo afetivo**

Respostas	Frequências							
	Item 33		Item 34		Item 35		Item 36	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Nada exigido	5	2,78	10	5,59	9	5,00	7	3,89
Pouco exigido	14	7,78	21	11,73	11	6,11	11	6,11
Mais ou menos exigido	24	13,33	50	27,93	41	22,78	29	16,11
Bastante exigido	69	38,33	67	37,43	64	35,56	65	36,11
Totalmente exigido	68	37,78	30	16,76	47	26,11	67	37,22
NR/nula	0	0,00	1	0,56	8	4,44	1	0,56
<b>Total</b>	<b>180</b>	<b>100,00</b>	<b>179</b>	<b>100,00</b>	<b>180</b>	<b>100,00</b>	<b>180</b>	<b>100,00</b>
% corrigido respostas 1 e 2		10,56		17,42		11,63		10,06
% corrigido respostas 4 e 5		76,11		54,49		64,53		73,74
Indicador % e "diagnóstico"	65,56	ALTO	37,08	ALTO	52,91	ALTO	63,69	ALTO

**Quadro 65(b) – Respostas dos atendentes para custo afetivo (continuação)**

Respostas	Frequências							
	Item 37		Item 38		Item 39		Item 40	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Nada exigido	11	6,11	77	42,78	36	20,00	32	17,78
Pouco exigido	16	8,89	43	23,89	30	16,67	42	23,33
Mais ou menos exigido	52	28,89	35	19,44	47	26,11	60	33,33
Bastante exigido	56	31,11	15	8,33	39	21,67	28	15,56
Totalmente exigido	43	23,89	9	5,00	27	15,00	17	9,44
NR/nula	2	1,11	1	0,56	1	0,56	1	0,56
<b>Total</b>	<b>180</b>	<b>100,00</b>	<b>180</b>	<b>100,00</b>	<b>180</b>	<b>100,00</b>	<b>180</b>	<b>100,00</b>
% corrigido respostas 1 e 2		15,17		67,04		36,87		41,34
% corrigido respostas 4 e 5		55,62		13,41		36,87		25,14
Indicador % e "diagnóstico"	40,45	ALTO	-53,63	BAIXO	0,00	MODERADO	-16,20	BAIXO

**Quadro 65(c) – Respostas dos atendentes para custo afetivo (continuação)**

Respostas	Frequências									
	Item 41		Item 42		Item 43		Item 44		Consolidado	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Nada exigido	54	30,00	100	55,56	63	35,00	72	40,00	476	22,05
Pouco exigido	42	23,33	32	17,78	31	17,22	44	24,44	337	15,61
Mais ou menos exigido	53	29,44	21	11,67	45	25,00	32	17,78	489	22,65
Bastante exigido	23	12,78	13	7,22	24	13,33	19	10,56	482	22,33
Totalmente exigido	8	4,44	12	6,67	16	8,89	11	6,11	355	16,44
NR/nula	0	0,00	2	1,11	1	0,56	2	1,11	20	0,93
<b>Total</b>	<b>180</b>	<b>100,00</b>	<b>180</b>	<b>100,00</b>	<b>180</b>	<b>100,00</b>	<b>180</b>	<b>100,00</b>	<b>2159</b>	<b>100,00</b>
% corrigido respostas 1 e 2		53,33		74,16		52,51		65,17		38,01
% corrigido respostas 4 e 5		17,22		14,04		22,35		16,85		39,13
Indicador % e "diagnóstico"	-36,11	BAIXO	-60,11	BAIXO	-30,17	BAIXO	-48,31	BAIXO	1,12	MODERADO

Com base nas respostas dadas pelos atendentes, quadros 65a, b e c, e no critério explicitado para caracterização do Custo Humano do Trabalho, constata-se que existe, na verdade, um custo afetivo “polarizado”, com uma distribuição quase “meio a meio” dos doze itens que compõem a escala. Isto significa dizer, de forma mais objetiva, que há cinco aspectos para os quais as respostas apontam um desgaste afetivo alto (destaque para itens 33 – ter controle das emoções, 35 – ter custo emocional e 36 – ser obrigado a lidar com a agressividade dos outros), enquanto para outros seis as respostas indicam um desgaste afetivo baixo (destaque para os de número 38 – ser obrigado a elogiar as pessoas, 42 – transgredir valores éticos e 44 – ser obrigado a sorrir).

Com relação aos aspectos apontados com custo alto, houve confirmação taxativa quando da realização das entrevistas coletivas, pois quando o assunto foi trazido para debate, houve claras manifestações de que isto não só faz parte do cotidiano de trabalho nas APS, como também traz impactos para a vida dos atendentes. Duas falas evidenciam este ponto (grifos nossos):

Geralmente a gente lida com gente desesperada, gente que tá desesperada por causa de algum motivo, muitas vezes não tem direito, mas ele não tá preocupado com isso, ele tá preocupado com os filhos que ele tem que alimentar, a boca que ele tem pra alimentar, e geralmente é gente desesperada. E convenhamos, quer queira quer não, a instituição como um todo ela presta um serviço ruim, é mal prestado [...] não tem um padrão, o serviço não é bom, e aí junta isso com o fato do problema que é social das pessoas, e aí ...

Surgia problemas de atendimento fenomenais, situações que causam brigas, confusões, um dos maiores problemas das agências grandes, pelo menos nas grandes, é com relação a quem tem direito, porque aquele lá recebeu a preferencial, aquele lá ... olha aquele ali andando ... está com senha preferencial por quê?

Quando das entrevistas coletivas com atendentes, ficou caracterizada a necessidade de implementação de estratégias para lidar com situações fruto desse desespero e dessa busca por um atendimento mais rápido, para as quais, grande parte das vezes, os atendentes não tem objetivamente o que oferecer. Duas falas de atendentes são representativas do impacto provocado por este tipo de exigência: não ter uma “oferta concreta” para a demanda do usuário (grifos nossos):

Do ponto de vista pessoal é um lixo, né? É ruim cê trabalhar, porque assim, não é, você não tá lá pra fazer qualquer coisa e colocar o dinheiro no bolso. Você quer finalizar, qualquer trabalho você quer realizar qualquer coisa. Aí vem aquela pessoa com o processo que está demorando anos, aí cê, é ruim isso né? Até aí você vai falar: o que eu posso fazer com relação a isso? Você tem um limite né? E você tem que se conformar com este limite.

Você vê casos ali, a pessoa, casos assim de doenças terríveis e você tem que dizer que ela não tem direito, explicar porquê. É duro, é uma situação delicada.

Não é raro que esta combinação (desespero + demora para atendimento e/ou resposta) faça com que usuários se tornem agressivos, também demandando necessidade de implementação de estratégias, as quais serão tratadas na próxima seção (73,7% dos respondentes mencionaram ser “BASTANTE” ou “TOTALMENTE EXIGIDO”



lidar com a agressividade dos outros). Quanto à agressividade presente no relacionamento atendente-usuário em situação de atendimento face-a-face, os estudos de Alves Jr. (2005) e Prado (2006) também alertam para tal ocorrência. Relato dos resultados encontrados por Ferreira (2002), também oriundos de um contexto de atendimento presencial em um órgão público, aponta que, para aquela situação e oportunidade,

As dificuldades mais freqüentes estão associadas ao relacionamento direto ou indireto com os usuários. O que mais incomoda os funcionários e constitui um fator de desgaste emocional é o comportamento do usuário que combina, em geral, três ingredientes: (a) deseja o “serviço para ontem”; (b) chega ao guichê desinformado sobre as exigências administrativas e legais do serviço; e (c) reclama e age de modo mal-educado (p. 175).

A fotografia descrita é adequadamente aplicável às APS, cinco anos depois, com um agravante, que constitui um potencial gerador de “desespero”: soma da natureza da demanda formulada (que, em geral, envolve recebimento de um benefício para suprir necessidades básicas individuais ou familiares) com a (falta de) qualidade no serviço prestado (expressa, fundamentalmente, na distância entre a data do contato para agendamento e o efetivo atendimento e/ou realização de uma perícia e para divulgação de resultados quanto à concessão do benefício solicitado). Como exemplo, em fevereiro de 2007 o atendimento para solicitação de um pedido de aposentadoria em uma das APS do DF estava sendo agendado para setembro do mesmo ano (podia-se conseguir uma data até três meses antes, desde que na APS em que houvesse vaga, independente da distância geográfica ou conveniência para o usuário). No caso de ligações para o 0800, para obtenção de informações ou realização de um agendamento, quando todos os atendentes estão ocupados há uma gravação que ao prestar esta informação também diz que os melhores horários são antes das 9 e após 19 horas. Dito isso, desliga-se automaticamente, sem chance para o usuário sequer pensar em aguardar na linha (para conter / eliminar esta “fila não visível”, “proíbe-se” a entrada de mais pessoas, que são “convidadas” a vir outro horário). Cabe aqui, a transcrição de uma reflexão de Wisner (1994), em tom de alerta:

Como que para proteger os trabalhadores dos usuários, barreiras foram sendo progressivamente construídas. Elas podem ser físicas (vidros com maior ou menor número de aberturas), organizacionais (as pessoas são convidadas a pegar um número na entrada e são chamadas por ordem de chegada) ou simbólicas (o acesso ao guichê é limitado por uma linha pintada no chão).

Com toda a evidência, estabelecem-se nessas circunstâncias relações particulares, análogas às de uma transferência agressiva. Em razão de um processo social sutilíssimo, as decisões são tomadas longe do público e muitas vezes sem muita preocupação com suas reações; o pessoal dos guichês têm o papel de “engolir” a expressão de descontentamento dos

usuários. Embora não raro esses trabalhadores sejam de fato competentes, eles são mandados aos quichês não para resolverem problemas freqüentemente insolúveis, mas para que alguém esteja lá ouvindo as reclamações e os protestos (p. 19, grifos nossos).

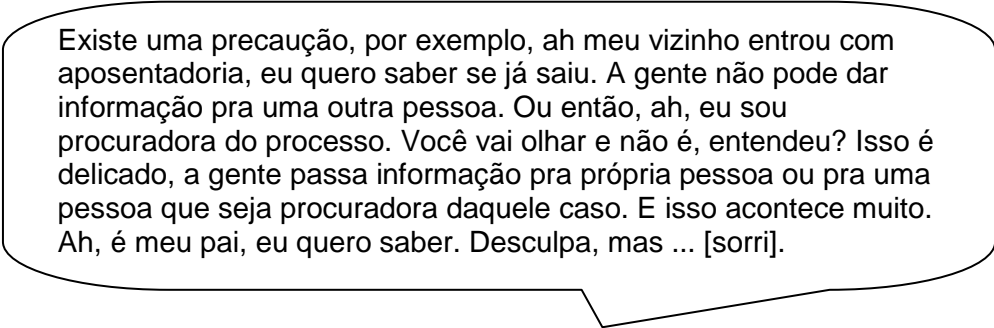
Já foi mencionado que alguns atendentes sentem-se “desprotegidos”, vulneráveis, por não existir nas APS uma barreira física entre eles e os usuários (além da separação produzida pela bancada), ou seja, o nível de proteção presente (mesmo que seja parcialmente simbólico) não é julgado suficiente por parte dos servidores.

Para apenas um item, o 39, que trata do “bom humor”, não houve clara predominância, que permitisse uma “definição” quanto ao custo ser alto ou baixo. Observa-se, neste caso específico, que não houve convergência para a posição central da escala, mas sim uma dispersão mais ou menos “equilibrada” entre o centro e os lados “positivo” e “negativo”.

Para o item 41 (combinado ao item 44 – ser obrigado a sorrir, ambos interpretados como custo baixo), as observações realizadas atestam que “ser bonzinho” não se configura como uma exigência das mais presentes ao “repertório” dos atendentes, pois nos três níveis de relacionamento (com os pares, com os gestores e com os usuários), a fronteira / o limite para “não ser bonzinho” é tênue (cuja “ruptura” é particularmente manifestada pela rispidez em algumas falas, abrangendo forma e conteúdo). Emerge, por vezes, como consequência da agressividade dos usuários, mas não deve ser visto necessariamente como consequência (constataram-se exemplos de situações nas quais a agressividade inicial partiu do atendente). O ritmo acelerado, a pressão temporal, a cobrança por resultados, as múltiplas necessidades dos usuários e o binômio rede-sistemas informatizados “pouco confiável”, presentes no contexto de trabalho (aspectos já apresentados e comentados), parecem não permitir que “ser bonzinho” encontre muito espaço nos relacionamentos. O “não sorrir”, então, aparece como coadjuvante do “não ser bonzinho”.

No que diz respeito à “transgressão de valores éticos” (item 42), em que pese o risco de não haver unanimidade dos atendentes com relação ao significado prático de tais valores, o baixo custo diagnosticado pode também ser consequência da rigidez dos controles exercidos, quer sejam aqueles oriundos dos próprios sistemas informatizados, quer sejam os riscos associados às inspeções do TCU, como já relatado, que submetem os atendentes a um estado de insegurança e temor. Deve-se também lembrar que alguns atendentes alegam que há usuários que tentam efetivamente burlar as regras da Previdência para concessão de benefícios, com uso de distintos artifícios (carteiras de trabalho com dados adulterados seria um deles), o que possivelmente

redobra os cuidados no trato da documentação entregue pelos usuários e também no relacionamento com eles. A fala de um atendente em uma das entrevistas coletivas contribui para melhor esclarecimento:



Existe uma precaução, por exemplo, ah meu vizinho entrou com aposentadoria, eu quero saber se já saiu. A gente não pode dar informação pra uma outra pessoa. Ou então, ah, eu sou procuradora do processo. Você vai olhar e não é, entendeu? Isso é delicado, a gente passa informação pra própria pessoa ou pra uma pessoa que seja procuradora daquele caso. E isso acontece muito. Ah, é meu pai, eu quero saber. Desculpa, mas ... [sorri].

Em muitas situações a liberação de um benefício é condicionada ao resultado de uma perícia médica, logo os atendentes têm, nestes casos, pouca ou nenhuma ingerência que pudesse permitir deslizes éticos. No caso do controle das filas, outro ponto “sensível”, a distribuição de senhas é feita por um setor específico e a regra legal para concessão de prioridades é clara, por mais que no contexto do INSS fosse possível alegar uma dificuldade adicional, em função dos serviços prestados e do público-alvo. Também aí os servidores encontrariam pouco espaço para “ajustes”, caso algum deles assim quisesse proceder. Sobretudo, cabe ressaltar, entende-se que prevalece um senso de responsabilidade para com a “coisa pública” e com os direitos daqueles que legitimamente os buscam nas APS. A fala de um(a) atendente sintetiza este ponto: “Se o segurado soubesse o que a gente faz pra dar o direito pra ele, ele tratava a gente igual a ... [risos]”. O que foi dito na seção anterior sobre ter que “driblar” sistemas informatizados para correção de erros de dados ali contidos, e assim fazer valer um direito do usuário, é um forte sinal do comprometimento dos atendentes com a busca de uma solução para o usuário, circunscrita ao alcance de seu nível de atuação.

A seguir, serão apresentados resultados obtidos com a aplicação do teste qui-quadrado para verificação de existência de independência entre pares de variáveis, o que no nosso caso equivale a saber se há, para um item específico de Custo Afetivo do Trabalho, um mesmo padrão / perfil de respostas, independentemente da Gerência Executiva dos(as) atendentes, do tempo que tenham na função, do cargo ocupado, de seu sexo, de sua escolaridade e de seu estado civil. Isto será feito em duas etapas: primeiramente com foco nas três variáveis profissiográficas, para posteriormente serem investigadas as relações com as três variáveis demográficas. A estrutura contém um quadro-síntese dos resultados encontrados quando da aplicação do teste, bem como o

nível de significância (ou valor-p) em cada situação, seguido de quadros onde são detalhadas as relações mais significativas, acompanhadas de uma discussão sintética.

Manteve-se o máximo de 5% para o nível de significância, com vista à rejeição da hipótese de independência. Caso o valor fique entre 5 e 6%, a hipótese de independência não será rejeitada, mas tal situação (“de fronteira”) será sinalizada com sombreamento das respectivas células no quadro.

**Quadro 66 – Resultados do teste Qui-Quadrado de Independência: Custo Afetivo do Trabalho x variáveis profissiográficas**

CUSTO AFETIVO	RESULTADOS DO TESTE QUI-QUADRADO DE INDEPENDÊNCIA					
	Relação com a "GEX"		Relação com o "tempo na função"		Relação com o "cargo"	
	Conclusão	nível de significância	Conclusão	nível de significância	Conclusão	nível de significância
Ter controle das emoções	Rejeita-se independência	0,004330	Aceita-se independência	0,378112	Aceita-se independência	0,602598
Ter que lidar com ordens contraditórias	Aceita-se independência	0,126874	Aceita-se independência	0,318009	Aceita-se independência	0,481668
Ter custo emocional	Rejeita-se independência	0,017416	Aceita-se independência	0,110086	Rejeita-se independência	0,025736
Ser obrigado a lidar com a agressividade dos outros	Aceita-se independência	0,246777	Aceita-se independência	0,367016	Aceita-se independência	0,185892
Disfarçar os sentimentos	Rejeita-se independência	0,007875	Aceita-se independência	0,350931	Rejeita-se independência	0,008279
Ser obrigado a elogiar as pessoas	Rejeita-se independência	0,036190	Aceita-se independência	0,307752	Aceita-se independência	0,568725
Ser obrigado a ter bom humor	Rejeita-se independência	0,020561	Aceita-se independência	0,640618	Aceita-se independência	0,853172
Ser obrigado a cuidar da aparência física	Rejeita-se independência	0,027639	Aceita-se independência	0,190763	Aceita-se independência	0,435488
Ser bonzinho com os outros	Rejeita-se independência	0,050240	Aceita-se independência	0,464014	Rejeita-se independência	0,034893
Transgredir valores éticos	Rejeita-se independência	0,022475	Aceita-se independência	0,083810	Aceita-se independência	0,401880
Ser submetido a constrangimentos	Rejeita-se independência	0,012643	Rejeita-se independência	0,016604	Aceita-se independência	0,197408
Ser obrigado a sorrir	Aceita-se independência	0,069581	Aceita-se independência	0,117648	Aceita-se independência	0,933394

Com relação a resultados específicos, fruto das relações de associação / dependência registradas no quadro anterior, os próximos três quadros, na seqüência, permitirão a apresentação deste detalhamento.

**Quadro 67 – Custo Afetivo do Trabalho x Gerência Executiva:  
itens para os quais há dependência**

CUSTO AFETIVO	Conclusões específicas: GEX SP-Sul x GEX DF	
	Respostas / Cruzamento	Freqüência % de atendentes
33 - Ter controle das emoções	"totalmente exigido"; GEX DF "bastante exigido"; GEX DF "pouco exigido"; GEX DF	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente > que a esperada
35 - Ter custo emocional	"pouco exigido"; GEX DF "totalmente exigido"; GEX DF "bastante exigido"; GEX DF	Significativamente < que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada
37 - Disfarçar os sentimentos	"totalmente exigido"; GEX DF "bastante exigido"; GEX DF "totalmente exigido"; GEX SP-Sul	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada
38 - Ser obrigado a elogiar as pessoas	"totalmente exigido"; GEX DF "totalmente exigido"; GEX SP-Sul	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada
39 - Ser obrigado a ter bom humor	"totalmente exigido"; GEX DF "totalmente exigido"; GEX SP-Sul "bastante exigido"; GEX DF	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada
40 - Ser obrigado a cuidar da aparência física	"totalmente exigido"; GEX DF "totalmente exigido"; GEX SP-Sul	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada
41 - Ser bonzinho com os outros	"totalmente exigido"; GEX DF "pouco exigido"; GEX DF	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada
42 - Transgredir valores éticos	"totalmente exigido"; GEX DF "pouco exigido"; GEX DF "bastante exigido"; GEX DF	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente > que a esperada
43 - Ser submetido a constrangimentos	"totalmente exigido"; GEX DF "totalmente exigido"; GEX SP-Sul	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada
<b>SÍNTESE:</b>		

Do conjunto de nove itens para os quais houve rejeição de independência (há, então, evidências de "padrões" distintos para as GEX DF e SP-Sul), em se tratando de avaliação geral houve indicação de custo alto para três deles (33, 35 e 37), para o item 39 constatou-se custo moderado e para os demais, custo baixo. Porém, o custo afetivo no âmbito das APS da GEX DF emerge como ainda mais alto, onde ele já se mostra generalizadamente alto, e assume, nos demais casos, uma posição de custo moderado ou o custo não é tão baixo como a situação vigente em SP.

Frequências percentuais para opção de resposta "TOTALMENTE EXIGIDO" ilustram tais fatos para alguns itens, assim: item 33 → 54,2% no DF e 31,8% em SP; item 35 → 37,2% no DF e 24,0% em SP; item 37 → 42,6% no DF e 17,6% em SP; item 39 → 29,2% no DF e 9,9% em SP. Para os outros itens, estão agregadas as opções de resposta "TOTALMENTE EXIGIDO" e "BASTANTE EXIGIDO": item 38 → 25,0% no DF e 9,2% em SP; item 40 → 36,2% no DF e 21,2% em SP; item 41 → 25,0% no DF e 14,4% em SP; item 42 → 25,5% no DF e 9,9% em SP; item 43 → 31,2% no DF e 19,1% em SP.

**Quadro 68 – Custo Afetivo do Trabalho x tempo na função:  
itens para os quais há dependência**

CUSTO AFETIVO	Conclusões específicas: tempo na função	
	Respostas / Cruzamento	Frequência % de atendentes
43 - Ser submetido a constrangimentos	"pouco exigido"; + de 1 até 3 anos "nada exigido"; + de 10 anos "totalmente exigido"; + de 10 anos "bastante exigido"; + de 3 até 10 anos "totalmente exigido"; + de 1 até 3 anos "pouco exigido"; + de 3 até 10 anos	Significativamente > que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada
<b>SÍNTESE:</b>		
Embora o item tenha apresentado como resultado geral "custo baixo", dois aspectos emergem quando as respostas são cruzadas com o "tempo como atendente": (1) para aqueles(as) com +10 anos, tem-se o maior percentual de respostas na opção "TOTALMENTE EXIGIDO" (= 17,1%, enquanto nas outras faixas não superou 10%); (2) para aqueles(as) com +3 até 10 anos o custo mostra-se moderado, com 33,3% de respostas nas opções "NADA EXIGIDO" ou "POUCO EXIGIDO" e 33,3% nas opções "BASTANTE EXIGIDO" ou "TOTALMENTE EXIGIDO".		

**Quadro 69 – Custo Afetivo do Trabalho x cargo dos atendentes:  
itens para os quais há dependência**

CUSTO AFETIVO	Conclusões específicas: Cargo Nível Superior x Nível Médio	
	Respostas / Cruzamento	Freqüência % de atendentes
35 - Ter custo emocional	"pouco exigido"; Nível superior "mais ou menos exigido"; Nível superior "pouco exigido"; Nível médio	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada
37 - Disfarçar os sentimentos	"pouco exigido"; Nível superior "pouco exigido"; Nível médio "nada exigido"; Nível superior	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada
41 - Ser bonzinho com os outros	"pouco exigido"; Nível superior "pouco exigido"; Nível médio "mais ou menos exigido"; Nível superior	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada
<p><b>SÍNTESE:</b></p> <p>Para os três itens nos quais foi detectada associação estatística significativa com o nível do cargo ocupado tem-se que o custo é mais baixo na opinião dos atendentes "analistas", ou seja, cargo de nível superior.</p> <p>Quanto ao "custo emocional", os percentuais de respostas nas opções "NADA" e "POUCO EXIGIDO" foram 8,5% e 24,0%, para nível médio - NM e superior - NS, respectivamente. No caso de "disfarçar sentimentos", 17,7% e 26,9%, para NM e NS, respectivamente, o que, combinado aos percentuais das outras alternativas de resposta, leva à leitura de custo moderado para os analistas e custo alto para os ocupantes de cargos NM. "Ser bonzinho com os outros" é "POUCO" ou "NADA EXIGIDO" para 70,4% dos analistas e para 48,9% dos NM. Em ambos os casos, o custo é baixo.</p>		

O quadro-síntese (quadro 70) com os resultados dos testes qui-quadrado, quando considerados os itens de Custo Afetivo e as variáveis demográficas é apresentado na seqüência. As células sombreadas indicam situações para as quais os valores-p, embora superiores a 5%, foram considerados próximos (menor que 6%) deste limite superior, o que não levou à rejeição da hipótese  $H_0$  de independência, mas poderiam ser vistas como situações de certa "indefinição" para a decisão.



**Quadro 70 – Resultados do teste Qui-Quadrado de Independência: Custo Afetivo do Trabalho x variáveis demográficas**

CUSTO AFETIVO	RESULTADOS DO TESTE QUI-QUADRADO DE INDEPENDÊNCIA					
	Relação com o "sexo"		Relação com a "escolaridade"		Relação com o "estado civil"	
	Conclusão	nível de significância	Conclusão	nível de significância	Conclusão	nível de significância
Ter controle das emoções	Aceita-se independência	0,364326	Aceita-se independência	0,787437	Aceita-se independência	0,448601
Ter que lidar com ordens contraditórias	Aceita-se independência	0,773082	Aceita-se independência	0,981205	Aceita-se independência	0,756430
Ter custo emocional	Aceita-se independência	0,716866	Aceita-se independência	0,433749	Aceita-se independência	0,258433
Ser obrigado a lidar com a agressividade dos outros	Aceita-se independência	0,710564	Aceita-se independência	0,702437	Aceita-se independência	0,056501
Disfarçar os sentimentos	Aceita-se independência	0,372054	Aceita-se independência	0,334250	Aceita-se independência	0,409875
Ser obrigado a elogiar as pessoas	Aceita-se independência	0,670812	Aceita-se independência	0,875929	Aceita-se independência	0,612335
Ser obrigado a ter bom humor	Aceita-se independência	0,974466	Aceita-se independência	0,389013	Aceita-se independência	0,869170
Ser obrigado a cuidar da aparência física	Aceita-se independência	0,631310	Aceita-se independência	0,240684	Aceita-se independência	0,260562
Ser bonzinho com os outros	Aceita-se independência	0,215516	Aceita-se independência	0,805231	Aceita-se independência	0,834614
Transgredir valores éticos	Aceita-se independência	0,136273	Aceita-se independência	0,128815	Aceita-se independência	0,550380
Ser submetido a constrangimentos	Aceita-se independência	0,059397	Aceita-se independência	0,546024	Aceita-se independência	0,925588
Ser obrigado a sorrir	Aceita-se independência	0,296552	Aceita-se independência	0,623884	Aceita-se independência	0,241857

No cruzamento dos dados com as variáveis demográficas não houve rejeição da independência para qualquer dos itens, logo não se faz necessária uma investigação particularizada, já que: (a) homens e mulheres avaliam cada um dos itens de forma semelhante; (b) atendentes com os quatro diferentes níveis de escolaridade contemplados no teste também têm opiniões semelhantes; e (c) casados e solteiros também não diferem significativamente no tocante ao Custo Afetivo.

### 6.5.2.2. Custo Cognitivo

A seguir, serão apresentados os quadros 71a e b, contendo o conjunto de resultados para os itens do fator Custo Cognitivo do Trabalho, relacionados no quadro 14. A última coluna do quadro 71b, dedicada à consolidação dos dados, apresenta as frequências totais (absolutas e relativas) em cada opção de resposta, considerados todos os nove itens da escala para este fator. A última linha de cada um deles registra o resultado do indicador proposto na seção 5.3., ou seja: = (soma dos percentuais nas opções TOTALMENTE e BASTANTE EXIGIDO) – (soma dos percentuais nas opções NADA e POUCO EXIGIDO), consideradas apenas as respostas válidas. Em função de cada resultado, faz-se a leitura do diagnóstico, também seguindo a proposta sugerida naquela seção.

**Quadro 71(a) – Respostas dos atendentes para Custo Cognitivo**

Respostas	Frequências									
	Item 45		Item 46		Item 47		Item 48		Item 49	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Nada exigido	41	22,78	2	1,11	3	1,67	21	11,67	10	5,56
Pouco exigido	19	10,56	7	3,89	4	2,22	24	13,33	8	4,44
Mais ou menos exigido	51	28,33	29	16,11	34	18,89	57	31,67	33	18,33
Bastante exigido	31	17,22	53	29,44	57	31,67	44	24,44	56	31,11
Totalmente exigido	30	16,67	86	47,78	82	45,56	32	17,78	68	37,78
NR/nula	8	4,44	3	1,67	0	0,00	2	1,11	5	2,78
Total	180	100,00	180	100,00	180	100,00	180	100,00	180	100,00
% corrigido respostas 1 e 2		34,88		5,08		3,89		25,28		10,29
% corrigido respostas 4 e 5		35,47		78,53		77,22		42,70		70,86
Indicador % e "diagnóstico"	0,58	MODERADO	73,45	ALTO	73,33	ALTO	17,42	ALTO	60,57	ALTO

**Quadro 71(b) – Respostas dos atendentes para Custo Cognitivo**

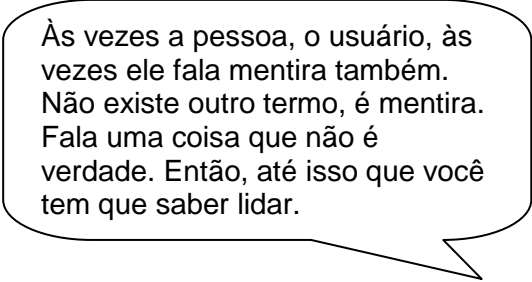
Respostas	Frequências									
	Item 50		Item 51		Item 52		Item 53		Consolidado	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Nada exigido	5	2,78	12	6,67	4	2,22	4	2,22	102	6,30
Pouco exigido	3	1,67	8	4,44	7	3,89	3	1,67	83	5,12
Mais ou menos exigido	33	18,33	51	28,33	34	18,89	20	11,11	342	21,11
Bastante exigido	51	28,33	55	30,56	60	33,33	69	38,33	476	29,38
Totalmente exigido	87	48,33	50	27,78	74	41,11	84	46,67	593	36,60
NR/nula	1	0,56	4	2,22	1	0,56	0	0,00	24	1,48
<b>Total</b>	<b>180</b>	<b>100,00</b>	<b>180</b>	<b>100,00</b>	<b>180</b>	<b>100,00</b>	<b>180</b>	<b>100,00</b>	<b>1620</b>	<b>100,00</b>
% corrigido respostas 1 e 2		4,47		11,36		6,15		3,89		11,59
% corrigido respostas 4 e 5		77,09		59,66		74,86		85,00		66,98
Indicador % e "diagnóstico"	72,63	ALTO	48,30	ALTO	68,72	ALTO	81,11	ALTO	55,39	ALTO

No tocante ao custo cognitivo, com exceção do item 45 – desenvolver macetes, para o qual houve indicação dos respondentes quanto a um “custo moderado”, as exigências cognitivas revelam-se sensivelmente altas. Praticamente 67% de todas as respostas válidas para o conjunto de itens (ou seja, excluídas as respostas em branco e nulas) foram para as opções “bastante exigido” e “totalmente exigido”. No item 53 – fazer esforço mental, este percentual chegou a 85%, o que requer atenção especial dos gestores e dos próprios atendentes, no sentido de que não sejam sistematicamente ultrapassados limites que comprometam a saúde dos servidores.

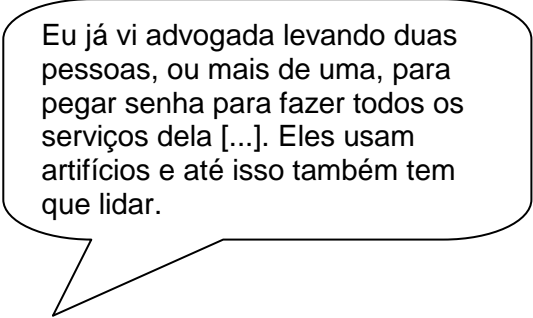
Com relação a “lidar com imprevistos”, item 47, parece que dois aspectos são fundamentais, sendo que o primeiro deles emerge como “determinante”: (1) problemas associados aos sistemas informatizados (basicamente quando há “diminuição na velocidade e/ou queda do sistema” para atendimento, e inconsistência de informações entre diferentes aplicativos); e (2) mudança de regras para concessão de algum benefício (em estudo, mas já divulgada pela mídia, ou efetivamente implementada, mas ainda sem a devida comunicação / informação aos atendentes e supervisores, e sem atualização de aplicativos). Em ambos os casos, tais imprevistos provocam conseqüências entendidas como “sérias”, pois envolvem necessidade de prestar esclarecimento àqueles que estão em uma fila e que, por vezes, terão que voltar (primeiro caso) ou então prestar esclarecimento de que aquilo que o usuário ouviu ou leu “não é bem assim”, pois ainda não é uma norma vigente, está em estudo, ou algo similar. Ambos os cenários são

potenciais “provocadores” de atos de agressão verbal e ou física, por parte de alguns dos que se sentem prejudicados em seu direito de ser atendido(a), e de acordo com alguma expectativa de encaminhamento.

Em um cenário desta natureza, chama atenção que o “desenvolvimento de macetes” não tenha aparecido com destaque, até porque foi explicitamente mencionado por atendentes a necessidade, por vezes, de “dar um jeitinho” (em particular quando há dificuldades com a rede de informática e/ou aplicativos) e também com situações de tentativa de burla por parte dos usuários. Isto permite hipotetizar que algumas práticas incorporadas ao dia-a-dia de trabalho não são mais entendidas como “macetes”, ou que o termo tenha sido entendido de uma forma diferenciada. Duas falas ajudam a ter maior clareza sobre a necessidade de lidar com situações que talvez requeiram a adoção de algum procedimento não escrito, não formal.



Às vezes a pessoa, o usuário, às vezes ele fala mentira também. Não existe outro termo, é mentira. Fala uma coisa que não é verdade. Então, até isso que você tem que saber lidar.



Eu já vi advogada levando duas pessoas, ou mais de uma, para pegar senha para fazer todos os serviços dela [...]. Eles usam artifícios e até isso também tem que lidar.

No tocante ao custo cognitivo provocado pelos recursos de informática do INSS, e seus impactos nas situações de atendimento, um depoimento é “ousadamente revelador” (um exemplo das artimanhas mencionadas será tratado quando da discussão de estratégias de mediação, grifos nossos):

Uma das piores coisas que gera, é o seguinte: a informática da Previdência é ridícula, sinceramente é ridícula. Qualquer pessoa que já trabalhou com informática, em qualquer âmbito, eu já trabalhei com programação um tempo, eu tenho dois irmãos formados nisso, é abissal assim a desatualização, é coisa que eu acho que trabalhava-se há dez, doze anos atrás. Quanto a equipamento, os computadores que a gente usa são ótimos pro que a gente faz, porque os programas que a gente usa são leves, não é nada, nenhum programa com gráficos [...], os problemas maiores são as impressoras, as impressoras são, depois de 10 mil impressões elas ... você pode jogar no lixo [...] agora quanto a equipamento, até que tá mais ou menos, a não ser os servidores da rede, que a rede é muito lenta pra comportar tanta máquina. [...] mas aí no dia-a-dia a gente tem lá o problema e a gente, agora a gente não pode fazer nada, que até eles atualizarem demora um ano e pronto. E a gente tem um problema ali. Aí a gente acaba criando um monte de artimanha que a gente faz pra se livrar do problema. A gente começa a fazer as coisas erradas pra poder dar certo no fim das contas. Aí tem que, tem que, aí a gente tem que ficar ... o Prisma é cheio dessas coisas, da gente ter que ficar fazendo as coisas do jeito que não é exatamente, só pra poder colocar, tem várias coisas no Prisma que a gente ..., no Prisma, no Sabi, que a gente tem que ficar fazendo pra poder chegar no resultado, mas faz de um jeito totalmente diferente. E aí no final, isso gera problema pra gente, né, porque aquele receio que todo mundo tem de auditoria, e que aí depois o cara vai ver lá que você fez de um jeito que você não devia estar fazendo, mas cê fez porque a ferramenta não te, não te, não satisfazia, mas ninguém vai lembrar disso daqui a ...

Quanto à dependência de sistemas informatizados para realização do trabalho, Ushida (2000, p.124) entende que se produz “um efeito grave do ponto de vista psíquico”, fruto do controle do trabalho imposto, dando “a impressão da existência de um censor onipresente”. No caso de terminais ligados a redes e *mainframes*, como é o caso das APS, os atendentes ficam à mercê dos computadores e/ou sistemas centrais (no Rio de Janeiro), “coração” do serviço de atendimento e, como já notificado, um “coração” com certa arritmia (com nítido predomínio de bradicardia). Duas conseqüências para o atendente, em termos de perdas: da capacidade de controlar o tempo de seu trabalho e do significado do trabalho, que podem provocar sentimentos de impotência e ansiedade.

O diagnóstico geral do Custo Cognitivo do Trabalho para os atendentes das APS evoca o que foi dito por Montmollin (1990), com relação à necessidade de que o trabalhador, como agente no sistema, “[...] seja inteligente, o que lhe permitirá adaptar-se a novos problemas” (p. 101). Porém, continua aquele autor,

A contradição baseia-se no fato de que se é levado a exigir desse operador que seja capaz de resolver problemas para os quais não existem soluções “previstas”, sem no entanto lhe dar, na maioria dos casos, as instruções, as formações e as responsabilidades para que lhe permitiriam compreender melhor os problemas que lhe são postos (p. 102).

Este descompasso “exige” mediação, como de fato ocorre, e é fonte de significativo custo cognitivo para que os atendentes consigam “dar conta” de sua atividade.

No quadro 72, a seguir, será apresentada uma síntese dos resultados obtidos com a aplicação do teste qui-quadrado para verificação de existência de independência entre pares de variáveis (o que no nosso caso equivale a saber se há, para um item específico do Custo Humano Cognitivo, um mesmo padrão / perfil de respostas, independentemente da Gerência Executiva dos(as) atendentes, de seu sexo, de sua escolaridade e do tempo que tenham na função). Em cada situação também está indicado o nível de significância (ou valor-p). Encontram-se sombreadas situações para as quais foi aceita a hipótese  $H_0$  de independência, porém com nível de significância muito próximo aos 5% estabelecidos como “teto” para rejeição.

**Quadro 72 – Resultados do teste Qui-Quadrado de Independência: Custo Cognitivo do Trabalho x variáveis profissiográficas**

CUSTO COGNITIVO	RESULTADOS DO TESTE QUI-QUADRADO DE INDEPENDÊNCIA					
	Relação com a "GEX"		Relação com o "tempo na função"		Relação com o "cargo"	
	Conclusão	nível de significância	Conclusão	nível de significância	Conclusão	nível de significância
Desenvolver macetes	Aceita-se independência	0,411998	Aceita-se independência	0,705283	Aceita-se independência	0,573336
Ter que resolver problemas	Aceita-se independência	0,239315	Aceita-se independência	0,149720	Aceita-se independência	0,422575
Ser obrigado a lidar com imprevistos	Aceita-se independência	0,598729	Aceita-se independência	0,761014	Aceita-se independência	0,486576
Fazer previsão de acontecimentos	Aceita-se independência	0,391886	Aceita-se independência	0,238105	Aceita-se independência	0,996129
Usar a visão de forma contínua	Rejeita-se independência	0,004675	Aceita-se independência	0,231906	Aceita-se independência	0,707051
Usar a memória o tempo todo	Rejeita-se independência	0,009305	Aceita-se independência	0,188060	Aceita-se independência	0,667934
Ter custo intelectual	Rejeita-se independência	0,004071	Aceita-se independência	0,104286	Aceita-se independência	0,822994
Fazer esforço mental	Rejeita-se independência	0,000135	Aceita-se independência	0,059880	Aceita-se independência	0,069269
Ter concentração mental	Rejeita-se independência	0,000044	Rejeita-se independência	0,008750	Aceita-se independência	0,599789

Com relação a resultados específicos, fruto das relações de associação / dependência registradas no quadro anterior, os próximos dois quadros, na seqüência, permitirão a apresentação deste detalhamento.

**Quadro 73 – Custo Cognitivo x Gerência Executiva: itens para os quais há dependência**

CUSTO COGNITIVO	Conclusões específicas: GEX SP-Sul x GEX DF	
	Respostas / Cruzamento	Freqüência % de atendentes
49 - Usar a visão de forma contínua	"bastante exigido"; GEX DF "totalmente exigido"; GEX DF "mais ou menos exigido"; GEX DF "bastante exigido"; GEX SP-Sul	Significativamente < que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente > que a esperada
50 - Usar a memória o tempo todo	"totalmente exigido"; GEX DF "bastante exigido"; GEX DF "totalmente exigido"; GEX SP-Sul "mais ou menos exigido"; GEX DF	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada
51 - Ter custo intelectual	"bastante exigido"; GEX DF "totalmente exigido"; GEX DF "bastante exigido"; GEX SP-Sul	Significativamente < que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente > que a esperada
52 - Fazer esforço mental	"totalmente exigido"; GEX DF "bastante exigido"; GEX DF "totalmente exigido"; GEX SP-Sul "bastante exigido"; GEX SP-Sul	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente > que a esperada
53 - Ter concentração mental	"bastante exigido"; GEX DF "totalmente exigido"; GEX DF "bastante exigido"; GEX SP-Sul "totalmente exigido"; GEX SP-Sul	Significativamente < que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada
<b>SÍNTESE:</b>		
<p>Estes cinco itens constituintes do Custo Cognitivo, tiveram como resultado "custo alto", quando da avaliação geral. Para os(as) atendentes da GEX-DF, há um entendimento mais "radical", revelado pelos percentuais de respostas na opção "TOTALMENTE EXIGIDO": item 49 → 52,2% (e 34,1% em SP); item 50 → 70,8% (e 40,5% em SP); item 51 → 43,5% (e 23,1% em SP); item 52 → 68,8% (e 31,3% em SP); e item 53 → 72,9% (e 37,1% em SP).</p>		



**Quadro 74 – Custo Cognitivo x tempo na função: itens para os quais há dependência**

CUSTO COGNITIVO	Conclusões específicas: tempo na função	
	Respostas / Cruzamento	Frequência % de atendentes
53 - Ter concentração mental	"pouco exigido"; Até 1 ano "totalmente exigido"; Até 1 ano "bastante exigido"; + de 10 anos "bastante exigido"; Até 1 ano "totalmente exigido"; + de 10 anos	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente > que a esperada
<p><b>SÍNTESE:</b></p> <p>Atendentes com mais tempo na função indicam que a exigência quanto à "concentração mental" é ainda maior. Assim, para opção de resposta "TOTALMENTE EXIGIDO" encontraram-se os seguintes percentuais: 25,0% (até 1 ano); 51,1% (+1 até 3 anos); 60,0% (+3 até 10 anos); e 65,7% (+10 anos). No geral, 98,1% das respostas dadas por quem também indicou o tempo na função recaíram sobre as opções "MAIS OU MENOS", "BASTANTE" ou "TOTALMENTE EXIGIDO".</p> <p>De modo geral, os atendentes com mais tempo na função também têm idade maior que aqueles com menos tempo. Efeitos do "envelhecimento das funções físicas e fisiológicas, cuja variabilidade interindividual é importante" (Montmollin, 1990, p. 84) são abordados na literatura (Laville, 1977; Montmollin, 1990; Wisner, 1987 e 1994), embora com prevalência para seus impactos / limites na execução de atividades físicas ou que demandem uso contínuo da visão.</p>		

O quadro-síntese (quadro 75) com os resultados dos testes qui-quadrado, quando considerados os itens de Custo Cognitivo e as variáveis demográficas é apresentado na seqüência. As células sombreadas indicam situações para as quais os valores-p, embora superiores a 5%, foram considerados próximos (menor que 6%) deste limite superior, o que não levou à rejeição da hipótese  $H_0$  de independência, mas poderiam ser vistas como situações de certa "indefinição" para a decisão.

**Quadro 75 – Resultados do teste Qui-Quadrado de Independência: Custo Cognitivo do Trabalho x variáveis demográficas**

CUSTO COGNITIVO	RESULTADOS DO TESTE QUI-QUADRADO DE INDEPENDÊNCIA					
	Relação com o "sexo"		Relação com a "escolaridade"		Relação com o "estado civil"	
	Conclusão	nível de significância	Conclusão	nível de significância	Conclusão	nível de significância
Desenvolver macetes	Rejeita-se independência	0,031503	Aceita-se independência	0,655047	Aceita-se independência	0,478937
Ter que resolver problemas	Aceita-se independência	0,253189	Aceita-se independência	0,309716	Aceita-se independência	0,649631
Ser obrigado a lidar com imprevistos	Aceita-se independência	0,749463	Aceita-se independência	0,418100	Aceita-se independência	0,568894
Fazer previsão de acontecimentos	Aceita-se independência	0,144717	Aceita-se independência	0,420161	Aceita-se independência	0,074039
Usar a visão de forma contínua	Aceita-se independência	0,509484	Aceita-se independência	0,517388	Aceita-se independência	0,096412
Usar a memória o tempo todo	Aceita-se independência	0,297109	Aceita-se independência	0,055692	Aceita-se independência	0,577741
Ter custo intelectual	Aceita-se independência	0,202885	Aceita-se independência	0,153926	Aceita-se independência	0,135064
Fazer esforço mental	Aceita-se independência	0,895843	Aceita-se independência	0,515322	Aceita-se independência	0,523049
Ter concentração mental	Aceita-se independência	0,732671	Aceita-se independência	0,334948	Aceita-se independência	0,655046

Houve rejeição da independência para um único item (“desenvolver macetes”), quando cruzado com a variável “sexo dos atendentes”. No mais, a exemplo do que se deu quando da análise do Custo Afetivo, no cruzamento dos dados com as variáveis demográficas, não houve rejeição da independência para qualquer outro item, não se fazendo necessária uma investigação particularizada, já que: atendentes com os quatro diferentes níveis de escolaridade contemplados no teste têm opiniões semelhantes quanto ao Custo Cognitivo, o mesmo ocorrendo com atendentes casados e solteiros. No quadro 76, a seguir, apresenta-se o resultado específico do cruzamento mencionado: respostas dadas para “exigência decorrente de ter que desenvolver macetes” x “sexo dos atendentes”.

**Quadro 76 – Custo Cognitivo x sexo dos atendentes:  
item para o qual há dependência**

CUSTO COGNITIVO	Conclusões específicas: Sexo Masculino x Sexo Feminino	
	Respostas / Cruzamento	Frequência % de atendentes
45 - Desenvolver macetes	"pouco exigido"; Masculino "nada exigido"; Masculino "pouco exigido"; Feminino "bastante exigido"; Masculino	Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente > que a esperada
<p><b>SÍNTESE:</b></p> <p>Este item do Custo Cognitivo foi o único com avaliação de "custo moderado", quando computadas todas as respostas válidas. No entanto, para os atendentes do sexo masculino ele também se mostra como "custo alto", pois 45,5% deles responderam que o "desenvolvimento de macetes" é "BASTANTE" ou "TOTALMENTE EXIGIDO", com 19,7% de respostas nas opções "NADA" ou "POUCO EXIGIDO". Para o sexo feminino, o item chega próximo a uma avaliação de "custo baixo", com 43,3% delas entendendo que há pouca ou nenhuma exigência.</p> <p>Porém, quando das entrevistas coletivas, elas também sinalizaram e/ou concordaram com a necessidade de "macetes" no dia-a-dia de trabalho, particularmente face às dificuldades com os sistemas informatizados, com a demanda "excessiva" e com a "cobrança" de comprovantes ou respostas oficiais por parte de alguns usuários. Volta à cena a possibilidade de um entendimento "diferenciado", pelas mulheres, quanto ao termo “macetes”, no sentido de que determinadas práticas já seriam vistas como parte integrante do repertório "regular" e, por isto, não se enquadrariam nesta categoria. Duas outras alternativas, passíveis de futura investigação, com estabelecimento de um diálogo com Psicologia de Gênero, seriam: as mulheres tenderiam a ser mais “legalistas” e/ou rígidas no cumprimento de orientações prescritas? As mulheres estariam mais vulneráveis às “ameaças” decorrentes de auditorias técnicas que viessem a demandar explicações quanto a procedimentos “alternativos” (não prescritos) adotados?</p>		

### 6.5.2.3. Custo Físico

Por analogia com a forma de apresentação dos resultados das outras duas dimensões (ou esferas) do Custo Humano, a seguir encontram-se os quadros 77a e b, contendo o conjunto de resultados para os itens do Custo Físico do Trabalho, já

sintetizados no quadro 14. A última coluna do quadro 77b, dedicada à consolidação dos dados, apresenta as freqüências totais (absolutas e relativas) em cada opção de resposta, considerados todos os oito itens da escala para este fator. A última linha de cada um deles registra o resultado do indicador proposto na seção 5.3., ou seja: = (soma dos percentuais nas opções TOTALMENTE e BASTANTE EXIGIDO) – (soma dos percentuais nas opções NADA e POUCO EXIGIDO). Em função de cada resultado, faz-se a leitura do diagnóstico, também seguindo a proposta sugerida naquela seção.

**Quadro 77(a) – Respostas dos atendentes para Custo Físico**

Respostas	Freqüências									
	Item 54		Item 55		Item 56		Item 57		Item 58	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Nada exigido	89	49,44	17	9,44	26	14,44	26	14,44	55	30,56
Pouco exigido	58	32,22	16	8,89	31	17,22	45	25,00	72	40,00
Mais ou menos exigido	23	12,78	28	15,56	39	21,67	66	36,67	35	19,44
Bastante exigido	8	4,44	45	25,00	40	22,22	24	13,33	11	6,11
Totalmente exigido	1	0,56	69	38,33	40	22,22	16	8,89	4	2,22
NR/nula	1	0,56	5	2,78	4	2,22	3	1,67	3	1,67
<b>Total</b>	<b>180</b>	<b>100,00</b>	<b>180</b>	<b>100,00</b>	<b>180</b>	<b>100,00</b>	<b>180</b>	<b>100,00</b>	<b>180</b>	<b>100,00</b>
% corrigido respostas 1 e 2		82,12		18,86		32,39		40,11		71,75
% corrigido respostas 4 e 5		5,03		65,14		45,45		22,60		8,47
Indicador % e "diagnóstico"	-77,09	BAIXO	46,29	ALTO	13,07	MODERADO	-17,51	BAIXO	-63,28	BAIXO

**Quadro 77(b) – Respostas dos atendedores para Custo Físico (continuação)**

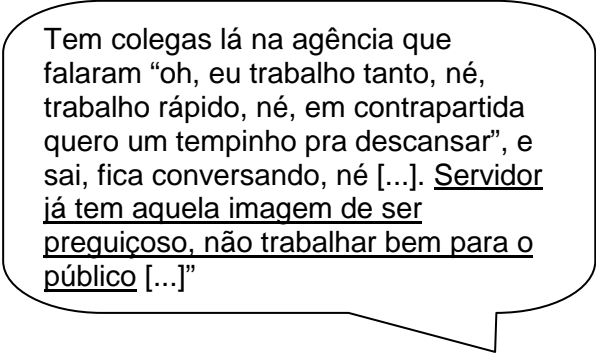
Respostas	Frequências											
	Item 59		Item 60		Item 61		Item 62		Item 63		Consolidado	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Nada exigido	100	55,56	74	41,11	49	27,22	8	4,44	69	38,33	513	28,50
Pouco exigido	50	27,78	65	36,11	51	28,33	2	1,11	49	27,22	439	24,39
Mais ou menos exigido	20	11,11	22	12,22	44	24,44	19	10,56	29	16,11	325	18,06
Bastante exigido	5	2,78	11	6,11	20	11,11	56	31,11	12	6,67	232	12,89
Totalmente exigido	3	1,67	7	3,89	12	6,67	93	51,67	19	10,56	264	14,67
NR/nula	2	1,11	1	0,56	4	2,22	2	1,11	2	1,11	27	1,50
<b>Total</b>	<b>180</b>	<b>100,00</b>	<b>180</b>	<b>100,00</b>	<b>180</b>	<b>100,00</b>	<b>180</b>	<b>100,00</b>	<b>180</b>	<b>100,00</b>	<b>1800</b>	<b>100,00</b>
% corrigido respostas 1 e 2		84,27		77,65		56,82		5,62		66,29		53,69
% corrigido respostas 4 e 5		4,49		10,06		18,18		83,71		17,42		27,98
Indicador % e "diagnóstico"	-79,78	BAIXO	-67,60	BAIXO	-38,64	BAIXO	78,09	ALTO	-48,88	BAIXO	-25,72	BAIXO

O Custo Físico alegado pelos atendedores é predominantemente baixo. Dos dez itens constituintes desta dimensão, em dois deles houve manifestações que indicam exigência mais acentuada (“uso das mãos de forma repetida” – 62 e “uso dos braços de forma contínua” – 55). O uso intenso de computador para desempenho das atividades de trabalho deve ser o responsável por estas exigências. O item sobre “ficar em posição curvada” – 56, embora tenha ficado em uma “zona intermediária”, também aponta na direção do papel do uso do computador no custo físico (aproximadamente 45% das respostas válidas foram para as opções “muito exigido” ou “totalmente exigido”. Deve-se considerar, ainda, que a bancada de trabalho é fixa, não havendo ajuste de altura para o teclado. O uso contínuo da visão, apontado com destaque no custo cognitivo (mais de 70% de respostas válidas nas alternativas 4 e 5), é outro “reforço” para este argumento.

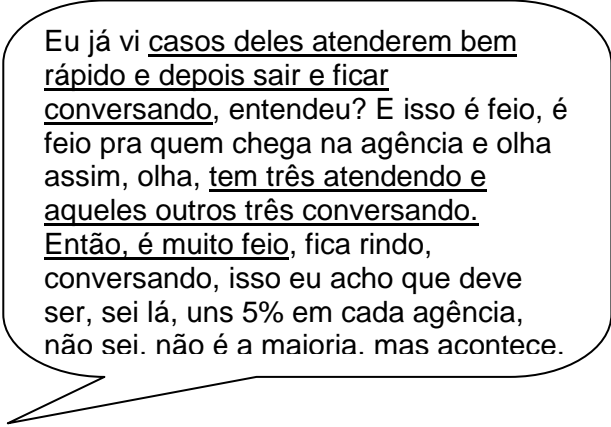
O fato de ter sido encontrado Custo Físico baixo nos dados consolidados não autoriza que aqueles pontos específicos que exigem fisicamente mais dos atendedores sejam desconsiderados ou tratados como de menor importância. Como o ritmo de trabalho é intenso (e praticamente ininterrupto), agravado pelas filas constantes (o que induz um “permanente estado de alerta”), os atendedores tendem a ficar penalizados, no sentido de não poderem cumprir adequada e regularmente os tempos de pausa requeridos para aqueles que têm o computador como principal instrumento de trabalho (não se pode conceber tempos de pausa apenas quando o sistema “cai” ou quando fica mais lento, até porque isto exige dos atendedores, tão logo o sistema volte a operar em

condições normais, aceleração no ritmo, ou ainda cumprimento de jornada extra para evitar acúmulo de pedidos não processados). No caso das exigências físicas, fica caracterizado um risco potencial para incidência de Doenças Osteomusculares Relacionadas ao Trabalho – Dort, uma vez que braços e mãos são “totalmente” ou “bastante exigidos”. Vários estudos têm apontado para este tipo de incidência no setor de serviços, particularmente quando “condicionados” pelo uso sistemático de aparato de informática e por princípios “neotayloristas” de organização do trabalho (DWYER, 2000; ECHTERNACHT, 2000 e PRADO, 2006).

As falas de participantes das entrevistas coletivas atestam a validade desta premissa, pois segundo um(a) atendente, “muitas vezes você fica na hora que cê vai à impressora, você vai ao banheiro rapidinho, toma uma água rapidinho [...] porque seis horas atendendo é estressante”, ao que outro(a) complementa: “é bom deixar isto bem claro, assim, é colocar que se você atendeu dez, levantou e foi embora, o que ficou vai atender oitenta!”. Outros, supostamente parte de uma minoria, talvez “forcem” estas pausas, de um modo não-ortodoxo, mas não são bem vistos por colegas, pois há uma tendência de entender que estão “fazendo corpo mole” ou contribuindo para reforçar uma imagem negativa que os servidores têm junto à sociedade, o que emerge nas falas de outros(as) participantes em uma das entrevistas coletivas (grifos nossos):



Tem colegas lá na agência que falaram “oh, eu trabalho tanto, né, trabalho rápido, né, em contrapartida quero um tempinho pra descansar”, e sai, fica conversando, né [...]. Servidor já tem aquela imagem de ser preguiçoso, não trabalhar bem para o público [...]”



Eu já vi casos deles atenderem bem rápido e depois sair e ficar conversando, entendeu? E isso é feio, é feio pra quem chega na agência e olha assim, olha, tem três atendendo e aqueles outros três conversando. Então, é muito feio, fica rindo, conversando, isso eu acho que deve ser, sei lá, uns 5% em cada agência, não sei. não é a maioria. mas acontece.

Faz-se oportuno lembrar as opiniões emitidas por usuários quanto às posições de atendimento não ocupadas por atendentes (já relatadas nesta tese), que agravam a percepção de que não se pretende atendê-los como entendem que deveriam ser e reforçariam a imagem negativa construída sobre os servidores públicos. Nas palavras de Soratto (2000),

Sobre o servidor público, muito se fala e muito mal. O discurso sobre essa categoria está sempre eivado de truísmos muito difundidos e hoje compartilhados por autoridades, imprensa e opinião pública. Pode-se mesmo dizer que é difícil encontrar algo tão consensual quanto a imagem negativa do servidor que, construída ao longo dos anos, como toda imagem, foi congelada a partir da superfície mais visível e por essa razão deve ser questionada (p. 10).

Lançando mão de uma metáfora usada em alguns estudos em Ergonomia da Atividade, como, por exemplo, os de Freire (2002) e Hostensky (2004), uma vez que apenas a ponta de um *iceberg* torna-se aparente e com base nessa visão são traçadas muitas ilações, por vezes com roupagem de “verdades incontestáveis”, um contraponto não só é possível, como é necessário.

No quadro 78, a seguir, será apresentada uma síntese dos resultados obtidos com a aplicação do teste qui-quadrado para verificação de existência de independência entre pares de variáveis (o que no nosso caso equivale a saber se há, para um item específico do Custo Humano Físico, um mesmo padrão / perfil de respostas, independentemente da Gerência Executiva dos(as) atendentes, do tempo que tenham na função e do cargo que ocupem). Em cada situação também está indicado o nível de significância (ou valor-p). Encontra-se sombreada uma situação para a qual foi aceita a hipótese  $H_0$  de independência, porém com nível de significância considerado muito próximo dos 5% estabelecidos como “teto” para rejeição.

**Quadro 78 – Resultados do teste Qui-Quadrado de Independência: Custo Físico do Trabalho x variáveis profissiográficas**

CUSTO FÍSICO	RESULTADOS DO TESTE QUI-QUADRADO DE INDEPENDÊNCIA					
	Relação com a "GEX"		Relação com o "tempo na função"		Relação com o "cargo"	
	Conclusão	nível de significância	Conclusão	nível de significância	Conclusão	nível de significância
Usar a força física	Aceita-se independência	0,506740	Aceita-se independência	0,231051	Aceita-se independência	0,420684
Usar os braços de forma contínua	Rejeita-se independência	0,007334	Aceita-se independência	0,516302	Aceita-se independência	0,736031
Ficar em posição curvada	Rejeita-se independência	0,000056	Aceita-se independência	0,060026	Aceita-se independência	0,282055
Caminhar	Rejeita-se independência	0,025776	Rejeita-se independência	0,015490	Aceita-se independência	0,648415
Ser obrigado a ficar em pé	Aceita-se independência	0,181552	Aceita-se independência	0,167810	Aceita-se independência	0,410885
Ter que manusear objetos pesados	Rejeita-se independência	0,031795	Rejeita-se independência	0,020760	Aceita-se independência	0,130242
Fazer esforço físico	Aceita-se independência	0,058311	Rejeita-se independência	0,006521	Aceita-se independência	0,489551
Usar as pernas de forma contínua	Rejeita-se independência	0,000276	Rejeita-se independência	0,001084	Aceita-se independência	0,860190
Usar as mãos de forma repetida	Rejeita-se independência	0,004115	Aceita-se independência	0,076464	Aceita-se independência	0,580132
Subir e descer escadas	Rejeita-se independência	0,000001	Aceita-se independência	0,058975	Aceita-se independência	0,404876



Com relação a resultados específicos, fruto das relações de associação / dependência registradas no quadro anterior, os próximos dois quadros, na seqüência, permitirão a apresentação deste detalhamento.

**Quadro 79 – Custo Físico x Gerência Executiva:  
itens para os quais há dependência**

CUSTO FÍSICO	Conclusões específicas: GEX SP-Sul x GEX DF	
	Respostas / Cruzamento	Freqüência % de atendentes
55 - Usar os braços de forma contínua	"totalmente exigido"; GEX DF "totalmente exigido"; GEX SP-Sul "bastante exigido"; GEX DF	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada
56 - Ficar em posição curvada	"totalmente exigido"; GEX DF "totalmente exigido"; GEX SP-Sul "bastante exigido"; GEX DF	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada
57 – Caminhar	"totalmente exigido"; GEX DF "totalmente exigido"; GEX SP-Sul	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada
59 - Ter que manusear objetos pesados	"totalmente exigido"; GEX DF "totalmente exigido"; GEX SP-Sul	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada
61 - Usar as pernas de forma contínua	"totalmente exigido"; GEX DF "totalmente exigido"; GEX SP-Sul	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada
62 - Usar as mãos de forma repetida	"totalmente exigido"; GEX DF "pouco exigido"; GEX DF "bastante exigido"; GEX DF "totalmente exigido"; GEX SP-Sul	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada
63 - Subir e descer escadas	"totalmente exigido"; GEX DF "mais ou menos exigido"; GEX DF "bastante exigido"; GEX DF "totalmente exigido"; GEX SP-Sul	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada
<b>SÍNTESE:</b>		

Com base nos resultados específicos aqui relatados e nas frequências percentuais obtidas, observam-se três configurações:

(1) para os itens 55 e 62 (que indicavam "custo alto"), tem-se que os percentuais de respostas na opção "TOTALMENTE EXIGIDO" no DF são de 60,9% e 75,0%, respectivamente, e em SP são de 31,8% e 43,8%, respectivamente (ou seja, o custo é alto tanto no DF como em SP-Sul, mas no DF tende a ser ainda mais alto);

(2) para os itens 56, 57 e 61, considerado o critério adotado para "tipificação" do custo, encontram-se situações distintas para as duas GEX, sendo que para o item 56 o custo é moderado em SP e alto no DF, e para os outros dois itens o custo é baixo em SP e moderado no DF;

(3) para os itens 59 e 63, o custo mantém-se baixo nas duas GEX, porém é "mais baixo" em SP, onde 2,3% dos atendentes responderam "TOTALMENTE" ou "BASTANTE EXIGIDO" no item 59, e 10,0% no item 63. No DF, os percentuais foram 10,4% e 37,5%, respectivamente.

### Quadro 80 – Custo Físico x tempo na função: itens para os quais há dependência

CUSTO FÍSICO	Conclusões específicas: tempo na função	
	Respostas / Cruzamento	Frequência % de atendentes
57 – Caminhar	"totalmente exigido"; + de 10 anos "totalmente exigido"; + de 1 até 3 anos "bastante exigido"; + de 3 até 10 anos "pouco exigido"; + de 10 anos "bastante exigido"; + de 10 anos	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada
59 - Ter que manusear objetos pesados	"pouco exigido"; + de 10 anos "totalmente exigido"; + de 3 até 10 anos "mais ou menos exigido"; + de 10 anos "bastante exigido"; + de 10 anos "mais ou menos exigido"; + de 1 até 3 anos	Significativamente < que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada
60 - Fazer esforço físico	"pouco exigido"; + de 10 anos "totalmente exigido"; + de 10 anos "mais ou menos exigido"; + de 3 até 10 anos "mais ou menos exigido"; + de 1 até 3 anos "mais ou menos exigido"; + de 10 anos	Significativamente < que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente > que a esperada
61 - Usar as pernas de forma contínua	"totalmente exigido"; + de 10 anos "pouco exigido"; + de 10 anos "totalmente exigido"; + de 1 até 3 anos "totalmente exigido"; Até 1 ano "bastante exigido"; Até 1 ano "nada exigido"; + de 3 até 10 anos	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada
<b>SÍNTESE:</b>		

Os quatro itens referenciados tiveram avaliação geral de "custo baixo", porém:

- (a) no item 57, para duas faixas de tempo (até 1 ano e, particularmente, +3 até 10 anos, para a qual houve 36,7% de respostas nas opções "BASTANTE" ou "TOTALMENTE EXIGIDO") encontrou-se "custo moderado";
- (b) no item 59, embora 94,8% dos(as) atendentes que informaram seu tempo na função tenham se concentrado nas opções "NADA", "POUCO" ou "MAIS OU MENOS EXIGIDO", 11,8% daqueles(as) que têm +10 anos e 10,0% dos(as) que têm +3 até 10 anos indicaram as opções "BASTANTE" ou "TOTALMENTE EXIGIDO";
- (c) no item 60 a situação é similar àquela do item 59 → 90,3% das respostas concentradas nas três opções "inferiores" da escala, no entanto 20,0% dos que têm +10 anos e 10,0% dos que têm +3 até 10 anos responderam "BASTANTE" ou "TOTALMENTE EXIGIDO";
- (d) no item 61, a exemplo dos dois anteriores, as duas faixas correspondentes ao maior tempo na função responderam sinalizando um custo mais "expressivo" quanto ao "uso contínuo das pernas". Assim, para os(as) que têm +3 até 10 anos houve 24,1% de respostas "BASTANTE" ou "TOTALMENTE EXIGIDO", opções escolhidas por 32,4% dos(as) que têm +10 anos.

O quadro-síntese (quadro 81) com os resultados dos testes qui-quadrado, quando considerados os itens de Custo Físico e as variáveis demográficas é apresentado na seqüência.

**Quadro 81 – Resultados do teste Qui-Quadrado de Independência: Custo Físico do Trabalho x variáveis demográficas**

CUSTO FÍSICO	RESULTADOS DO TESTE QUI-QUADRADO DE INDEPENDÊNCIA					
	Relação com o "sexo"		Relação com a "escolaridade"		Relação com o "estado civil"	
	Conclusão	nível de significância	Conclusão	nível de significância	Conclusão	nível de significância
Usar a força física	Aceita-se independência	0,845660	Aceita-se independência	0,931097	Rejeita-se independência	0,048313
Usar os braços de forma contínua	Aceita-se independência	0,447395	Aceita-se independência	0,904973	Aceita-se independência	0,525790
Ficar em posição curvada	Rejeita-se independência	0,020859	Rejeita-se independência	0,030990	Aceita-se independência	0,595856
Caminhar	Aceita-se independência	0,365923	Rejeita-se independência	0,034991	Aceita-se independência	0,188754
Ser obrigado a ficar em pé	Aceita-se independência	0,149169	Aceita-se independência	0,844608	Aceita-se independência	0,974217
Ter que manusear objetos pesados	Aceita-se independência	0,952319	Aceita-se independência	0,512930	Aceita-se independência	0,371970
Fazer esforço físico	Aceita-se independência	0,329205	Aceita-se independência	0,105251	Aceita-se independência	0,515329
Usar as pernas de forma contínua	Rejeita-se independência	0,010600	Rejeita-se independência	0,044547	Aceita-se independência	0,064555
Usar as mãos de forma repetida	Aceita-se independência	0,125697	Aceita-se independência	0,369891	Aceita-se independência	0,579842
Subir e descer escadas	Aceita-se independência	0,100885	Aceita-se independência	0,298242	Aceita-se independência	0,530570

Ao contrário do que se deu nas outras duas dimensões do Custo Humano, para as quais os cruzamentos dos itens com variáveis demográficas resultaram, com uma única exceção, na não rejeição da hipótese de independência, revelando não serem elas variáveis para as quais há perfis distintos de respostas, no caso do Custo Físico encontraram-se relações / associações entre itens do custo e as três variáveis demográficas. Os próximos três quadros destinam-se à apresentação do detalhamento destas relações.

**Quadro 82 – Custo Físico x sexo dos atendentes:  
itens para os quais há dependência**

CUSTO FÍSICO	Conclusões específicas: Sexo Masculino x Sexo Feminino	
	Respostas / Cruzamento	Frequência % de atendentes
56 - Ficar em posição curvada	"bastante exigido"; Masculino "bastante exigido"; Feminino "pouco exigido"; Masculino "pouco exigido"; Feminino	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente > que a esperada
61 - Usar as pernas de forma contínua	"pouco exigido"; Masculino "nada exigido"; Masculino "pouco exigido"; Feminino "nada exigido"; Feminino	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente < que a esperada Significativamente > que a esperada
<p><b>SÍNTESE:</b></p> <p>Para o item 56 tem-se que o custo é moderado para atendentes do sexo feminino e é alto para os do sexo masculino (53,1% das respostas nas opções "BASTANTE" ou "TOTALMENTE EXIGIDO" e 25,0% nas opções "POUCO" ou "NADA EXIGIDO"). Pode-se hipotetizar que, em função de inadequação do posto de trabalho, já avaliada, e da maior altura de atendentes homens (embora não tenha sido realizada medida de altura dos atendentes, isto foi fruto de observação), estes tenham maior exigência quanto à posição curvada para realização da atividade de atendimento.</p> <p>Para o item 61 a diferença mais marcante se dá na opção "NADA EXIGIDO", respondida por 15,9% dos homens e 35,1% das mulheres. Nos dois casos o custo associado ao "uso contínuo das pernas" foi considerado baixo, porém mais baixo pelas mulheres. Uma possível justificativa (em associação com outras duas variáveis) será exposta na síntese do próximo quadro.</p>		

**Quadro 83 – Custo Físico x escolaridade dos atendentes:  
itens para os quais há dependência**

CUSTO FÍSICO	Conclusões específicas: escolaridade dos(as) atendentes	
	Respostas / Cruzamento	Freqüência % de atendentes
56 - Ficar em posição curvada	"bastante exigido"; Superior incompleto	Significativamente > que a esperada
	"bastante exigido"; Até ensino médio	Significativamente < que a esperada
	"totalmente exigido"; Superior incompleto	Significativamente < que a esperada
	"pouco exigido"; Pós-graduação	Significativamente > que a esperada
57 - Caminhar	"totalmente exigido"; Até ensino médio	Significativamente > que a esperada
	"bastante exigido"; Até ensino médio	Significativamente < que a esperada
	"bastante exigido"; Superior incompleto	Significativamente > que a esperada
	"nada exigido"; Pós-graduação	Significativamente < que a esperada
61 - Usar as pernas de forma contínua	"pouco exigido"; Superior completo	Significativamente < que a esperada
	"totalmente exigido"; Até ensino médio	Significativamente > que a esperada
	"pouco exigido"; Pós-graduação	Significativamente > que a esperada
	"totalmente exigido"; Superior incompleto	Significativamente < que a esperada
	"nada exigido"; Superior completo	Significativamente > que a esperada

**SÍNTESE:**

Para o item 56 o custo resulta alto para os atendentes com curso superior incompleto e "quase alto" para quem tem curso superior completo (diferença de 14,3% entre os dois "lados" da escala). No caso do item 57, também emerge uma diferenciação para estes dois níveis de escolaridade, com caracterização de "custo moderado", frente ao "custo baixo" resultante para os que têm até ensino médio e para quem tem pós-graduação.

Quanto ao "uso contínuo das pernas", há uma distinção marcante entre as respostas dadas pelos(as) atendentes com até nível médio e os(as) com pós-graduação, sendo que estes avaliam o item como sendo menos freqüente: até ensino médio → 16,7% na opção "TOTALMENTE EXIGIDO" e 43,8% nas opções "NADA" ou "POUCO EXIGIDO"; pós-graduação → 0% na opção "TOTALMENTE EXIGIDO" e 62,5% em "NADA" ou "POUCO EXIGIDO".

Verifica-se que dos atendentes com curso de pós-graduação, 81,2% são mulheres, enquanto para aqueles com até nível médio, o percentual de mulheres é de 57,1%. Além disto, 93,3% dos pós-graduados trabalham na GEX SP-Sul. Como visto em sínteses anteriores que as mulheres responderam com freqüência significativamente maior que a dos homens na opção "NADA EXIGIDO", e que na GEX-SP a exigência com relação ao item foi considerada baixa (no DF foi moderada), um efeito combinado das variáveis GEX, sexo e escolaridade dos atendentes pode atuar no sentido de levar ao resultado encontrado.

**Quadro 84 – Custo Físico x estado civil dos atendentes:  
item para o qual há dependência**

CUSTO FÍSICO	Conclusões específicas: Casados x Solteiros	
	Respostas / Cruzamento	Frequência % de atendentes
54 - Usar a força física	"bastante exigido"; Solteiros "bastante exigido"; Casados	Significativamente > que a esperada Significativamente < que a esperada
<b>SÍNTESE:</b>		
O custo associado ao item revela-se baixo (não houve qualquer resposta na opção "TOTALMENTE EXIGIDO") para os dois grupos, mas ainda mais baixo para os atendentes casados: 1,3% deles alegam que o "uso de força física" é "BASTANTE EXIGIDO" e 56,6% afirmam que é "NADA EXIGIDO". Para os solteiros estes percentuais são, respectivamente, 9,6% e 43,8%.		

**6.5.2.4. Síntese do CHT para os(as) atendentes**

O Custo Humano do Trabalho, para os atendentes das APS, revelou-se predominantemente alto, em particular no tocante à sua dimensão cognitiva. Dos 31 itens que compõem o CHT, 15 foram diagnosticados como custo alto, sendo alguns deles com alto potencial “explosivo”, como “ter concentração mental”, cuja liderança no percentual de respostas “totalmente” e “bastante exigido”, com 85%, sinaliza dificuldades para implementação de estratégias de mediação bem sucedidas para lidar com esta exigência. Outros 3 itens foram interpretados como custo moderado (um em cada dimensão) e 13 resultaram como custo baixo (mais da metade destes na dimensão física). Mesmo na dimensão física, itens cuja interpretação resultou “custo baixo” não foram generalizadamente baixos, pois alguns deles se mostraram “moderados” no âmbito da GEX DF.

Em se tratando de relações entre os itens do CHT e as variáveis profissiográficas e demográficas, constatou-se que, a exemplo do ocorrido quando da avaliação do Contexto de Trabalho pelos atendentes, que a variável para a qual há maior distinção de respostas é a Gerência Executiva na qual trabalham os atendentes, seguida do tempo na função. Para as demais, há associações “isoladas”, em especial o estado civil, para o qual registrou-se uma única relação de dependência, com o “uso de força física” e, ainda assim, não houve mudança na interpretação do item.

Como já se disse que o contexto institucional nas APS mostra-se “árido” para o exercício de cidadania de atendentes e usuários, não surpreende que o CHT tenha tal leitura, que precisa, então, ser complementada pelas informações prestadas pelos gestores.

### 6.5.3. Para cidadãos(?) - gestores

Tomadas as respostas dadas por doze gestores às três perguntas específicas formuladas sobre avaliação do Custo Humano do Trabalho – CHT no desempenho das atividades de gestão do INSS (questionário apresentado no Apêndice C), mais especificamente voltada para atendimento aos usuários, chega-se aos resultados e discussão contidos nesta seção. As perguntas foram antecedidas pela definição de CHT, nos termos propostos por Ferreira (2006b).

#### 6.5.3.1. Custo Afetivo

Os gestores informam, com relação ao custo afetivo, que este é decorrente de três aspectos principais: (1) lidar com expectativas e necessidades de usuários e servidores, por vezes não atendidas; (2) concurso público para atendentes exclusivamente pautado por "suposto" conhecimento de um conjunto de assuntos listados em um edital, não contemplando qualquer habilidade relacional ou motivação para tratar com pessoas que demandam os serviços prestados pelo INSS; e (3) excesso de trabalho, em função de um desequilíbrio entre demanda e quantidade de profissionais disponíveis, combinado à intensa busca por resultados. Quatro "falas" ilustram este entendimento (grifos nossos):

- ✍ “Atividade de muito desgaste emocional em função da clientela e suas expectativas do direito”.
- ✍ “Temos que ter controle emocional porque trabalhamos com pessoas (público interno e externo) limitadas, invariavelmente com vontades e desejos não satisfeitos”.
- ✍ “Este é um item muito delicado visto que devo começar alertando para a forma de acesso ao concurso existente no INSS hoje, pois este concurso só seleciona os que mais conhecem a matéria que está sendo apreciada pelo edital, mas poderia ser avaliado o perfil destes novos servidores selecionando apenas os que têm perfil para atender público, o que não ocorre atualmente e gera uma enorme insatisfação nestes novos servidores, pois estes em não tendo o perfil de atendimento ao público correm o risco de serem muitos rígidos e inflexíveis ou até mesmo excessivamente profissional, gerando muito descontentamento por parte dos segurados”.
- ✍ “Entendo que esta é uma questão que eu preciso equilibrar, pois na situação atual a minha exigência afetiva tem sido bastante alta, existe um sacrifício, pois não é possível separar a questão afetiva dentro e fora da empresa e isto sacrifica muito, pois na atual situação vem sendo comum sacrificar horas de lazer para permanecer na agência por entender que ainda falta e tem muito a ser feito”.



Pode-se, então, assumir que o Custo Afetivo para os gestores da área de atendimento do INSS tem se revelado alto e, no limite, tem se constituído um “sacrifício” para ser devidamente “administrado”, a ponto de seus efeitos extrapolarem o ambiente de trabalho e alcançarem outras atividades de suas vidas, fora daquele contexto.

A importância do efeito referenciado, ou seja, o fato que “os traços deixados pelo trabalho nos trabalhadores influenciam sua saúde e capacidade funcional. Impregnam sua vida profissional, social e econômica” (GUÉRIN ET AL., 2001, p. 71), tem sido tratado na literatura e caracteriza uma “expansão” dos efeitos do Custo Humano do Trabalho para muito além daquelas que poderiam ser imaginadas como suas “fronteiras naturais”. Sennett (2000), por exemplo, advoga que para as famílias modernas há um conflito presente entre trabalho e relações familiares e ele, então, formula uma questão e a deixa, até certo ponto, em aberto: “como podem eles [pais e mães] evitar que as relações familiares sucumbam ao comportamento a curto prazo, ao espírito de reunião, e acima de tudo à fraqueza da lealdade e do compromisso mútuo que assinalam o moderno local de trabalho?” (p. 27). Wisner (1987) registra, em termos de efeitos recíprocos do trabalho e da vida fora do trabalho, um aspecto particularmente aplicável ao INSS, em função do alto Custo Cognitivo também encontrado (e que será tratado na próxima subseção):

Mostrou-se que o nível das atividades culturais dos assalariados cujo trabalho comporta uma grande carga mental cai algumas semanas após a contratação nesse trabalho e aumenta lentamente após sua interrupção. Reciprocamente, a insuficiência prolongada de atividades culturais reduz a capacidade dos trabalhadores de aprendizagem de novas formas de trabalho (p. 135).

Ainda atentos às incidências diretas e indiretas provocadas pelo contexto do trabalho, e conseqüente custo humano, sobre a vida social e profissional dos trabalhadores, Guérin et al. (2001) concluem que as características intrínsecas aos contextos de trabalho têm repercussões na vida extraprofissional, mesmo que algumas delas não sejam percebidas pelo trabalhador. Em particular, quando se está diante de um contexto tal como o relatado por gestores do INSS (e também pelos atendentes), é oportuno resgatar o alerta dado por aqueles autores:

Um trabalho sob pressão temporal considerável e permanente, lidando com muitas informações e decisões difíceis de tomar, tende a modificar a personalidade do operador (irritabilidade, agressividade), a reduzir suas atividades extraprofissionais (perda do gosto pela leitura, pelos espetáculos, exigindo esforço de atenção). Leva a pessoa a ensimesmar-se em função da dificuldade nos contatos sociais e do desinteresse em relação aos acontecimentos exteriores à vida profissional (p. 74-75).

Dado que há um custo afetivo considerável para os gestores, e já se antecipou que esta também é a avaliação para o custo cognitivo, vejamos o que eles têm a dizer especificamente sobre esta segunda dimensão.

### 6.5.3.2. Custo Cognitivo

Os gestores alegam que o custo cognitivo é alto / grande, particularmente no que diz respeito ao uso de memória, em função da frequência com que ocorrem atualizações na legislação previdenciária e da diversidade dessa legislação. Afirma-se que o volume de informações é muito grande e o eventual impacto de alguma decisão "equivocada" leva a um estado de atenção permanente e estresse. Não bastasse isto, os gestores argumentam que trabalham buscando administrar interesses de servidores e do público (por vezes conflitantes), e que a pressão por resultados, intensificada em passado recente e ainda presente, também contribui para o estresse. Estes dois últimos aspectos também foram abordados como "fontes" de Custo Afetivo. "Falas" representativas desta visão dos gestores são (grifos nossos):

- ✍ "As responsabilidades do cargo exigem muito do aspecto cognitivo. A pressão por resultados, nos últimos meses, representou um importante fator de stress. A instituição ainda é carente de um programa de capacitação para gestores. O processo de tomada de decisão carece de importantes ajustes".
- ✍ "As nossas legislações mudaram e ainda mudarão muito nestes próximos anos e eu acredito que não haja memória humana suficiente para guardar tanta informação importante quanto às mudanças ocorridas e deixadas de serem apreciadas por nossos servidores".
- ✍ "[Custo cognitivo é] Grande devido à necessidade de estar resolvendo problemas e decidindo sobre como melhorar o atendimento aos nossos usuários. Alterações constantes da legislação e servidores. Temos que estar atentos para "atender" bem a quem está atendendo nossos usuários".
- ✍ "Neste ponto sim, a exigência é grande, visto que lidamos todos os dias com problemas que devem ser resolvidos com rapidez. Porque as decisões podem afetar toda a rede de atendimento e conseqüentemente o usuário".

Com base nas respostas dadas, conclui-se ser esta a "face" mais visível, a dimensão predominante, do Custo Humano do Trabalho para os gestores do INSS. Embora o Custo Afetivo também tenha emergido como alto para os gestores, o cognitivo ("este sim!") aparece ainda com maior destaque / ênfase nas respostas dadas. Deve-se lembrar que para os atendentes também houve tal caracterização, ou seja, a dimensão


cognitiva é aquela que faz o dia-a-dia de trabalho mais “penoso”. A questão de quedas e inconsistências nos sistemas informatizados, geradora de problemas imediatos para atendentes e usuários, também é aplicável aos gestores, uma vez que são eles, no caso das APS e GEX, que estabelecem contato direto com a Dataprev em busca das soluções e que, em última análise, acabam sendo interpelados por usuários mais “inconformados” com uma espera que ultrapasse seu limite de tolerância e/ou com a necessidade de um retorno à agência.

Segundo Laville (1977), a fadiga mental é um problema grave, mais difícil do que a fadiga física e a sensorial (da audição e visão). Ele referencia resultados de estudos empíricos com grupos sujeitos a exigências cognitivas elevadas, que mostram as seguintes conseqüências: “alterações de caráter, agressividade, irritabilidade, perturbações do sono, hipersensibilidade a estímulos (luz, barulho) e perturbações da atividade mental – dificuldades em manter a atenção por muito tempo e restrição progressiva dos campos de interesse” (p. 48). Mais uma vez, estes efeitos não ficam restritos unicamente às atividades profissionais dos gestores (e dos atendentes), mas contaminam sua vida social. Fala-se, então, de um custo humano provocado pelo trabalho, mas que não fica restrito ao trabalho.

### 6.5.3.3. Custo Físico

O custo físico decorrente das atividades ligadas à gestão está fundamentalmente ligado a posturas, e não ao emprego de força física no seu desempenho. Das respostas dadas depreende-se que este custo seria de baixo para moderado.

Para os gestores, de um modo geral, não parece ser um trabalho repetitivo, mas até certo ponto “dinâmico”, em função da diversidade de situações que surgem, tanto quando são demandados por seus superiores como naquelas com demandas de atendentes ou usuários. Alega-se que o mobiliário dos escritórios é inadequado, o que, aliado ao intenso uso de microcomputador, contribui para provocar dores em determinadas partes do corpo (pescoço e ombros, predominantemente). Exemplos de respostas que contribuem para este “desenho” são (grifos nossos):

 “Com relação a minha questão física, entendo que tenho pouca exigência, pois entendo que a minha atividade não é repetitiva, é bastante dinâmica e não gera grande exigência física”.

- ✍ “As exigências associadas a posturas e gestos são fundamentais, ministradas, inclusive, de imediato em treinamentos admissionais. Deslocamentos são básicos por tratarem de convocações por tecnocratas. Força física grau médio (alto/médio/baixo)”.
- ✍ “O trabalho relacionado diretamente ao atendimento, que é minha área, exige muito mais de todos nós no que se refere a posturas, gestos, do que propriamente força física”.
- ✍ “Apesar de saber que é importantíssimo o cuidado com a postura, quase sempre me pego com dores nos ombros ou pescoço, face a errada utilização do 'inseparável' e 'inevitável' micro e da tensão de todo um dia de trabalho. Nota 5, pra mim”.

No caso dos gerentes das APS pode-se observar ao longo das observações livres e participantes que há intenso caminhar ou “correr de lá pra cá”, em função das demandas originadas, particularmente aquelas que se dão em função do próprio atendimento prestado. Não é incomum que os gestores assumam posições de atendimento em momentos julgados mais críticos (e que não parecem ser poucos). No caso de algumas APS, isto pode envolver subir e descer escadas (por exemplo, Plano Piloto e Taguatinga). Se por um lado isto pode ser visto por alguns como fator que agrega certa “dinâmica” e flexibilidade, ao trabalho, também tem, em decorrência, um componente de custo físico muito bem caracterizado (e pode também potencializar os custos afetivo e cognitivo, por trazer o gestor para a linha de frente, em contato mais direto com atendentes e usuários, e o custo cognitivo, pela necessidade de conhecer / “dominar” rotinas de trabalho que, em outro cenário, poderiam já não estar mais incorporadas de forma plena ao seu repertório, pelo menos não no nível operacional).

#### **6.5.4. Balanço geral do custo humano nas APS**

O quadro geral revelado pela avaliação do Custo Humano para o conjunto de atores (alto, em especial na dimensão cognitiva para atendentes e gestores, e na dimensão afetiva para usuários) mostra-se coerente com os resultados encontrados quando da avaliação do contexto de trabalho (uso da EACT), com as observações livres e participantes realizadas e com as falas dos atendentes nas duas entrevistas coletivas realizadas. Fala-se em coerência tendo em vista que as condições de trabalho e organização do trabalho foram avaliadas pelos atendentes como “graves”, as relações socioprofissionais como “críticas”, as condições de conforto físico-ambiental mostraram-se, em alguns casos, fora das normas e, no geral, demandam uma avaliação mais

específica, para que medidas preventivas e/ou corretivas sejam tomadas a fim de minimizar eventuais riscos à saúde dos trabalhadores.

As falas nas entrevistas coletivas ratificam que as tarefas são repetitivas, o ritmo é acelerado quase todo o tempo, a pressão temporal e a cobrança por resultados são presentes grande parte do tempo, afinal há “desequilíbrio” entre a quantidade de atendentes e usuários, e parte destes ainda espera um tempo substancial (superior a uma hora antes do início do atendimento). Registram-se “reclamações” de desinformação, de tratamento mal-educado dos atendentes e dos usuários, e de relações de desconfiança mútua. Se por um lado há usuários que querem ter acesso a benefícios aos quais não têm direito, usando, para isto, alguns “artifícios” (ou em busca de atendimento preferencial ao qual não têm direito), por outro há atendentes insensíveis (ou quase) às necessidades dos demandantes, acomodados com o estado de coisas, sem qualquer expectativa de que a situação de atendimento nas APS possa melhorar e/ou mais interessados em eventuais benesses pessoais ou para sua “categoria” (por exemplo, alguns servidores perguntaram, por ocasião das medidas físico-ambientais: “é para aumentar nossa insalubridade?”). Como a “chave” para execução dos atendimentos é o conjunto integrado rede-sistemas informatizados, que não necessariamente funciona a contento, seria até certo ponto surpreendente se com este conjunto de restrições o custo humano resultasse, em termos globais, baixo ou mesmo intermediário.

Torna-se imperioso, agora, responder à terceira questão norteadora, formulada para identificar estratégias de mediação (particularmente as operatórias) empregadas por atendentes e gestores, no sentido de responder, da melhor maneira possível, às contradições características do CHT, e por usuários para lidarem com o custo humano a eles imposto. Em outras palavras, dado o contexto de trabalho das APS (da forma como foi descrito pelos atendentes, e complementado por considerações dos usuários) e o custo humano dele decorrente, para usuários, atendentes e gestores (da forma como foi descrito por cada conjunto de atores), deve-se identificar as estratégias empregadas para gerir este custo, no sentido de reduzi-lo. Acredita-se que quanto menor sua eficácia, no sentido de viabilizar o alcance de objetivos traçados, mesmo com agressões à saúde dos atores, maior o “prejuízo” causado ao exercício de cidadania (quer seja para os “cidadãos de dentro”, quer seja para os “cidadãos de fora”) naquele cenário. Em situações-limite, como alertam Guérin et al. (2001, p. 67), “não importa o que se faça, o objetivo não é atingido”.

## **6.6. Estratégias de mediação desenvolvidas pelos diferentes atores para fazer frente ao custo humano**

A implementação de estratégias de mediação, como já discutido nesta tese, cumpre um papel fundamental quando se pensa no custo humano decorrente dos incidentes críticos e das contradições presentes no contexto de produção de serviços (no caso presente, Agências da Previdência Social). De certa forma, elas atuam como “amortecedores” e “compensadores”, que buscam reduzir os impactos deste custo e, assim, preservar a saúde dos seres humanos a ele submetidos.

No caso das estratégias desenvolvidas pelos usuários, busca-se a construção de uma ponte com os quatro tipos de reação adaptativa propostos por Giddens (1991), em uma continuidade do “diálogo” já iniciado ao incorporar o conceito de serviços de atendimento ao público como sistemas peritos. Para atendentes e gestores, direcionou-se o foco, em particular, para estratégias operatórias, embora sejam mencionadas as estratégias de mobilização e defensivas – que se filiam a outro quadro teórico, distinto do adotado nesta tese – identificadas no discurso dos servidores.

### **6.6.1. Estratégias desenvolvidas por cidadãos(?)-usuários**

Uma vez estabelecido um “diálogo” entre a Ergonomia da Atividade e os sistemas abstratos propostos por Giddens (1991), ou seja “mecanismos de desencalhe intrinsecamente envolvidos no desenvolvimento das instituições sociais modernas” (p. 30), o que permite entender o INSS, e suas distintas formas de atendimento, como um sistema perito (argumentação exposta no capítulo 4), configura-se aqui uma oportunidade de aprofundá-lo um pouco mais. As estratégias de mediação implementadas por usuários nas APS serão tratadas sob a ótica de reações adaptativas, que, na perspectiva daquele autor, “parecem ser quádruplas”. Assim, as reações dos usuários assumem (ou poderiam assumir) uma ou mais das quatro facetas descritas a seguir.

Aceitação pragmática, ou, em outras palavras, “não pensar a respeito”. O foco aqui reside aqui na “sobrevivência”, o que significa dizer que usuários nas situações de atendimento nas APS podem “adotá-la” ao considerar que aquilo que se passa nas agências está além do controle de qualquer um, e, neste sentido, não há nada “concreto” que se possa fazer a respeito, e não se pode ter expectativas muito grandes ou muito otimistas mesmo. Segundo Giddens (1991), esta reação “não é desprovida de custos psicológicos”, pois “implica um entorpecimento que com freqüência reflete uma profunda ansiedade subjacente” e “é compatível ou com um sentimento subjacente de pessimismo

ou com a nutrição de esperança – que pode coexistir ambivalentemente com ela” (p. 137).

Quando se ouvem as falas dos usuários e observam-se seus comportamentos, constata-se ser esta uma reação de parte deles, embora não seja majoritária, afinal quando perguntados como se sentiam pós-atendimento, houve três referências a sentir-se “normal” (em conotação distinta àquela do exemplo que será apresentado) e outras três a sentir-se “tranquilo(a)” ou “calmo(a)”. Aquelas pessoas que “simplesmente” usam o tempo de espera para cochilar, ou permanecem “passivamente” aguardando sua vez, sem esboçar qualquer insatisfação visível, contribuem para construção desta imagem. Exemplos de verbalizações dos usuários que expressam esta reação (grifos nossos): (a) “[...] tem que esperar mesmo, é normal, tem muita gente para ser atendido então esperar é normal, desde que resolva” (Santo Amaro, fem.); (b) “gostei, só podia ser mais rápido, mas o que esperei foi justo, não importo de esperar desde que seja resolvido meu problema” (Santo Amaro, fem.); ou então (c) “acho que os servidores estão fazendo sua parte” (Pinheiros, fem.). Embora já tenha sido citada quando da apresentação e discussão do custo humano, vale repetir uma fala que parece sintetizar esta postura: “Estou bem, aceitei o que me foi dito”.

Otimismo sustentado, ou algo como “apesar do que está aí, vai dar tudo certo, no fim dá tudo certo”. Nas palavras de Giddens, tal otimismo revela “fé contínua na razão providencial a despeito de quaisquer ameaças de perigo atuais” e tem “grande apelo emocional” para os leigos, ou seja, grande parte dos usuários (p. 137). Poder-se-ia questionar se de fato há um otimismo e, em havendo, se ele é sustentado, mas aqui será mantida a terminologia sem esta discussão de mérito. As respostas dadas à pergunta sobre o que sentiam, quando o atendimento foi encerrado, trouxeram 45,9% do total de referências relativas a sentir-se “bem”, “muito bem”, “satisfeito(a)”, “feliz”, e não necessariamente porque já havia uma solução para o assunto trazido à APS (havia, em alguns casos, uma esperança de que a solução viria, em algum momento, pré-requisito para que haja confiança em um sistema perito). De certa forma, esta reação guarda uma semelhança com a “aceitação pragmática”.

Exemplos representativos de falas dos usuários, que revelam este otimismo, esta visão positiva são: (a) “Satisfeito. A não resolução não foi problema daqui” (Pinheiros, masc.); (b) “Gostei, achei que fui bem atendido e rápido. Pena que não resolveu aqui, porque só faz na outra agência” (Cidade Dutra, masc.); e (c) “Das outras vezes também fui muito bem atendida, inclusive durante a greve” (Sobradinho, fem.). Em

síntese, apesar de não ter resolvido, apesar de ser necessário voltar, apesar da greve, tudo caminha bem.

Pessimismo cínico, que também permitiria uma leitura mais popular como “é uma esculhambação, mas tento levar na esportiva”. Na visão de Giddens, “o cinismo é um modo de amortecer o impacto emocional das ansiedades, através de uma resposta ou humorística ou enfastiada com o mundo” (p. 138). Por vezes, assume o feitiço de “humor negro” e, diferentemente do “otimismo sustentado”, assume que “faça-se o que se fizer, vai dar errado”, não vai funcionar (p. 138). O pessimismo, neste sentido, não é ativo ou propositivo, e, em situações mais extremas, tende a conduzir a uma “depressão paralisante”. Em tese, todas as falas que mencionam sentir-se mal, desanimado, frustrado, ou expressam outros sentimentos com conotação negativa, estariam refletindo pessimismo (cínico ou não), e elas aparecem de forma recorrente nas agências pesquisadas. “Pitadas” de humor ou ironia não aparecem de forma tão nítida e com tanta frequência, talvez em função da natureza das necessidades daqueles que procuram uma agência e do seu perfil. Ainda assim, há falas que revelam este traço.

Ilustram tal reação (grifos nossos): (a) Dei nota um em respeito a alguns dos atendentes. É um horror isto aqui. Eu não acho justo, eu vou colocar duas pontes de safena, duas pontes né, ficar três horas na fila. Eu acho até que pode acontecer alguma coisa (Taguatinga, masc); (b) Às vezes o órgão público tem mais direitos que o cidadão. Os mesmos direitos que eles têm, o cidadão também tem. Você entendeu? Ataque de autoridade, uma coisa assim (Sobradinho, fem.); (c) Falo assim, dos funcionários, porque eles nunca estão prontos para atender as necessidades de quem vem aqui. Eles fazem o possível para a pessoa desistir do propósito, colocando empecilhos. Vai indo a pessoa até desiste, como têm muitos casos (Taguatinga, fem.); e (d) [...] não estão interessados em favor do contribuinte, somente a favor do governo (Plano Piloto, fem.). Expressa uma síntese, um tanto “amarga”, o que disse uma usuária, num misto de resignação e desabafo: “Me sinto uma Zé Ninguém”.

Engajamento radical, o que, também em linguagem mais popular, poderia assumir uma redação como “vou botar a boca no trombone, vou denunciar, vou buscar meus direitos, não saio daqui sem uma solução, não pode continuar assim”, o que configura atitude prática de contestação. Segundo Giddens (p. 138), “aqueles que assumem uma postura de engajamento radical alegam que, embora estejamos cercados por graves problemas, podemos e devemos nos mobilizar para reduzir seu impacto ou para transcendê-los”. Por manifestar-se em termos de ações reivindicatórias,



possivelmente seja a reação dos usuários mais sintonizada com a busca de exercício de cidadania.

Neste sentido, esta reação não foi detectada, predominantemente, como fruto de falas dos usuários nas entrevistas, mas sim da observação e interação com eles, o que mostrou movimentos de alguns nas seguintes direções: (a) busca de informações recorrendo às gerências das APS; (b) protestos veementes, já registrados no início da seção anterior; (c) busca de direitos junto aos responsáveis pelas Gerências Executivas, às quais se subordinam as APS; (d) denúncias para órgãos da imprensa ou à justiça; e (e) “enfrentamentos”, de “igual para igual”, com os representantes institucionais, mesmo quando estes têm seguranças em sua retaguarda. Não se está aqui insinuando legitimidade para qualquer ação agressiva por parte dos usuários, muito pelo contrário, mas advoga-se que o exercício de cidadania, por parte de servidores e dos chamados segurados, pode requerer mobilização e ações concretas daqueles diretamente envolvidos nas situações de atendimento nas APS. Aqui, torna-se aplicável o conceito de “cenas”, proposto por Goffman (2004), para situações “nas quais o indivíduo age de modo a destruir ou ameaçar seriamente a aparência de cortesia da convivência” (p. 193). Dois tipos destas “cenas” apresentados pelo autor e presentes nas APS são:

- a. os usuários decidem não mais fazer o jogo da interação cortês, ou não querem mais fazê-lo (talvez tenham se cansado de fazê-lo) e, como conseqüência, confrontam os atendentes, e eventualmente os gestores das APS, com fatos ou atos expressivos, que serão (ou poderão ser) considerados “inaceitáveis”. Nas palavras de Goffman (2004, p.193), “é o que acontece quando um indivíduo [usuário] se arma de coragem social e resolve ‘decidir a parada’ com um outro [atendente], ou ‘dizer-lhe umas verdades’”. O sentido de “decidir a parada” também pode ser, no caso das agências, do atendente para o usuário, e isto foi objeto de observação em algumas oportunidades; e
- b. a interação entre usuário e atendente “se torna tão berrante, acalorada ou, por outro motivo qualquer, chama a atenção”, que outros atendentes e/ou usuários próximos, “são forçados a ser tornar testemunhas ou mesmo a tomar posição e ‘entrar no barulho’”(p. 194). Uma situação observada em uma APS exemplifica esta cena: na recepção / triagem uma atendente falava em voz alta e aparentemente ríspida com uma usuária, alegando, basicamente, que ela não estava entendendo o que estava sendo dito. A voz da usuária tinha volume mais baixo, mas, em determinado momento ela retrucou, dizendo que a atendente deveria ser mais educada e que ela não era surda. Ao longo dos cerca de dois minutos deste episódio, o(a) gerente substituto(a) encontrava-se próximo(a) à “área de conflito” e teve que fazer uma intervenção verbal, quando a situação aparentava que poderia sair de controle. Neste momento, alguns dos usuários que aguardavam sentados a chamada de suas senhas, em área próxima, acompanhando

“atentamente” o desenrolar dos acontecimentos, começaram a participar mais ativamente dizendo: “é isto mesmo! Esta mulher [atendente] é muito grossa, está pensando o quê?” e algumas outras frases curtas semelhantes. Depois da intervenção do(a) gerente substituto(a) e da saída da usuária para outra área de atendimento, o mal-estar foi contornado

Duas falas de atendentes mostram como, em função da tensão quase permanente em algumas agências, a situação realmente pode ficar especialmente conturbada e a reação dos usuários deixa de ter algumas das características de engajamento radical para tornar-se um conflito de maiores proporções (grifos nossos):

Tem as atitudes que a gente considera correta, acalmar a pessoa, o cidadão. A gente sabe que tem pessoas que agride a gente e ser agressivo aumenta, e aí vira uma bola de neve e fica pior. Tem o ideal e o que se faz na hora, porque na hora você está sob pressão, está nervoso, aí você não consegue fazer o ideal, e quando pensa sobre o que você fez, você vê que você acabou fazendo besteira. A parte dos guardas é boa porque dá segurança e é porque quando as pessoas se exaltam os guardas já vêm em cima. A pessoa começa a ficar mais exaltada ainda, porque o guarda está em cima dela, aí ela começa a ficar doida, e aí você começa a ficar doido também.


Fora isso, né, a confusão que é gerada. Outro dia foram, acho que mais de cem pessoas daqui para a delegacia por motivo de agressão que começaram a fazer com os médicos. Chamamos reforço policial, começaram a agredir os próprios policiais e ficamos ... tudo porque o sistema falhou, né?

### 6.6.2. Estratégias desenvolvidas por cidadãos(?)-atendentes


Considerando os tópicos propostos para “reflexão” por ocasião das duas discussões em grupo (ver roteiro de entrevista no Apêndice D), e mantida a ênfase no encaminhamento “como vocês lidam com ...”, apresentam-se três quadros-síntese com o conjunto de recursos empregados pelos atendentes, a fim de “darem conta” de diversos episódios / circunstâncias com as quais se defrontam ao longo de um dia típico de trabalho, e respectivas falas ilustrativas (quadros 85a, b, c). Os temas propostos para discussão dos dois grupos são aqueles eventos / incidentes críticos diagnosticados quando das observações realizadas nas APS, das reuniões com equipes técnicas das

GEX e da Diretoria de Atendimento, e, sobretudo, resultantes da “voz” dos 180 atendentes que responderam os questionários.


Quadro 85(a) – Estratégias de mediação adotadas pelos atendentes

Como vocês lidam com ...			
	Desrespeito, falta de educação, intolerância, agressividade do cidadão-usuário	Falta de informação, “ignorância” do cidadão-usuário com relação a regras e direitos	Problemas / dificuldades com sistemas informatizados
<b>Estratégias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ “Exercício” de calma e tolerância;</li> <li>✓ Busca de apoio da chefia imediata, de colegas ao lado e/ou de seguranças da APS;</li> <li>✓ Tentativa de encontrar alternativas para o usuário (“contornar”);</li> <li>✓ Transmissão de repostas “negativas” de forma gradativa e/ou tentativa para justificá-las;</li> <li>✓ Imposição de “certa” ordem e repostas “a altura”.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Pesquisa de respostas no site institucional na internet;</li> <li>✓ Encaminhamento de pessoas para outro setor da agência (repasso do problema);</li> <li>✓ Busca de informações em outro setor, com o líder ou com colegas mais antigos (no momento ou depois).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Comunicação à chefia (contato com a DATAPREV) e busca de orientação;</li> <li>✓ Tentativa de temporizar, acalmar (acionamento do “Plano B”, tentativa de “dar um jeitinho”);</li> <li>✓ Adoção de procedimentos “não ortodoxos”;</li> <li>✓ Orientação aos usuários sobre alternativas de atendimento remoto;</li> <li>✓ Adoção de revezamento para comunicar as pessoas sobre o problema e necessidade de retorno.</li> </ul>
<b>Exemplos</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. “Procuro explicar bem o que é, e não só falar o não, dar alternativas e explicar o porquê, agora quando a situação se agrava, aí, por orientação mesmo, a gente chama o superior”;</li> <li>2. “[...] neste caso não tem muita opção, a resposta é não e tem que ser não, e a gente tem que colocar uma certa ordem”;</li> <li>3. “Um a mais, você já está em maioria, então a pessoa já se sente um pouco ... acuada ...”.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. “A gente faz as vezes do meio de comunicação, passa a informação para o sujeito, pro cidadão. Geralmente é isso”;</li> <li>2. “Realmente como a gente trabalha muito mal, digamos assim, numa quase superlotação diária, eu encaminho ela para outro setor, eu encaminho ela pro setor específico”;</li> <li>3. “[...] depois eu até quando encontro a pessoa do setor, eu lembro [...] eu até pergunto para saber, para no próximo a gente responder, mas na hora normalmente é encaminhado”.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. “A gente tem que ter um jeitinho, tem um Plano B. Como essas situações que ocorrem em cada setor: ah este setor? Então vamos agendar. Ah, este setor? Vamos pegar. É pagamento? Vamos deixar aqui, vamos fazer”;</li> <li>2. “Então você tem aqui, não sei, 150/200 pessoas ali, você tem que trocar servidor, sair do atendimento e a gente colocou um servidor com um porte físico razoável, e ele ficava como se fosse um guarda de trânsito, porque era muita gente: vai dois naquele guichê, mais dois num outro [...] e a gente depois marcou”;</li> <li>3. “E quando dá falha no sistema, fica a questão, né, quem vai dar a notícia para a população? Aí a gente reveza”.</li> </ol>
	<b>Binômio negociação-intimidação</b>	<b>Papel de “veículo”: de comunicação ou de transferência</b>	<b>Solidariedade (revezamento para dar a “notícia ruim”) e/ou temporização</b>

**Quadro 85(b) – Estratégias de mediação adotadas pelos atendentes (continuação)**

		<b>Como vocês lidam com ...</b>	
		<b>Burocracia, legislação complexa e em “constante” mudança</b>	<b>Falta de pessoal e acúmulo de serviço; atividade repetitiva e rotina; falta de cooperação, má-vontade e individualismo de colegas</b>
<b>Estratégias</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Busca de informações no site institucional ou com quem supostamente sabe (um servidor mais antigo);</li> <li>✓ Consulta na legislação impressa (instruções normativas – IN);</li> <li>✓ Tentativa de informar-se antes do atendimento (quando muda alguma regra);</li> <li>✓ Adoção de postura / ações preventiva(s) (frente a possíveis fraudes).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Recusa para “cobrir” posições de atendimento ou para um remanejamento;</li> <li>✓ Pequenos intervalos e pequenas ações (alongamentos, manter uma garrafa de água próxima);</li> <li>✓ Pausas “forçadas”: tomar café, levantar e sair da posição de atendimento com alguma frequência, fazer “intervalos” para conversar, descontrair (uma minoria), dar uma “enroladinha”.</li> </ul>
<b>Exemplos</b>		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. “[...] eu procuro me informar antes. O que não é possível [...] pergunto pra quem eu sei que sabe”;</li> <li>2. “Alguma dúvida na legislação o próprio site [...] já te traz alguma coisa resumida, mais simples [...]. Agora se complicar muito, aí tem que ir direto na lei, aí não tem como, aí tem que consultar a instrução normativa”;</li> <li>3. “[...] é um processo, é uma ação a respeito, pode dar um problema e como é que eu vou justificar? Então senhor, traz tal coisa, ah porque .... tem que ficar respaldado, tudo bem, bem documentado. Pede, às vezes pede coisas desnecessárias, você aumenta ...”.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. “[...] então, foi um momento de revolta ali, eu falei eu não vou, não vou porque se a pessoa está ali, ela tem que tentar fazer o trabalho dela, não sei se fica indo tomar café, fica abrindo e-mail, não sei o que a pessoa faz, só sei que a pessoa não atende, ela deixa o serviço acumular”;</li> <li>2. “[...] quando tinha aquele monte de gente para atender, ah era muito comum [...] aquele ali está de chapéu, é rural, então vou dar uma enroladinha aqui, pra outra pessoa chamar, porque aí eu não pego, porque é complicado. Eu já vi isso, eu tenho certeza, eu já vi isso acontecer algumas vezes. Ah! Está com uma sacola cheia de carnê, aí pega, dá uma enroladinha, vai beber uma água, demora ali pra fazer, irritando, assim, catando milho [...]”;</li> <li>3. “A gente tem um intervalo permitido [...] muitas vezes você fica na hora que cê vai à impressora, você vai ao banheiro rapidinho, bebe uma água rapidinho, na maioria das vezes eu já tenho a minha garrafa de água do lado, porque seis horas atendendo é estressante. No início eu chegava em casa e dormia, de cansaço, dormia, acabada [...]. Você precisa, né, se alongar um pouquinho”.</li> </ol>
		<b>Busca de informação / atualização (antes, durante e depois) e prevenção / fiscalização</b>	<b>Confronto ou fuga (com socialização)</b>

Quadro 85(c) – Estratégias de mediação adotadas pelos atendentes (continuação)

		Como vocês lidam com ...	
		Situações / dificuldades / problemas dos outros, para as(os) quais vocês não têm soluções	Visão / imagem sobre o INSS de ineficiência, corrupção, e desvalorização (ou falta de reconhecimento) do servidor
<b>Estratégias</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Conformando-se;</li> <li>✓ Abstraindo / atitude “ficcional” (“foi um filme, esqueci ...”);</li> <li>✓ Agindo com frieza, isenção; indiferença;</li> <li>✓ “Evitando”, mantendo “distância”, sem se envolver;</li> <li>✓ Legalismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Reação: mostrar que a realidade do atendimento é o oposto do que se divulga;</li> <li>✓ “Motivação”: absorção dos elogios dados por cidadãos-usuários como “pagamento do dia de trabalho” e como estímulo para melhorar;</li> <li>✓ Relevando (o atendente “já ficou calejado”);</li> <li>✓ Desistência: estudar para passar em outro concurso (“ao invés de tentar mudar onde que tá, vou cair fora”).</li> </ul>
<b>Exemplos</b>		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. “Não pode se envolver [...] então é como, ah acho que é um filme que eu vi, desculpa, esqueci. Então você não, não se envolve, cê vai ficar louca. Eu já cheguei a falar assim “não me conta agora, vamos resolver o problema”, porque se não, como é que eu ia fazer, eu também sou gente, né”;</li> <li>2. “E quando eu comecei fazer, ah eu olhei, a mulher já começou a falar e chorar, eu só queria pegar o papel, dar para minha chefia assinar e entregar pra mulher, porque eu também, sabe quando você fica ..., é uma situação ... nossa, é difícil”;</li> <li>3. “[...] você vê gente desmaiar, você vê gente doente, gente dando ataque epilético, gente sangrando, gente querendo bater em computador [...]. E aí você fica indiferente ao sofrimento da pessoa, também. Você fica menos. [...] quando você está nos seus primeiros dias de atendimento, que a pessoa chega com um problema contando que ela não tem condições de sustentar a família, você falta chorar junto. Agora, hoje quando a pessoa chega me pedindo isso, eu me tranquilizo, procuro ajudar, mas não é do mesmo jeito [...]”.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. “Sinceramente? Quanto ao meu caso aqui, específico, né, eu tento mostrar que isto é totalmente oposto ao que eles pensam, então no momento que ele vai lá pede informação, dou toda a presteza necessária, né”;</li> <li>2. “Eu escuto muito elogio. É claro que tem quem sai falando mal, mas de cada dez que você atende, seis agradecem seu atendimento: ah, muito obrigado pelo atendimento recebido! Para mim aquilo ali estimula você a melhorar cada vez mais. [...] Você vê que a pessoa te agradece de uma forma que já paga o seu dia de trabalho”;</li> <li>3. “Na maior parte das conversas dos servidores é sobre outros concursos, pra ir pra outro lugar porque o INSS, ah eu não agüento mais. [...] como se a gente mesmo desacreditasse, que não tem mais jeito, que vai ser sempre assim. [...] Cê tem um trabalho, que cê chega no seu trabalho e sabe que pelo menos alguma confusãozinha vai ter, algum estresse que vai ...”.</li> </ol>
		<b>Conformidade, indiferença / distância ou negação / “abstração”</b>	<b>Reação, racionalização ou desistência</b>

Complementarmente, três depoimentos deixam claras três estratégias operatórias “originais” adotadas e que não são empregadas por um ou outro atendente isoladamente, mas parecem socializadas (o que também consiste uma estratégia), no mínimo no âmbito da APS na qual supostamente foi concebida:

- a. quando um(a) usuário(a) “exige” um comprovante oficial sobre uma dada resposta, para alguns(mas) atendentes isto “deixou de ser um problema”, pois faz-se / “monta-se” uma “declaração” com ares de oficial / formal, como foi dito em uma entrevista coletiva. Para que se tenha este certificado montado, há pelo menos duas micro-ações, que fazem parte desta operação, como esclarece a fala transcrita a seguir (grifos nossos):

Meu procedimento, assim, é eu explico para pessoa, mas às vezes a pessoa ela não quer acreditar, por mais que seja, saiba que é verdade, ela não quer acreditar, o que eu faço: eu entro no site da previdência, imprimo a legislação, marco com marca-texto onde diz, ali, fica aqui, entrego para ela, mostro oh essa aqui é a legislação, a senhora não tem direito a esse benefício, e às vezes a pessoa não quer, né, acreditar, então ela pede tipo de uma declaração, assinar, carimbar, eu faço.

- b. quando o(a) usuário(a) não se conforma por não ter determinado direito, mesmo sendo devidamente esclarecido pelo(a) atendente, um procedimento que tem funcionado no sentido de “acalmar” a situação é: dar entrada no pedido, via sistema, já sabendo que haverá uma resposta negativa, pois aí, com a negativa registrada na tela do computador, e caso o(a) usuário queira, faz-se a impressão e tem-se uma confirmação de que não havia uma tentativa de subtrair um direito, não se estava faltando com a verdade. Eventualmente, esta estratégia é combinada à anterior, e entrega-se para o(a) usuário a impressão do conteúdo exibido na tela com um carimbo e uma rubrica. A fala a seguir ilustra esta prática (grifos nossos):

A pessoa veio para requerer um pecúlio, um exemplo, né, aí, é, conforme a legislação, ele não tá tal, tal qual o período que ele veio requerer, não pode, não tem direito, tal. Então você fala pra ele que não tem direito, tal, às vezes a pessoa não acredita. O que que eu já fiz [...]: eu dava entrada e aí não dava direito, eu entregava a carta de indeferimento pra ele, por quê? Porque o sistema ali está preparado pra realmente, dentro daquela, não dar o direito. Não dá, eu tentei, então. Pensão, eu dava entrada, indeferia, e dava o requerimento de indeferimento. Pelo menos a pessoa entrava e saía da agência com uma resposta. Se ela acreditava ou não naquela resposta, aí eu não sei, mas ela estava com o papel de indeferimento na mão, com a legislação porque foi indeferido, tal ... O correto seria isso quando a pessoa vem requerer um benefício, ah é salário maternidade, mas você está desempregado, desempregado não tem direito, mas dá entrada, dá entrada e a pessoa cai no indeferimento. O correto é isso, o que acontece é aquela coisa, às vezes falta de padronização no atendimento por parte do INSS. Às vezes a pessoa quer poupar o atendimento e explica, mas não tem direito, tal, tal, tal, é correto, mas se a pessoa insiste, dar entrada, seria o correto.

- c. no tocante às questões de informática, explicitadas quando da discussão do custo humano do trabalho para os(as) atendentes, cabe agora esclarecer um pouco mais que tipo de *savoir-faire* (“artimanha”, na fala de um atendente) tem sido utilizado para “superar” limitações dos sistemas, que tornam o atendimento mais difícil e, potencialmente, provocam dissabores desnecessários na relação entre atendente e usuário. O exemplo dado por atendente do DF fala por si só (grifos nossos):

[...] tem um que é a pior de todas, que é a coisa, ave-maria! Eu fiquei doido quando eu vi isso. Quando a gente tem, quando a gente, por exemplo, você veio requerer um benefício comigo e tua informação na nossa base tá errada. Eu tenho que fazer uma alteração sua de um salário seu, só que eu não posso alterar porque qualquer informação depois de noventa e quatro [1994] ele [o sistema] não me deixa alterar, ele não me deixa puxar, por quê? Porque o entendimento é que o sistema é perfeito, então o que ele puxou do sistema eu não posso mexer, porque eu estou fazendo alguma coisa de errado. Aí ele diz que só podem ser alterados numa possível reabertura, aí eu tenho que indeferir um processo e reabrir na mesma hora pra poder, pra poder fazer qualquer alteração [...]

Observam-se duas “famílias” de estratégias: uma de natureza mais reativa, outra pautada pela pró-atividade. Em termos de “reação”, figuram as ações dos atendentes no sentido de “responder” a determinadas circunstâncias vivenciadas em sua atividade, no entanto sem atuar diretamente em suas causas e, neste sentido, sem ter



um caráter de transformação dos “fatos geradores” daquelas exigências. Com base no discurso dos servidores, identificaram-se como suas principais reações: relevar (críticas formuladas), contemporizar, conformar-se, abstrair, agir com “frieza” / indiferença (diante de problemas para os quais não tem solução). Quanto à pró-atividade, com maior potencial para provocar alguma transformação (no contexto de trabalho e/ou em termos de redução do custo humano), encontram-se: improvisar ou modificar a forma de fazer algo (com técnicas “alternativas” ou “não-ortodoxas”), “esticar” pequenos intervalos durante um atendimento ou forçar pausas entre atendimentos, não se conformar (“confronto” direto com gestores e/ou usuários, semelhante à reação do tipo “engajamento radical”) e recusar-se a fazer algo, desistir (partir em busca de outra atividade em outro contexto de trabalho).

Em termos de estratégias operatórias, propriamente ditas, encontram-se aquelas que permitem ao atendente desenvolver ações “[...] de um lado, para gerenciar as variações das condições externas e internas da atividade e, por outro lado, para levar em conta os efeitos da atividade” (TERSAC; MAGGI, 2004, p. 92). No caso sob investigação, todos os “macetes” para “driblar” os sistemas informatizados (como fechar um atendimento com indeferimento e reabri-lo de imediato para introduzir correção de dados), produzir “declarações oficiais”, atuar como “guarda de trânsito” em situações quando há queda de sistema informatizado e a agência está lotada, forçar pausas / intervalos e/ou prolongá-las(os), “dar uma enroladinha” para evitar chamar a senha de um determinado perfil de usuário, aparentemente problemático, são exemplos típicos. Por vezes, a implementação de uma estratégia operatória requer o uso de outra como pré-requisito, como atesta a fala de um atendente, referindo-se à necessidade de indeferir um pedido para corrigir dado(s) errado(s), mas ter que fazê-lo com um toque de criatividade e posterior “socialização” com os colegas (grifos nossos):

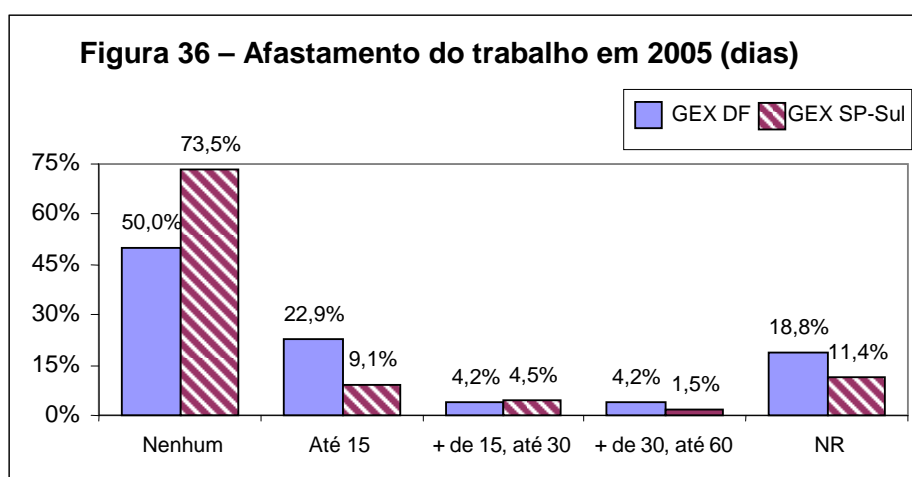
Porque a gente já tem que fazer uma besteira no sistema pra poder conseguir fazer o negócio, que é isso, é indeferir pra poder, e reabrir depois. Isso é uma atrocidade a gente ter que fazer isso. E aí na internet ele [o sistema] não atualiza. Aí a gente tem que indeferir por motivo que não existe, a gente tem que inventar um motivo pra indeferir, porque quando a gente indefere, a gente tem que citar o motivo do indeferimento. Não existe o motivo indeferimento de mentirinha, não tem lá, não tem lá o motivo. Aí a gente, por exemplo, aqui a gente já inventou um motivo que a gente deixou padronizado. Quando você olhar na internet e ver que o motivo foi esse, pode saber que a pessoa teve que reabrir.

Foram também explicitadas estratégias de mobilização coletiva (cooperação) e estratégias defensivas (negação e racionalização), da alçada da Psicodinâmica do Trabalho, que, embora mantenha “nítidas afinidades históricas, conceituais e epistemológicas” com a Ergonomia da Atividade (FERREIRA; MENDES, 2003, p. 33), não é uma abordagem teórico-metodológica adotada nesta tese. Destaque para:

- a. cooperação → busca de ajuda com colegas e gestores, sempre que necessário, para obter informações e/ou apoio / reforço em um determinado atendimento (por exemplo, com um usuário mais “resistente”), e também troca / compartilhamento de “saberes” e práticas para contornar dificuldades impostas pelo contexto de trabalho, particularmente aquelas associadas à informática;
- b. negação → particularmente quando atendentes dizem, por exemplo, que procuram mostrar para os usuários, e também para a mídia, que “a situação não é bem assim”, quando brincam e riem lembrando situações graves que aconteceram e continuam acontecendo (e talvez haja uma crença que muito dificilmente deixarão de acontecer), ou quando há cuidados redobrados ao executar a atividade de trabalho, em função de desconfiança com relação ao procedimento dos usuários, afinal, “tem usuário que fala mentira”, então “a gente lida com tudo isso e cada vez mais a gente fica com o pé atrás. A gente acaba ficando na defensiva automaticamente”; e
- c. racionalização → todas as verbalizações de atendentes que envolvem indiferença, frieza, apatia, conformidade com situações vivenciadas, particularmente aquelas que se relacionam à “dor do outro” (do usuário que vai em busca de algum lenitivo), como revela o comentário: “Você tem que se sensibilizar só até um ponto, pra não passar a ser insensível”. Também quando eles buscam justificativas / explicações pragmáticas para a situação geral vigente, como (grifos nossos): “A gente tem seis horas de trabalho, quer dizer, um pouco menos, e ao mesmo tempo a gente desempenha um papel social, eu vejo isto [...] Eu acho assim, o salário é pouco? É, mas são seis horas, eu fiz um concurso pra isso e sabia o quanto ia ganhar, tenho seis hora pra trabalhar. Vou trabalhar da melhor forma possível, vou receber o meu salário. Não tem novidade nenhuma”.

Os “recursos” mencionados evidenciam a distância, por vezes antagonismos, entre o trabalho prescrito (embora, repita-se, não haja documentos ou manuais contendo, de forma oficial e padronizada, tais prescrições para os atendentes) e as situações reais de atendimento. Exigem-se dos atendentes, então, adaptações, improvisações, construção de atalhos e “desvios” que busquem “confrontar, superar e/ou transformar as adversidades do contexto de trabalho” (FERREIRA; MENDES, 2003, p. 44) e, na medida do possível, consigam aproximar o dia-a-dia nas agências do mundo “teórico-conceitual” concebido para o atendimento.

Um dos resultados inequívocos do custo humano do trabalho alto presente naquele contexto (predominantemente em suas dimensões cognitiva e afetiva) e do fato das estratégias empregadas não se mostrarem eficazes o suficiente para gestão de tal custo, revela-se nos afastamentos temporários, por motivos de saúde, e também nos desligamentos voluntários de servidores (excluídos pedidos de aposentadoria). Quanto à variável “tempo de afastamento, no ano de 2005”, as respostas estão apresentadas na figura 36.



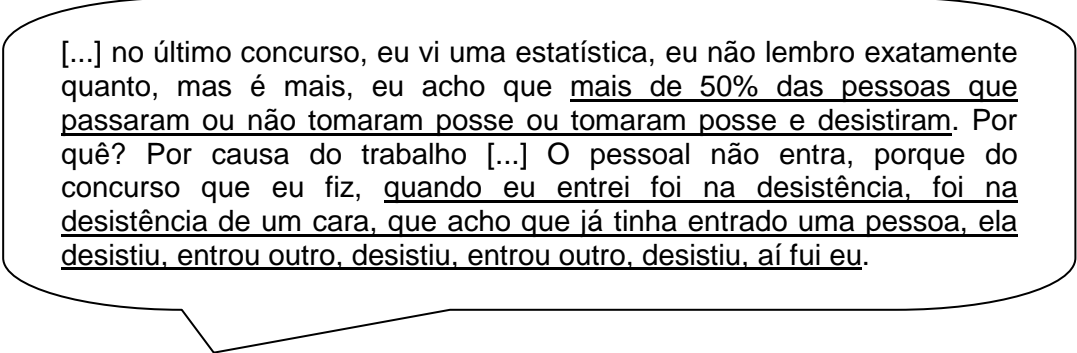
Mesmo considerando que houve um percentual expressivo de atendentes do DF que não respondeu este ponto do questionário (18,8%), houve diferenças entre os tempos de afastamento do trabalho (desconsiderados períodos de férias, licenças prêmio e situações similares) entre as duas GEX, pois quase três quartos dos respondentes de SP-Sul não tiveram qualquer afastamento, enquanto o percentual do DF foi 50%. Afastamentos de até 15 dias (inclusive) “atingiram” 22,9% dos atendentes do DF e 9,1% dos atendentes de SP. Mais de 8% dos atendentes do DF ficaram afastados por mais de 15 dias, situação vivenciada por 6% em SP. A situação real dos não respondentes permitiria uma definição mais clara, embora a própria não-resposta ao item possa ser um indicativo para avaliações posteriores mais acuradas. Os percentuais corrigidos (excluídos os que não responderam) mostram que 28,2% dos atendentes do DF tiveram até 15 dias de afastamento (10,3% em SP); 5,1% ficaram afastados entre 16 e 30 dias (mesmo percentual em SP) e 5,1% deles ficaram mais de 30 dias afastados (1,7% em SP).

Estes percentuais, que apontam para uma situação mais grave no DF, mantêm alinhamento com os resultados encontrados para o contexto de trabalho e para o custo humano do trabalho, que, de modo geral, foi diagnosticado como mais alto no DF.

Quanto aos motivos de afastamento, foi feita solicitação para área responsável do INSS, mas o dado não pode ser disponibilizado em tempo oportuno para inclusão nesta tese.

Também tomado como sinalizador desta situação do INSS, de janeiro de 2005 a abril de 2007 ingressaram 6867 novos servidores na instituição, dos quais 743, ou 10,8%, já se desligaram, a pedido (não consideradas as aposentadorias). Confirmam-se, na prática, os comentários dos atendentes de que vários servidores, atendentes em particular, buscam sair da instituição, tão logo se configure uma alternativa, preferencialmente via concurso público (“Quando eu entrei me perguntaram: você está estudando pra outro concurso? Ué, mas vocês todos estão pensando em sair gente? Aí fiquei surpresa, no início. Vocês todos estão pensando em sair? Ah, claro!”).

Embora não tenham sido disponibilizados números “abertos” dos ingressos para atividade “de ponta” (nas APS) e atividade meio, informação prestada por profissional da Diretoria de Atendimento indica que aproximadamente 55% dos servidores estão em agências e 45% em outros setores. Outro dado revelador foi apresentado por um atendente e diz respeito à desistência antes mesmo de ingressar na instituição ou pouco depois de tomar posse, quando de concursos mais específicos para atendentes. Disse ele (grifos nossos):



[...] no último concurso, eu vi uma estatística, eu não lembro exatamente quanto, mas é mais, eu acho que mais de 50% das pessoas que passaram ou não tomaram posse ou tomaram posse e desistiram. Por quê? Por causa do trabalho [...] O pessoal não entra, porque do concurso que eu fiz, quando eu entrei foi na desistência, foi na desistência de um cara, que acho que já tinha entrado uma pessoa, ela desistiu, entrou outro, desistiu, entrou outro, desistiu, aí fui eu.

A permanência como atendente do INSS, tomando por base as respostas dos servidores e as observações realizadas, requer, sobretudo, um ou mais dos seguintes requisitos: desprendimento (inclusive do ponto de vista salarial), falta de opções (de trabalho em outra organização, ou de transferência interna ou para outro órgão público), acomodação, comprometimento com o serviço público realizado, a despeito das circunstâncias, em prol de dar resposta a necessidades de natureza social de pessoas, em geral fragilizadas, sendo que algumas delas só têm ao Estado para recorrer. Com relação a este último atributo, os resultados encontrados por Soratto (2000) levaram-na a afirmar que:


Mesmo com um trabalho empobrecido e rotineiro e contrariando as expectativas mais freqüentes e a percepção do senso comum, quando buscamos contato diretamente com o servidor nos deparamos com esse trabalhador que também se empenha em colaborar e produzir, que toma iniciativa e zela pela qualidade do serviço e mais que isso, que tanto precisa da oportunidade para se manifestar e oferecer sua contribuição, que a inventa mesmo quando ela não existe, para poder ser reconhecido e se orgulhar (p. 114).

Os resultados aqui encontrados apontam naquela mesma direção, se não para um grupo amplamente majoritário, ao menos para um grupo significativo dos atendentes.

### 6.6.3. Estratégias desenvolvidas por cidadãos(?) - gestores

Depois de responderem três questões específicas sobre exigências físicas, cognitivas e afetivas presentes em seu contexto de trabalho, perguntou-se aos gestores como eles lidavam com aquele custo humano do trabalho, que estratégias / recursos utilizavam.

Uma das respostas permite visualizar, mais do que estratégias implementadas, embora haja menção à realização de rodízios entre os servidores, um diagnóstico geral preocupante para o bom andamento das atividades ligadas ao atendimento (grifos nossos):

 “Tento realizar rodízios eventuais entre os servidores, mas confesso que esta tarefa não é fácil, pois após realizarmos uma pesquisa de perfil em nossa Gerência, constatamos que **mais de 70% dos nossos servidores não são indicados para lidarem com atendimento ao público, o que faz de nós verdadeiras vidraçarias para sermos apedrejados diante de tamanha distorção em nossos quadros de servidores.** Pesquisa esta que indicou que **a maioria das chefias existentes à época não eram recomendadas para exercerem tais funções e estes assumiram estas chefias baseado nos conhecimentos que foram adquirindo ao longo do tempo, mas sem nunca terem sido preparados para assumirem cargo de direção**”.

A estratégia proposta, como reconhece o próprio respondente, é de difícil êxito caso os resultados de inadequação de perfil de atendentes e gestores de fato correspondam aos níveis em que foram mencionados. O fato de haver atendentes pouco adaptados à atividade de atendimento já havia sido relatado em seção anterior a esta. Então, retoma-se a questão, também já formulada: como proceder para que resultados dos concursos públicos realizados não privilegiem apenas um suposto conhecimento

técnico de alguns assuntos estabelecidos em um edital? Ainda assim, relataram-se índices nada desprezíveis de desistência e de *no show*.

A premissa implícita de que todos os indivíduos com ensino médio completo ou curso superior completo são habilitados para atuar no atendimento presencial em uma APS é defensável? Estar-se-ia “apostando” em um processo de “seleção natural” após o ingresso na instituição? E como ficam os usuários, os atendentes (com perfil e preparo adequado para atendimento e que, pela relato, estão em menor número) e os gestores (com perfil e preparo adequado para a função), a quem compete, em última análise a administração do dia-a-dia? Estaria em vigência (mesmo que subliminarmente), em termos de organização do trabalho no setor de serviços, de natureza estatal, o princípio do “operário médio, bem treinado, que trabalha em um posto estável” (WISNER, 1987, p. 53) e que deve adaptar-se ao contexto de trabalho, tal como ele se apresenta? Estaria, por fim, configurado um espaço com condições favoráveis ao exercício de cidadania (de usuários, atendentes e gestores)?

O conteúdo das respostas dos outros onze gestores (que foram sucintos), poderia ser agrupado em três rubricas principais:

- a. suporte social → sete gestores (ou 58,3% do total) responderam que adotam o diálogo e reuniões com equipes de servidores, tentando inteirar-se das dificuldades de cada um e providenciar as soluções cabíveis. Fica caracterizado, então, o binômio comunicação-cooperação. Como exemplos das respostas dadas encontram-se: “Efetivando reuniões de equipe para troca de experiências positivas e negativas e busca de superação dos problemas encontrados” e “com diálogo e busca de soluções através de conhecimento da legislação, sistemas e bom relacionamento com todos os colegas”. A comunicação, neste caso, se dá tanto no sentido “descendente” quanto no “ascendente”, o que é evidenciado pela seguinte resposta (grifos nossos): “Me comunico sempre. [...] Quando é algo que posso resolver, mas não domino, procuro ajuda para a resolução. Mantenho sempre os meus superiores informados da minha ação. Procuro trabalhar em conjunto com os mesmos e envolvo minha equipe”;
- b. “válvulas de escape” → mencionadas por quatro respondentes (= 33% do total), referem-se à busca de qualidade de vida fora do trabalho, com envolvimento em atividades que permitam “desestressar”. Assim, uma resposta típica foi (grifo nosso): “O custo é alto. Nas horas de folga tento me ocupar com atividades mais lúdicas (exercícios físicos, leitura, artesanato, etc.). A maior dificuldade é deixar o serviço no serviço”; e
- c. informação / capacitação → em quatro respostas houve referência a manter-se atualizado com relação à legislação vigente, buscar cursos / eventos, fora do INSS, voltados para desenvolvimento pessoal, pesquisar em busca de novos conhecimentos teóricos e práticos que

possam contribuir para melhor desempenho. Como exemplo característico tem-se: “[...] lembrar que não são máquinas [os servidores] porque até estas precisam de manutenção. As estratégias e recursos disponibilizados pelo Instituto e as curriculares fora da empresa (cursos, eventos, leituras, desenvolvimento pessoal), conhecimento empírico / experiência”.

Em resposta a uma outra questão mais genérica, um(a) gestor(a) disse: “é fundamental que criemos oportunidades para que as equipes possam expor problemas e dificuldades encontradas na rotina diária de trabalho”, apontando na direção da necessidade de um “espaço público de discussão” (FERREIRA; MENDES, 2003). Foi a única menção feita por um servidor (considerados gestores e atendentes) com esta conotação.

O trecho de uma resposta (“A maior dificuldade é deixar o serviço no serviço”) evidencia que a busca de atenuantes fora do ambiente de trabalho, por si só não tem o poder de atuar na transformação das situações de trabalho, por maiores que sejam os benefícios trazidos ao estado geral de saúde dos indivíduos. Neste sentido, de certa forma funcionam como um “ofurô não-corporativo”, por analogia com o termo proposto por Ferreira (2006)<sup>76</sup>: podem até promover um “relaxamento”, uma sensação de bem-estar no curtíssimo prazo, mas na manhã do dia útil seguinte, em termos de trabalho, tudo será como antes, pois não houve qualquer atuação nas causas da fadiga ocupacional. Além deste limite, ainda segundo aquele autor, há outros dois: tais atividades têm caráter antiestresse (e a palavra de um gestor indicou o mesmo, quando disse buscar “mecanismos externos ao trabalho para ‘desestressar’”) e atuam pressupondo o indivíduo como passível de ajuste, deixando responsabilidades de competência da gestão institucional em plano secundário.

#### **6.6.4. Estratégias + estratégias + estratégias = ...**

O contexto de prestação de serviços das APS e as exigências dele decorrentes (nas esferas física, cognitiva e afetiva), expressas em termos de custo humano (do trabalho, no caso dos servidores), têm demandado a implementação de uma diversidade de estratégias de mediação, que são formas de gerir este custo, por parte de usuários (aqui tratadas como reações adaptativas), atendentes e gestores. Quanto maior

---

<sup>76</sup> “Ofurô corporativo”, termo proposto por Mário César Ferreira, em texto de 2006, disponível em <http://www.unb.br/acs/artigos/at0306-03.htm>, acesso em 16 de março de 2006, diz respeito a um elenco de práticas adotadas em programas de Qualidade de Vida no Trabalho, com caráter similar ao da tina japonesa para banhos antiestresse. Em empresas públicas e privadas já foram identificadas: *shiatsu*, *tai chi chuan*, *aikido*, *jump fit*, *yoga*, hidroginástica, capoeira, dança de salão, dentre outras.

a eficiência e eficácia de tais estratégias, menor o custo humano, maior a tendência de que seja preservada a integridade física, psicológica e social saúde dos atores.

No entanto, a criatividade de alguns atendentes para superar dificuldades impostas por pressão temporal, por limites de sistemas informatizados e pelo relacionamento (nem sempre amistoso) com usuários, somada ao engajamento radical de alguns usuários (e o otimismo sustentado de outros), somados à busca de comunicação interna e de atividades externas ao ambiente de trabalho (cujos efeitos têm caráter, majoritariamente, paliativo) dos gestores, mostram-se, no geral, ainda insuficientes para “dar conta” do custo humano presente naquele cenário (e dele e decorrente). Face à impossibilidade de gestores e servidores promoverem um transformação substancial no contexto de trabalho (particularmente sua organização e condições para sua execução), pode-se já estar em um momento típico de “sobrecarga”, no qual o servidor “não consegue mais atingir os objetivos exigidos, quaisquer que sejam os modos operatórios adotados” (GUÉRIN EL AL., 2001, p. 66), a despeito de eventuais agressões à sua saúde (cujos efeitos podem manifestar-se a curto, médio ou longo prazo). Tal raciocínio, guardadas as devidas proporções, é aplicável ao custo humano para os usuários, às estratégias demandadas para gestão deste custo e às conseqüências advindas da ineficácia e/ou ineficiência (“fracasso”) das estratégias desenvolvidas.

Importando e adaptando proposição de Guérin et al. (2001), o contexto de prestação de serviço de atendimento ao público, na esfera governamental, em função dos modos de administração adotados (“políticas de gestão do emprego e das competências, condições e organização do trabalho, gestão social”, p. 113), aliados às características individuais de usuários, atendentes e gestores, pode tanto contribuir para sua inserção quanto, em contrapartida, para sua fragilização, marginalização e, no limite, exclusão. No momento, esta “balança de dois braços” mostra-se pendendo mais a segunda alternativa, que não é a que favorece o exercício de cidadania.

O que estes três conjuntos de indivíduos entendem por cidadania, direitos a ela associados e sua prática (o que mais favorece, o que mais dificulta) no âmbito das APS, constitui objeto da quarta e última questão norteadora, que se pretende responder na próxima seção.



### **6.7. Representações de cidadania, na prática, para usuários, atendentes e gestores, em um cenário do governo federal de atendimento presencial ao público**

Resultados do Módulo 3 da Pesquisa Social Brasileira – PESB 2004 (ou “Cidadania, participação e instituições políticas: o que pensa o brasileiro”), realizada pelo Centro de Pesquisa e Documentação da Fundação Getúlio Vargas<sup>77</sup>, divulgados em dezembro de 2005, revelam, com base nas questões mais específicas de cidadania e serviços públicos, que:

- a. para ser um bom cidadão os três aspectos mais importantes (dentre dez apresentados pelos entrevistadores) são “obedecer leis e regulamentos”, “ajudar as pessoas no Brasil que estão em situação pior que a sua” e “prestar atenção no que o governo faz”, todos com médias superiores a 90, em uma escala de zero a cem;
- b. quanto aos direitos (também listados no questionário), é muito importante “que as autoridades do governo tratem todos de forma igual, independente de sua posição financeira”, “que todos os cidadãos tenham uma boa qualidade de vida”, “que as autoridades do governo respeitem e protejam os direitos das minorias”, “que sejam dadas mais oportunidades para que as pessoas participem das decisões” e “que os políticos levem em conta as opiniões dos cidadãos antes de tomarem decisões”, Como foram apresentados seis itens, quase tudo é muito importante, com exceção do direito à desobediência civil (média = 38);
- c. 71% discordam de que se possa confiar no governo na maior parte do tempo e 75% concordam que o governo não se preocupa muito com o que as pessoas pensam;
- d. a atuação do Governo Federal foi avaliada como ruim ou péssima por 38% dos entrevistados, percentuais que sobem para 58% e 62% quando se trata da Justiça e do Congresso, respectivamente; e
- e. no tocante ao serviço público, em geral,
  - ✓ 57% consideram que ele é pouco dedicado e 22% que ele é nada dedicado para atender às pessoas;
  - ✓ para 47%, a chance de ser corrigido um erro grave cometido é pequena e para 21% essa chance é nula; e
  - ✓ 27% acreditam que quase todo mundo está envolvido e 52% entendem que muita gente está envolvida, em se tratando de corrupção.

Porém, do mesmo grupo de entrevistados:

---

<sup>77</sup> Pesquisa realizada com uma amostra probabilística de 1522 indivíduos, em 78 municípios brasileiros, incluindo todas as capitais, e entrevistas domiciliares. O trabalho de campo foi de agosto de 2004 a julho de 2005 e aproximadamente 75% das entrevistas foram realizadas antes das denúncias de irregularidades / corrupção na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, divulgados em maio de 2005, que acabaram levando à criação da CPI dos Correios e do Mensalão.

- a. 72% afirmam que há uma chance pequena ou nula de fazerem algo (mesmo que coletivamente) para tentar impedir a aprovação de uma lei pelo Congresso Nacional, que eles julgassem injusta, ruim ou perigosa;
- b. 95% nunca procuraram um jornal ou uma emissora de TV para dizer o que pensavam, 83% nunca procuraram um político ou funcionário do governo para dizer o que pensavam, 75% nunca participaram de uma passeata e 51% nunca tomaram parte em um “simples” abaixo assinado; e
- c. 32% concordam que, se necessário, o governo deve reduzir os direitos democráticos, percentual que se aproximou ou superou 50% dependendo da escolaridade. Como a nota média atribuída ao funcionamento da democracia no Brasil, no tempo presente, resultou 54 (em uma escala de zero a cem), parece que quase um terço das pessoas está de acordo em reduzir direitos que são vistos como ainda não consolidados na vida nacional.

A combinação dos resultados faz com que algumas imagens “caricatas” deixem de ocupar espaço apenas no “imaginário” de seus autores e mostrem-se, de algum modo, vivas. Seria ainda aplicável a visão de Rui Barbosa, que em março de 1919 dizia

Solta Pedro I o grito do Ipiranga; e o caboclo em cócoras. Vem com o 13 de maio, a libertação dos escravos; e o caboclo, de cócoras. Derriba o 15 de novembro um trono, erguendo uma república; e o caboclo acocorado. No cenário da revolta, entre Floriano, Custódio e Gumerindo, se joga a sorte do país, esmagado quatro anos por Incitatus; e o caboclo, ainda com os joelhos à boca. A cada um desses baques, a cada um desses estrondos, soergue o torso, espia, coça a cabeça, “magina”, mas volta à modorra, e não dá pelo resto<sup>78</sup>,

e estaríamos diante de “cidadãos-Jeca”, que, aconteça o que acontecer, não se mobilizam, não atuam diretamente em processos de transformação social e política (afinal, não adianta nada mesmo)? Guardadas as devidas proporções, Carvalho (2003) também aborda esta postura “contemplativa” do povo (“um tanto divertido”), diante dos acontecimentos políticos ocorridos no período entre a Declaração de Independência e 1930, como tratado no capítulo 2.

Dever-se-ia assumir o discurso do acadêmico João Ubaldo Ribeiro, que definiu, em março de 2002, os integrantes da classe média brasileira como uma “carneirada” subserviente, ou ainda menos que isto, pois

---

<sup>78</sup> Conferência “A questão social e política no Brasil”, proferida no Teatro Lírico do Rio de Janeiro, no dia 20 de março de 1919, disponível em [http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/rui\\_barbosa/p\\_05.pdf](http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/rui_barbosa/p_05.pdf), acesso em 14 de outubro de 2006.

[...] carneirada somos, carneirada morreremos. Não “desrespeitaremos” a autoridade que nos desrespeita, não reagiremos contra nada. Até porque nos falta até mesmo o sentimento de rebanho. Triste verdade, mas a realidade é que, enquanto os problemas não nos atingem diretamente, damos pouca importância a eles, os outros que se virem. Quer dizer, pensando bem, não temos um comportamento tão ovino assim. Estamos um degrau abaixo, pensando bem mesmo. E, portanto, merecemos nosso destino, não há de que nos queixarmos. Podemos dar um “bé” humilde, de vez em quando. Imagino que isto é suficiente para muitas pessoas<sup>79</sup>,

e seria lícita, então, uma perspectiva de “cidadãos sub-ovinos”? Possivelmente, como propõe Haag (2006), tais resultados deveriam ser lidos (e analisados) tendo como trilha sonora de fundo uma música “mineiramente” cantada pelo grupo Skank, em particular seu refrão: “Ô pacato cidadão, te chamei a atenção, não foi à toa, não. *C’est fini la utopia*, mas a guerra todo dia, dia a dia, não. [...] Pacato cidadão, ô pacato da civilização. Pacato cidadão, ô pacato da civilização”.

Este tipo de caracterização seria aplicável ao contexto específico das Agências da Previdência Social? Consideradas as respostas já encontradas para a “configuração” daquele contexto de trabalho (voltado para prestação de serviços), na ótica dos atendentes, para o custo humano decorrente das situações de atendimento que transcorrem naquele contexto e para as estratégias de mediação implementadas, por usuários, atendentes e gestores, em função do custo humano diagnosticado (e sua eficácia no sentido de atenuá-lo), deve-se agora relatar quais as representações de cidadania, na prática, para aqueles atores, e discutir a possibilidade de exercitá-la efetivamente no espaço disponibilizado pelo INSS para atendimento presencial.

### 6.7.1. Perspectiva dos cidadãos(?)-usuários

Com base nas respostas de 80 cidadãos-usuários à pergunta 20 do questionário aplicado nas APS, qual seja: “Na sua opinião, quais são os direitos que um(a) cidadão(ã) tem quando procura um órgão público? [SE FOR PRECISO ESCLARECER UM POUCO MAIS, DIZER: quando uma pessoa vem ao INSS ou vai a qualquer outro órgão público, ou quando entra em contato pelo telefone, que direitos o(a) Sr(a). acha que esta pessoa tem?]”, chega-se à constatação que os indivíduos entendem ter direito, como cidadãos, de / a:

---

<sup>79</sup> Artigo “Ovinos pela própria natureza”, publicado no Jornal O Globo, de 10 de março de 2002. Disponível em <http://www.academia.org.br/abl/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=2751&sid=411>, acesso em 14 de outubro de 2006.

- a. ser bem atendidos (ou receber um bom atendimento), aspecto explicitamente mencionado por 42 respondentes (52,5% dos que responderam à questão), e que também fica contemplado em seis respostas que dizem “todos os direitos” ou “ter direito a tudo” e em outras 25 respostas, que embora não contemplem os termos “bom atendimento” ou “ser bem atendido(a)”, dão destaque a “ser bem tratado(a)”, “ser respeitado(a)”, “ser tratado(a) com educação”, “ser bem orientado(a) / receber informações corretas”, “receber atenção”, que também estão associados ao que se pode entender como um bom atendimento. Assim, pode-se admitir que 91,2% das respostas convergem para uma mesma “família temática”;
- b. concessão “facilitada” de alguns benefícios específicos. Esta foi a resposta de três pessoas, que chegaram a mencionar benefícios, supostamente de seu interesse / necessidade individual;
- c. cidadania, que mesmo parecendo uma obviedade (pelo fato da questão incluir “direitos que um cidadão(ã) tem” em sua formulação), foi a resposta dada por três usuários, que complementaram com outros termos tais como “dignidade” e “ser correspondido no que o Estado garante a ele [ao trabalhador]”; e
- d. reclamar, sobre o que não “anda bem” ou sobre “o que falta”, foi o entendimento de um dos participantes.

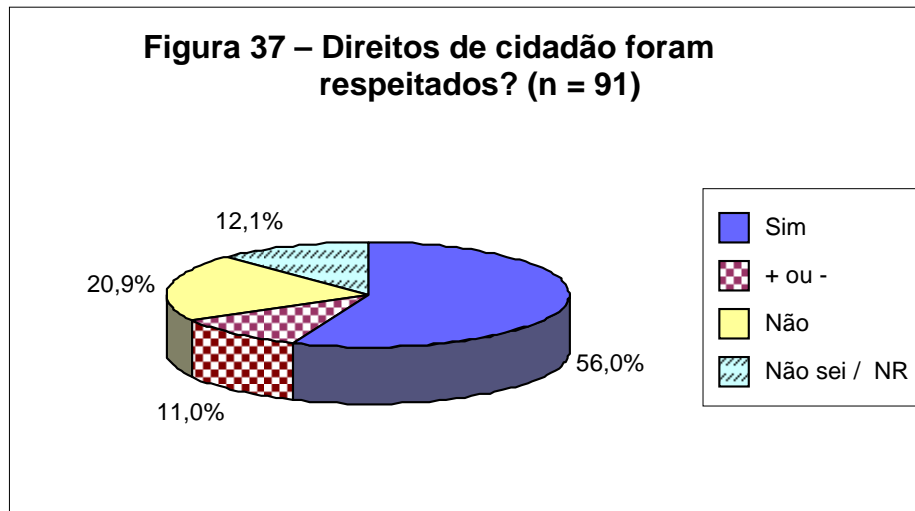
Tendo em vista o alto percentual representado pelo direito a um “bom atendimento”, faz-se necessário esclarecer melhor o que os cidadãos-usuários entendem como elementos que configuram um “bom atendimento”. Ele é, então, expresso nos termos contidos no quadro 86.

### Quadro 86 – O que é um bom atendimento, segundo os usuários

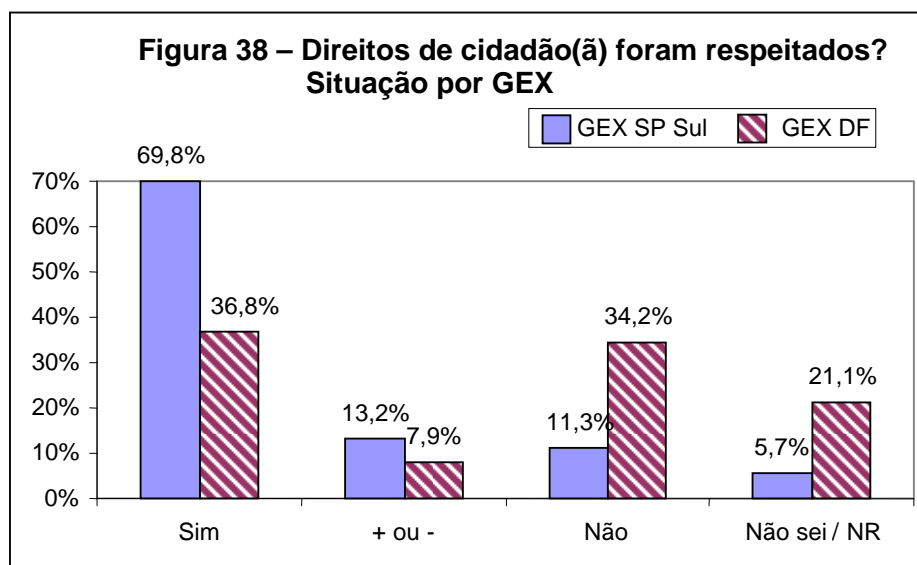
Bom atendimento / ser bem atendido(a), expresso em termos de ...	Frequência	Exemplos
... tratamento com educação, gentileza, respeito, atenção, boa vontade, carinho.	36	✓ “Direito de ser bem atendido, <u>com respeito, com a atenção</u> que ele merece”; ✓ “ <u>Tratar a gente com delicadeza</u> . Ninguém sai de casa às 5 horas da manhã para passear. Se a gente vem aqui é porque precisa”.
... agilidade, rapidez	17	“Ser bem atendida. <u>Que tudo se resolva o mais rápido possível</u> . A gente procura por necessidade e não para passear”.
... receber explicações / informações / orientações suficientes, claras e/ou corretas.	15	“Ser bem atendido, <u>bem informado</u> , como o tempo de demora. <u>Ser orientado para que possa ser mais fácil</u> ”.
... solução do problema, ter necessidade atendida ou satisfeita.	15	“Se a gente tá falando que tem dois filhos pequenos e <u>se cessar o benefício a gente vai passar necessidade</u> , o funcionário aqui: ‘não posso fazer nada’. Então se ele não pode fazer nada, quem vai fazer? Aí eu <u>vou procurar meus direitos com quem aqui dentro desta agência?</u> ”
... ser bem recebido / tratado.	4	“Tem que <u>tratar a gente bem</u> . <u>Não pode humilhar a gente</u> , tratar de igual para igual. Lembrar que eu também sou ser humano, igual o funcionário”.

Por vezes, ter o problema / questão resolvido(a) é colocado não como parte, mas à parte de um bom atendimento. Exemplos característicos dessa visão são: “ter suas necessidades atendidas e ser bem atendido pelos funcionários”; “ser bem atendido e ter a solução do seu problema”; ou ainda “ser bem atendido, porque a gente paga pra isto. E resolva os problemas que a gente vem atrás”.

Em complementação à pergunta formulada sobre “os direitos como cidadão(ã)”, a pergunta 21 questionava: “Nesta Agência do INSS, o(a) Sr(a). acha que teve seus direitos de cidadão(ã) respeitados? [SE FOR PRECISO REFORMULAR, TENTAR: Nesta Agência do INSS, o(a) Sr(a). acha que foi atendido(a) como cidadão(ã)?]”. Então, as respostas dos 91 participantes da amostra foram aquelas apresentadas na figura 37, a seguir.



O quadro não é dos mais animadores, pois quase um terço dos respondentes entende que seus direitos (sobre os quais tinham tratado na questão anterior) não foram respeitados, ou foram de forma parcial (“mais ou menos”). Se for levado em conta o conjunto de respostas válidas, o percentual supera 36% (na razão aproximada de duas respostas “não” para uma “mais ou menos”). No entanto, a figura 38 revela um contraste entre a avaliação feita pelos entrevistados de SP, com quase 70% de respostas “sim”, e os do DF, com menos de 37%. No DF, 34,2% da amostra afirmaram que não tiveram seus direitos respeitados, enquanto em SP houve 11,3%. Se forem adicionados os que responderam “mais ou menos” (7,9%) e outros 21,1% que responderam não sei (ou não responderam), a situação no DF revela-se crítica aos olhos daqueles que demandam atendimento e coloca em xeque o exercício de cidadania nas APS alvo da pesquisa, nessa Gerência Executiva.



A pergunta 22, formulada apenas para quem respondeu “não” ou “mais ou menos” na pergunta 21, num total de 29 pessoas, e que pedia um esclarecimento sobre a resposta dada, trouxe um “tripé” básico como justificativa, formado por: tempo de espera (demora) para atendimento; tratamento recebido e indefinição ou falta de solução para o assunto. Estas respostas mostram sintonia com aquelas dadas para a pergunta 20, sobre os direitos que se julgava ter ao procurar um órgão público. Exemplos de falas representativas apresentadas pelos usuários são (grifos nossos):

Por causa da demora e uns atendentes são muito mal educados, não só comigo, mas com outras pessoas que chegam a eles. E a demora é muito grande.

Não fui respeitada porque fui humilhada. Todo meu processo está parado. [...] Eu sofro um derrame e toda vez que venho aqui sou humilhada, dona XXX [referindo-se a uma gestora] grita comigo se eu fosse um cachorro.

Pela demora, pela falta de educação [...]. O trabalhador é cansado, é uma tática para ele desistir.

Me sinto humilhado no INSS, pois se trabalha a vida toda e se é tratado como vagabundo.

Quando das observações livres (e participantes) nas APS, foi possível constatar alguns episódios de tratamento áspero / ríspido, inclusive com elevação de voz por parte de atendentes e adoção de um discurso mais “duro”. Tal postura não necessariamente estava atrelada ao espírito da “terceira lei de Newton” (aquela da ação-e-reação). Respostas dadas nas duas entrevistas coletivas reforçam que, por vezes, os atendentes “endurecem” como resposta a comportamentos dos atendidos e também em função do estado permanente de estresse no desempenho da atividade de atendimento em uma APS. Talvez o estado de “indiferença” frente aos assuntos trazidos pelos usuários, e para os quais se busca uma solução (ainda que haja os casos de tentativa de burla e/ou de busca de direitos não amparados pela legislação vigente), contribua para agravar a sensação de “humilhação” e “desamparo”.

A existência de um conjunto de direitos, que se julga ser de cidadania, cujo exercício prático mostra-se limitado (quicá cerceado, em uma determinada unidade de

tempo) em situações de atendimento presencial no INSS (no âmbito das Gerências Executivas pesquisadas), particularmente no DF, se dá como consequência de fatores que, em tese, têm origem na (falta de) prioridade dada ao tema (previdência social e seus beneficiários e também a temas correlatos como educação, saúde e trabalho / emprego) e na “concepção” de gestão e controle institucionais historicamente adotados pelo Estado. Por outro lado, assumindo a ação e luta dos sujeitos por seus direitos como “pressuposto básico para a existência de cidadania” (COVRE, 1995, 73), os usuários seriam, voluntária ou involuntariamente, co-responsáveis pelo estado de coisas, afinal, os dados também revelam que suas reações nas APS são majoritariamente identificadas como dos tipos aceitação pragmática, otimismo sustentado e pessimismo cínico, ou seja, não são de natureza ativa e transformadora.

Carvalho (1996) comenta que “no caso brasileiro, a centralidade do Estado não indica seu caráter público e universalista. Isto porque, de um lado, o Estado coopta seletivamente os cidadãos e, de outro, os cidadãos buscam o Estado para o atendimento de interesses privados” (p. 14), o que acaba derivando em uma “estadania” (CARVALHO 1996; CARVALHO 2003), já referenciada no capítulo 2, que carece de um sentido cívico e “não indica a afirmação civil da cidadania”. (p. 2). Para Konder (1986, p. 114), “o efetivo exercício da cidadania tem sido e continua a ser dramaticamente cerceado na nossa sociedade”, pois são vários os exemplos onde a cidadania está devidamente prescrita (há direitos supostamente assegurados na legislação), mas, na prática, ela não é plenamente assegurada. Nas APS da GEX DF e SP-Sul, parcela considerável de usuários julga que o quadro é exatamente este.

### **6.7.2. Perspectiva dos cidadãos(?) -atendentes**

Quando da aplicação de questionário contendo duas escalas do ITRA, para Contexto e Custo Humano do Trabalho, como comentado na seção 5.2., foram incluídas três perguntas abertas específicas voltadas para investigar a representação dos atendentes sobre cidadania e seu exercício prático em Agências da Previdência Social. Respostas dadas a uma quarta questão aberta, de caráter mais geral, também trouxeram complementos importantes para construção de um “desenho” das proposições dos atendentes para aquilo que se acredita ser cidadania, seus principais “facilitadores” e “obstáculos” em uma APS.

A quantidade de respondentes para as questões abertas, distribuída pelas respectivas Gerências Executivas, está apresentada no quadro 87:



**Quadro 87 – Amostra de atendentes, por GEX, para cada questão aberta**

Questões	Quantidade de respondentes = n	
Na minha opinião, CIDADANIA é ...	155	GEX SP Sul = 108 GEX DF = 47
O que MAIS CONTRIBUI para exercício de cidadania (de atendentes e usuários) é ...	150	GEX SP Sul = 108 GEX DF = 42
O que MENOS CONTRIBUI para exercício de cidadania é ...	147	GEX SP Sul = 107 GEX DF = 40
Comentários e/ou sugestões sobre esta pesquisa	93	GEX SP Sul = 61 GEX DF = 32

Os resultados obtidos com o uso do *software* ALCESTE, quanto às classes temáticas (e as correlações entre elas), participação percentual de cada classe no conteúdo geral do corpus textual, os nomes propostos para as classes geradas (em função das palavras mais típicas de cada uma delas), acompanhadas de exemplos representativos de seu conteúdo (nos quais todos os grifos são nossos), são descritos nas subseções a seguir. Palavras apresentadas com o sinal + ao final, como trabalh+, por exemplo, indicam que há um conjunto de terminações possíveis presentes no discurso dos atendentes, como “trabalha”, “trabalham”, “trabalhando”, “trabalhar” e “trabalho”.

**6.7.2.1. Cidadania é ...**

**Quadro 88 – O que é cidadania, na opinião dos atendentes do INSS**

<b>Questão: Na minha opinião, CIDADANIA é ...</b>					
<b>Classe 1</b>	<b>Classe 3</b>	<b>Classe 2</b>	<b>Classe 5</b>	<b>Classe 4</b>	<b>Classe 6</b>
14 UCEs 11,4% do total	17 UCEs 13,8% do total	20 UCEs 16,3% do total	12 UCEs 9,8% do total	24 UCEs 19,5% do total	36 UCEs 29,3% do total
Respeito aos direitos e deveres	Exercício democrático	Práticas mediadoras	Usufruto de direitos civis e políticos	Participação pessoal	Respeito ao ser humano
Palavras Associadas					
Cidadão(s) Dever(es) Direito(s) Exercício Garant+ Pleno Respeitados	Cumpr+ Democracia Dever(es) Exerc+ Limite(s) Poder	Ativa+ Cidadania Conjunto Dev+ Direito(s) Faz+ Indivíduo(s) Membro(s) Obrigações Pratic+ Sociedade	Cidadão(s) Civis Dignidade Direito(s) Exercício Goza(o) Polít+ Usufruir	Base(s) Cidadania Consci+ Decisões Desenvolvimento Educ+ Governo Lazer Nação Particip+ Permit+ Pesso+ Polit+ Relação Saúde Social(ais) Trabalh+ Vida	Acesso Ajud+ Boa(s) Condições Digno(as) Educ+ Lei(s) Melhor+ Pais Principalmente Processo(s) Próximo Respeit+ Salário(s) Saúde Segurança Seja(m) Servidor Ser humano Trabalh+ Viv+

Assim, entende-se que para os atendentes do INSS, das Gerências São Paulo-Sul e Distrito Federal, cidadania é ...

Classe 1 – ... o respeito / a garantia ao exercício pleno de direitos e deveres.

Garantir a função dos direitos subjetivos.  
(Santo Amaro, masc.)

Exercer os direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal, assim como os deveres, e receber, em contrapartida, benefícios por esse exercício. (Pinheiros, fem.)

É o exercício pleno de seus direitos e deveres como cidadão, no caso do INSS exercício dos direitos e deveres é precário.  
(Eldorado, masc.)

O pleno exercício da condição de cidadão, à qual se atrelam direitos e deveres.  
(Santo Amaro, fem.)

Classe 3 – ... o exercício de direitos e cumprimento de deveres em uma democracia.

É o direito de exercer todos os direitos e cumprir com os deveres inerentes à democracia.  
(Pinheiros, masc.)

É ter direitos e obrigações junto a uma comunidade. É poder ajudar e exercer o direito inerente a uma democracia com responsabilidade e ética.  
(Taguatinga, fem.)

Poder exercer meus direitos, cumprir com as obrigações e deveres; liberdade de opinar, de poder agir em seus interesses dentro dos limites estabelecidos, etc. (Itapeverica, masc.)

Cumprir com o dever, opinar, direito de escolha para democracia!  
(Sobradinho, fem.)

Classe 2 – ... um conjunto de práticas (postura ativa) que faz a mediação entre indivíduo e sociedade.

Exercer com responsabilidade os deveres e os direitos dentro da sociedade. Ser cidadão não é somente não fazer coisas erradas, é fazer e corrigir ativamente. (Vila Mariana, fem.)

Cidadania é um conjunto de direitos e deveres do indivíduo dentro de uma sociedade, é a prática de procedimentos para um bem comum. (Cidade Dutra, fem.)

Um conjunto de práticas políticas, econômicas, jurídicas e culturais que definem uma pessoa como membro competente da sociedade, apesar de certos cidadãos não se acharem em condições de exercerem seus direitos. (Taguatinga, fem.)

Cidadania não é apenas exercer os direitos políticos de votar e ser votado. É a interação contínua entre indivíduos, sociedade e Estado que envolve participação de membros. (Itapecerica, masc.)

Classe 5 – ... gozar / usufruir direitos políticos e civis, com dignidade.

É o direito, digo, são os direitos civis e político de um estado, neste caso é o ato de reivindicar os meus direitos como cidadão e me sentir pertencente como cidadão brasileiro. (Taguatinga, ?)

Cidadão que goza dos direitos políticos e civis com dignidade. (Sobradinho, fem.)

Usufruir dos direitos civis e políticos de um Estado, bem como desempenhar seus deveres e obrigações em relação a ele e vice-versa. (Vila Mariana, fem.)

Um dos princípios fundamentais assegurados pela Constituição Federal. É o cidadão poder usufruir de seus direitos públicos, civis e políticos, e em contrapartida cumprir com suas obrigações. (Santo Amaro, masc.)

Classe 4 – ... participação pessoal na vida sociopolítica do país.

A expressão de um conjunto de direitos que nos dá a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social.  
(Sobradinho, fem.)

É o conjunto de direitos que dá a pessoa possibilidade de participar da vida do governo de seu povo.  
(Taguatinga, fem.)

O direito das pessoas em participar das decisões no destino da nação, sendo ético e justo. (Itapecerica, fem.)

Cidadania é a ação de participar da vida política do país, com consciência e sabedoria podendo ser um agente de mudanças.  
(Vila Mariana, ?)

Classe 6 – ... o respeito ao ser humano (a si próprio e ao próximo / aos outros), “materializado” em boas ou melhores condições de existência e de trabalho.

Ser respeitado enquanto ser. Acesso participativo às alterações de rotina de serviços. Melhores condições de trabalho. Melhor salário, remuneração. Carga horária respeitada. Treinamento para os servidores. Sentir prazer em vir trabalhar. (Plano Piloto, fem.)

O ser humano ter boas condições para viver e ser feliz.  
(Sobradinho, masc.)

Respeitar o próximo. Ouvir, expor e respeitar as opiniões. Participar e trabalhar com outras pessoas para melhorar o meio-ambiente.  
(Eldorado, masc.)

Participação no processo; respeito ao ser humano e suas limitações; ter condições dignas de existência e acesso a elas; ter condições dignas de trabalho, moradia, educação, saúde e governo.  
(Vila Mariana, fem.)

A concepção de cidadania revelada pelos atendentes é, predominantemente, pautada por dois grandes eixos temáticos (cada um deles presente em aproximadamente 50% do corpus textual), um de natureza mais “normativa”, outro mais “relacional”: (a)

exercício de direitos, particularmente políticos e civis, e cumprimento de deveres em uma sociedade democrática, com adoção de práticas voltadas para o bem coletivo (neste eixo a classe textual predominante diz respeito à participação ativa dos indivíduos na sociedade, com presença em 16,3% do corpus); e (b) participação pessoal na vida sociopolítica do país (19,5% do *corpus*) e, sobretudo, respeito ao ser humano (29,3% do volume textual), levando em conta suas necessidades, suas limitações e, no caso do INSS, suas demandas específicas.

Assim, no plano conceitual, o que dizem os atendentes está alinhado com proposições contidas na literatura sobre a concepção de cidadania e seu exercício, contemplando garantia de direitos, participação ativa na sociedade, respeito ao ser humano e cumprimento de deveres e obrigações em prol do bem da comunidade (CARVALHO 2003 e 2006; COVRE 1986 e 1995, DAMATTA, 1992). Por outro lado, concordariam os servidores públicos do INSS, lotados nas APS, com a visão de que cidadania é servir os outros, colocando à disposição deles (KANITZ, 2004), e estariam com ela comprometidos? As respostas dadas para outras duas questões formuladas, e tratadas a seguir, contribuem para que se tenha melhor esclarecimento.

#### **6.7.2.2. Maiores e menores contribuições para exercício de cidadania nas APS**

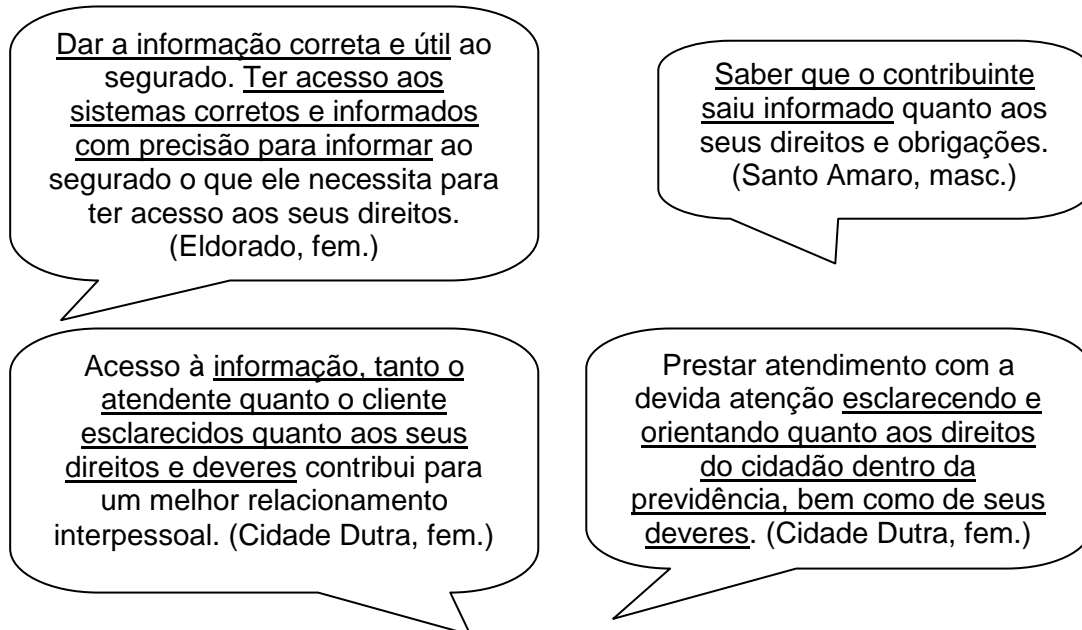
Quanto àquilo que mais contribui e que menos contribui para exercício de cidadania no contexto de atendimento em uma APS, na visão dos atendentes, encontrou-se:

**Quadro 89 – O que mais e o que menos contribui para exercício de cidadania nas situações de atendimento nas APS, na opinião dos atendentes do INSS**

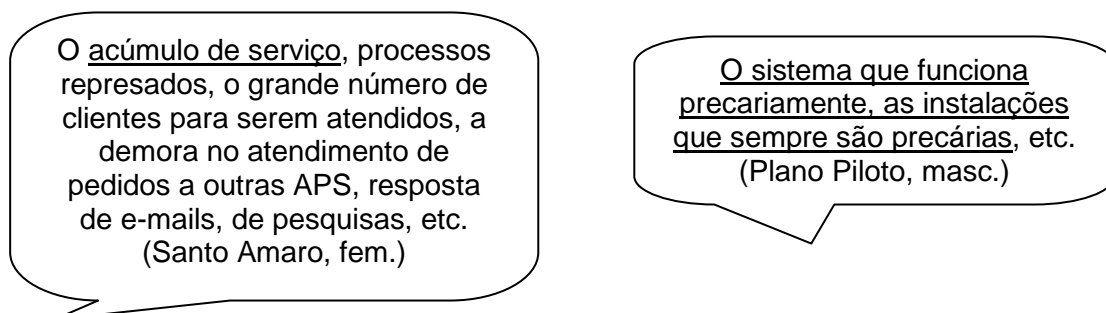
<b>Questões: O que MAIS CONTRIBUI para exercício de cidadania (de atendentes e usuários) é ...</b>			
<b>O que MENOS CONTRIBUI para exercício de cidadania é ...</b>			
$r = 0,52$		$r = 0,20$	
$r = 0,48$			
<b>Classe 1</b>	<b>Classe 4</b>	<b>Classe 2</b>	<b>Classe 3</b>
44 UCEs 22,7% do total	109 UCEs 56,2% do total	18 UCEs 9,3% do total	23 UCEs 11,9% do total
(Des)Informação	Contexto de Prestação de Serviços	(Des)Respeito	Cenário de ausências
Palavras Associadas			
Acesso(s) Benefic+ Busc+ Cidadão(s) Dever+ Direito(s) Divulgação Exerc+ Informações Inform+ INSS Necessidade(s) Necessit+ Orient+ Pass+ Precis+ Previdência Previdência social Sab+ Usuário(s) Vida	Anális+ APS Atendimento(s) Atend+ Boa(s) Condições de trabalho Demor+ Esper+ Etc. Exemplo(s) Fila(s) Funcionar(em) Ger+ Maior(es) Melhor(es) Número(s) Pod+ População Processo(s) Qualidade Serviço(s) Servidor(es) Treinamento	Corret+ Cumprimento Desrespeit+ Deve Falt+ Forma Lei(s) Pela(s) Pesso+ Previdência social Próximo Respeit+ Volt+	Brasileiro Compreensão Consciência Dificuldade(s) Educação Falta Ignorância Segurados Solidariedade Vontade

Constata-se, então, que, no tocante às maiores e menores contribuições para que atendentes e usuários de fato “exerçam / pratiquem” cidadania em uma APS, tem-se:

Classe 1 – (Des)Informação quanto aos direitos e deveres de natureza previdenciária dos cidadãos.



Classe 4 – O próprio “contexto de prestação de serviços” das APS e suas fontes geradoras do custo humano do trabalho.





Demora na resposta para determinados procedimentos. Exemplo: revisão, recursos e liberação de pagamentos devidos.  
Ineficiência dos sistemas informatizados, que muitas vezes geram insegurança sobre seu efeito e transtornos aos segurados e aos servidores quando gera retrabalho. (Cidade Dutra, fem.)

Ter uma legislação expressiva e não flutuante, não ser ob. A informática quando funciona, é um instrumento de trabalho exemplar.  
O nível de conhecimento dos atendentes, quando possibilita intercâmbios entre os mesmos, no local do serviço.  
(Sobradinho, fem.)

Classe 2 – (Des)Respeito ao próximo / às pessoas e ao cumprimento de leis / regras.

O fazer pelo próximo, contribuinte e servidor, o que lhes é assegurado pelas leis vigentes, de forma correta e no estrito cumprimento das mesmas.  
(Eldorado, masc.)

O desrespeito e a falta de consideração pelo próximo.  
(Itapeverica, fem.)

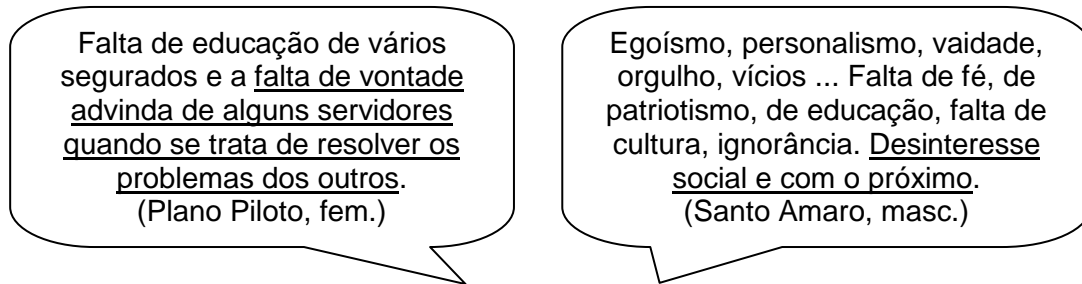
Intolerância, falta de cooperação e de informações corretas e confiáveis para as pessoas.  
Egoísmo e egocentrismo.  
(Pinheiros, masc.)

A cordialidade, o tom de voz que se usa quando do atendimento, a pontualidade no atendimento e o respeito pelas pessoas.  
(Santo Amaro, fem.)

Classe 3 – (Falta de) Educação, (in)compreensão e (má)vontade de atendentes e usuários para tratar suas dificuldades.

Arrogância; o jeitinho brasileiro; vender dificuldades para comprar facilidades; falta de educação.  
(Vila Mariana, masc.)

A ignorância, a falta de informação, o esgotamento físico e/ou mental, a falta de interesse e a má vontade. (Eldorado, fem.)



Também aqui observam-se dois eixos temáticos principais: (a) um vinculado ao contexto de trabalho, agravado por falta de informações e inconsistência destas; e (b) um outro com foco nas “faltas” marcantes nas relações humanas – de respeito, de educação, de compreensão, de vontade, de interesse. Chama atenção que apenas uma classe, que diz respeito ao contexto no qual se presta o serviço de atendimento, se faça presente em mais da metade do corpus textual, o que indica a “centralidade” do contexto de trabalho (organização e condições de trabalho e relações socioprofissionais), não só como gerador do custo humano do trabalho para atendentes e gestores, mas também (e em consequência disto) como obstáculo que tem dificultado uma prática autenticamente cidadã no âmbito das APS.

Considerando os exemplos apresentados para a classe 3 – Cenário de Ausências, representativos do conteúdo das falas dos atendentes, constata-se que teoria e prática de cidadania não estariam necessariamente convergindo, pois emerge certa falta de interesse e compromisso para com o “servir os outros”, servir, da melhor maneira possível, os indivíduos que procuram as APS em busca de que uma determinada necessidade seja suprida (o que, por vezes, se limita à obtenção de informações). Há falta de informação, ou insegurança com relação a ela, de parte a parte (bem maior dos usuários, é verdade), cansaço (no limite, esgotamento) tanto de atendentes quanto de usuários, e desrespeito recíproco. Tudo isto imerso em um contexto de trabalho, de prestação de serviços, que é avaliado pelos atendentes como principal fonte dos problemas vivenciados.

Relembrando Barbosa (2006), o terreno é bastante fértil para que a relação entre servidores e usuários também se caracterize por desconfiança recíproca, o que em um sistema perito assume contornos de acentuada gravidade, uma vez que a confiança em pessoas, sistemas e processos é condição *sine qua non* para que tal sistema seja visto com “conotação de credibilidade em face de resultados contingentes, digam estes respeito a ações de indivíduos ou à operação de sistemas” (GIDDENS, 1991, p. 41). Em

se tratando de confiança em seres humanos, esta é “psicologicamente conseqüente para o indivíduo que confia: é dado um refém moral à fortuna” (p. 41).

A imagem visualizada por DaMatta (1992) sobre quem é o cidadão no Brasil (“indivíduo sem rosto, sem direitos e sem recursos”, p. 6), já abordada na Introdução, volta à tona, não só aplicável para os “cidadãos de fora”, mas também para os “cidadãos de dentro”.

### 6.7.2.3. Comentários e sugestões sobre a pesquisa

Por fim, quanto solicitados a apresentarem sugestões ou comentários sobre a pesquisa realizada, pouco mais de 50% dos entrevistados responderam e apontaram:

**Quadro 90 – Comentários e sugestões dos atendentes do INSS sobre a pesquisa realizada**

<b>Questão: Comentários e/ou sugestões sobre esta pesquisa</b>		
<b>Classe 1</b>	<b>Classe 3</b>	<b>Classe 2</b>
19 UCEs 31,7% do total	18 UCEs 30,0% do total	23 UCEs 38,3% do total
Importância de ser ouvido	Necessidade de superação	Esperança por melhorias
Palavras Associadas		
Ach+ Agência(s) APS Boa(s) Feit+ Importante(s) Previdência Relação Trabalh+	Condições de trabalho Etc. Falta INSS Pesso+ Pod+ Precis+ Sei Sugiro Vejo	Cliente(s) Contribu+ Dever(es) Esper+ Opiniões Poss+ Resultado(s) Seja(m) Sirva(m) Uma

Assim, entende-se que os comentários e sugestões dos cidadãos-atendentes versaram sobre:

Classe 1 – Importância de ouvir os servidores / funcionários quanto ao seu trabalho nas agências da previdência.

Acho muito importante perguntar aos servidores o dia a dia da APS. Sofremos forte pressão do público, por uma imagem que se criou, devido às enormes filas que tinha na agência.  
(Pinheiros, fem.)

A pesquisa é importante, mas na realidade nada é feito com relação a melhorias para o servidor.  
(Sobradinho, masc.)

A idéia da pesquisa é muito boa, espero que com ela mude muitas coisas que atrapalham a todos. Sugestão: visite as agências e vejam como é o dia a dia do servidor e o que ele tem que agüentar na sua tarefa diária em relação aos clientes.  
(Vila Mariana, masc.)

Pesquisa muito boa, pois no ritmo acelerado do nosso trabalho, ela nos faz refletir sobre as situações que interferem direta e indiretamente em nosso trabalho e no resultado do mesmo.  
(Pinheiros, fem.)

Classe 3 – Reconhecimento de um “conjunto de ausências” (“faltas”) nas APS e a necessidade de superação.

O INSS precisa mudar e muito para melhorar, tanto do lado profissional como humano. Falta recursos humanos, falta salário digno ao servidor, falta atender bem ao segurado. Enfim, falta mudar a visão do INSS. Muitas vezes somos vistos como ladrões, corruptos e etc. (Plano Piloto, ?)

Proporcionar recursos de acordo com a demanda da APS. Pessoas, material, sistema, etc.  
(Vila Mariana, fem.)

Participação e respeito.  
Valorização do servidor. Eu  
sei que para sermos  
civilizados ainda falta muito,  
mas este é um bom começo.  
(Pinheiros, masc.)

Falta condições de trabalho.  
Principalmente no tocante a  
qualificação do pessoal. O INSS  
simplesmente não qualifica os  
servidores concursados, fazendo  
assim um quadro pouco produtivo.  
(Vila Mariana, masc.)

Classe 2 – Expectativa de que os resultados sirvam / contribuam para implementação de  
melhoria(s) / mudança(s).

Que não seja mais uma entre tantas  
outras, que só servem para fins  
estatísticos. Espero que realmente sirva,  
que seja a primeira, para mudar realmente  
alguma coisa para melhor e não para  
gastar verbas de forma desnecessária  
(Vila Mariana, masc.)

O resultado desta  
pesquisa deverá ter  
ações concretas.  
(Vila Mariana, ?)

Que contribua para a  
formação de um país  
melhor. Sirva como um  
subsídio para o exercício  
de cidadania.  
(Santo Amaro, masc.)

Que esta e outras pesquisas  
contribuam à melhoria e  
aperfeiçoamento de nossa cidadania  
enquanto servidores e usuários. Que  
os pontos fracos sejam melhorados,  
de que se busque saná-los.  
(Vila Mariana, fem.)

Houve uma distribuição equilibrada do conteúdo nas três classes resultantes e, mais uma vez, dois eixos temáticos: (a) um ligado ao passado e ao presente, ao reconhecimento que a realidade de trabalho (de atendimento aos usuários) é, de fato, um “cenários de ausências” (mais uma vez recorrendo a DAMATTA, 1992), sobre a qual eles, atendentes, têm o que dizer e, por isto, esperam ser ouvidos; e (b) outro voltado para o futuro, para a esperança de que o diagnóstico realizado conduza à implementação de mudanças naquele cenário. As sugestões e comentários finais feitos por cerca de 50% (= 93) da amostra total de atendentes mantêm, no geral, coerência com o que eles disseram sobre contexto de trabalho (seção 6.2.), custo humano do trabalho – CHT

(seção 6.5.2), estratégias de mediação para lidar com o CHT (6.6.2.) e com os conceitos de cidadania e seu exercício no âmbito das APS (6.7.2.).

O sentimento de que “nada é feito com relação a melhorias para o servidor” desempenhar suas atividades e participar do processo de construção de cidadania, mesmo quando há oportunidade de se manifestar, é agravado pelo fato de serem muitas vezes tachados de “ladrões, corruptos” e serem alvos da pressão dos usuários, por representarem a face visível e imediata da instituição. Parafraseando o que foi dito por um atendente, isto reforça a imagem de que “ainda falta muito para serem cidadãos” (no original, “para sermos civilizados”).

Neste sentido, o desafio “descomunal” destinado ao Estado, tal como advoga Demo (1995), referenciado no capítulo 1, “de que seja público (sirva aos interesses comuns) e de serviço (promova o bem comum)” (p. 3) “incorpora”, necessariamente, o corpo de servidores, pois em se tratando de um serviço público, em particular de atendimento presencial ao público, pode-se até pensar em privilegiar uma prática de “cidadania para fora”, voltada para os usuários, mas muito dificilmente serão obtidos resultados satisfatórios de médio e longo prazos se não for igualmente prioritária a concepção e implementação de ações, dentro de perspectiva participativa, que contribuam para a construção de “cidadania para dentro” (FERREIRA; MENDES, 2003).

Como as respostas dadas por mais da metade dos atendentes apontam que o seu bem-estar não é uma prioridade (pelo menos não na maior parte do tempo) e os resultados encontrados para organização do trabalho (particularmente, ritmo acelerado, pressão temporal e cobrança por resultados) e para condições de trabalho (em especial, tarefas repetitivas e falta de tempo para pausas de descanso) são avaliados como “graves” (e o custo cognitivo daí decorrente / demandado é alto), convém, em nome do exercício de cidadania, não perder de vista advertência feita por Codo (2005), com relação ao risco de “desumanização” do trabalho em um contexto com tais características:

O taylor-fordismo já provou que é ineficiente para o aumento da produtividade e da qualidade, abrindo espaço para outras formas de organizar o trabalho que permitem a expressão e a participação do trabalhador. Agora, sabemos também que é insalubre para a saúde mental de quem trabalha. Na medida em que expulsa do trabalho o que ele tem de humano, impede que cada um de nós se reconheça. Assim, afasta o homem do humano.

### 6.7.3. Perspectiva dos cidadãos(?)-gestores

As mesmas três questões específicas sobre cidadania formuladas aos atendentes foram também propostas aos gestores, sendo que nenhum dos doze deixou de responder qualquer uma delas. Para eles, cidadania aparece com três “facetadas”, tal como apresentado no quadro 91.

**Quadro 91 – O que é cidadania, segundo gestores do INSS**

Na minha opinião, CIDADANIA é ...			
<b>PERSPECTIVAS</b>	Exercício pleno de direitos (garantia aos direitos) e deveres para construção de uma sociedade mais justa (em prol dos outros que integram a mesma comunidade). Em outras palavras, usufruir, e participar ativamente na construção de condições para que outros usufruam, plenamente, direitos.	Sinônimo de responsabilidade social. Ter acesso aos serviços públicos e ter necessidades atendidas.	Vínculo político entre indivíduo e Estado, sendo que o Estado deve estar a serviço dos indivíduos.
<b>EXEMPLOS</b>	“Usufruir ou dar condição para que outrem usufruam de direitos pertinentes ao ser humano como pessoa e como cidadão, valendo-se ou possibilitando a utilização, neste processo, de todo o mecanismo disponível e serviços permitidos, bem como da presteza, respeito, capacidade e conhecimento de pessoas habilitadas pra esse fim”.	“Responsabilidade Social. É o direito do cidadão de ter acesso ao serviço público como um direito constitucional”.	“Clareza dos direitos e exigir que o Estado (e seus entes) esteja a serviço do homem. Em suma é o exercício pleno dos direitos e deveres para com a sociedade”.

Observa-se que, a rigor, a opinião dos gestores mantém “sintonia” com aquilo que foi respondido por usuários e atendentes. Poder-se-ia argumentar que, *a priori*, as respostas dos usuários denotam uma “visão” orientada por maior imediatismo. (quijá com predomínio de traços individualistas). Porém, se forem levadas em conta as razões pelas quais uma pessoa procura pelo INSS, o encaminhamento dado (aí incluídos os prazos, quer seja para um primeiro atendimento específico ou para uma perícia, quer seja para a resposta, que em sendo “negativa” pode demandar um recurso e, então, novos prazos) e o tratamento alegado por vários dos respondentes, chega-se à conclusão que, basicamente, os três conjuntos de “atores” convergem em seu entendimento sobre o que é cidadania e quais são os direitos a ela associados.

Quanto àquilo que mais contribui e o que menos contribuiu para exercício de cidadania nas APS, as respostas estão consolidadas nos dois quadros a seguir.

**Quadro 92 – O que mais contribui para exercício de cidadania nas APS, na ótica dos gestores do INSS**

O que MAIS CONTRIBUI para exercício de cidadania (de gestores, atendentes e usuários) é ...			
<b>PERSPECTIVAS</b>	<u>Das relações humanas:</u> respeito ao direito que as pessoas têm de pedir; tratamento humanitário, respeitoso. Ausência de retaliações internas entre os diferentes atores (de chefias para atendentes, do público atendido para os servidores, de entidades externas para os servidores).	<u>Da legalidade:</u> aplicação da legislação (das regras) de forma correta, ética, e conhecimento "técnico" do trabalho a ser realizado.	<u>Das condições de trabalho:</u> acesso a recursos tecnológicos adequados para trabalhar melhor, disponibilidade de outros recursos para um bom desempenho profissional, quantidade suficiente e capacitação de servidores.
<b>EXEMPLOS</b>	"A facilidade de acesso aos serviços; o respeito ao direito de pedir, requerer. O tratamento humanitário, respeitoso".	"A clareza de que como agentes do Estado estão a serviço da sociedade. Diligenciando no cumprimento das leis elaboradas e aprovadas pela representação legislativa".	"Boas condições de trabalho, que abrange: atendentes bem preparados e passando por capacitações e treinamentos constantes; bons equipamentos e programas bem elaborados, com gestores que se antecipam a eventuais problemas ou agilizam uma rápida solução; ambiente agradável".

**Quadro 93 – O que menos contribui para exercício de cidadania nas APS, na ótica dos gestores do INSS**

O que MENOS CONTRIBUI para exercício de cidadania (de gestores, atendentes e usuários) é ...			
<b>PERSPECTIVAS</b>	<u>Das relações humanas:</u> tratamento mal educado (ou desrespeitoso) aos usuários, e usuários mal intencionados.	<u>Da legalidade:</u> barreiras burocráticas que "travam" o atendimento; uso de "interpretação" das regras, às vezes desfavorável aos que demandam serviço(s); falta de comunicação / divulgação das regras previdenciárias.	<u>Das condições de trabalho:</u> baixa remuneração, quantidade insuficiente de atendentes e falta de treinamento, falta de comprometimento / interesse com o trabalho, localização inadequada de agências, ambiente "opressor".
<b>EXEMPLOS</b>	"É a péssima recepção por parte de alguns colegas que ainda insistem em dar um péssimo atendimento".	"Deixamos de exercer a cidadania quando nos deparamos com barreiras burocráticas, quando por uma questão de normatização, ou de sistema, ou de interpretação, deixamos de atender um direito do cidadão".	"Não ter uma estrutura adequada principalmente de pessoal, sistemas e, principalmente, localização adequada de nossas Unidades".



As respostas dos doze gestores cobriram três perspectivas que se complementam: relações humanas (entre gestores e atendentes, e entre atendentes e usuários), condições de trabalho e aspectos da legislação previdenciária. Os fatores a elas associados podem se mostrar facilitadores / “indutores” ou complicadores, obstáculos, para o exercício de cidadania nas APS.

O papel positivo desempenhado por uma boa comunicação entre colegas de trabalho, incluídos os gestores, no tocante à superação de adversidades, já foi destacado em textos recentes, orientados pela Ergonomia da Atividade (FERREIRA, 2005; PRADO, 2006; VERAS, 2006). No caso desta tese, a comunicação mostrou ser uma estratégia fundamental para lidar com a necessidade de informações sobre a legislação previdenciária e também para lidar com as demandas dos usuários, muitas vezes desinformados sobre seus direitos e com dificuldades para expressar suas demandas. No entanto, casos de comunicação problemática, com diálogos ríspidos, foram relatados e dão origem a incidentes críticos, por vezes de acentuada gravidade.

A busca dos gestores por cumprir as normas para concessão de benefícios mostra-se, também, como vetor para o exercício de cidadania, porém quando estas são tratadas com inflexibilidade, sem atentar para eventuais especificidades, e/ou quando induzem, por falhas de redação ou de interpretação (ou ambas), não concessão de um direito ao usuário, tem-se um efeito inverso. Para Ceniva (2005), se por um lado é verdade que os indivíduos não confiam nos servidores públicos, em qualquer nível hierárquico, que agem em nome do Estado, não é menos verdade que o Estado brasileiro, por meio de seus representantes / agentes, não demonstra confiança nos cidadãos. Nos serviços públicos, genericamente falando, “[...] o risco de o cidadão ser maltratado ou insuficientemente atendido e até enganado é flagrante. O Estado chega a criar leis defeituosas de modo deliberado. Leis que aplica defeituosamente”. A resposta dada por um gestor, e transcrita no quadro 93, ratifica esta vulnerabilidade: “Deixamos de exercer a cidadania [...] quando por uma questão de normatização, ou de sistema, ou de interpretação, deixamos de atender um direito do cidadão”.

Em suma, mantida a assunção de que o serviço de atendimento aos usuários prestado pelo INSS é um sistema perito e que este sistema específico deveria, necessariamente, assegurar o respeito a direitos de cidadania, o cumprimento desta “missão” ficaria mais fácil (ou menos difícil) se houvesse confiança recíproca.

#### **6.7.4. Afinal, nas Agências da Previdência Social há predomínio de oportunidades práticas para exercício de cidadania por parte de usuários, atendentes e gestores?**

Pelo que já foi escrito neste texto sobre

- a. a gravidade do contexto de trabalho nas APS (incluindo as condições físico-ambientais e, destacadamente, o não-funcionamento adequado do suporte informatizado – rede e sistemas – que dificulta ou paralisa a atividade de atendimento);
- b. o alto custo humano do trabalho para atendentes e gestores, em particular em sua dimensão cognitiva, cujas conseqüências “invadem” a vida fora do trabalho;
- c. o alto custo humano para os usuários que vão às APS em busca de atendimento (em particular as filas presenciais ou virtuais que obrigam tempos de espera de minutos, horas ou mesmo meses, no caso de agendamento para atendimento de alguns serviços e resposta de demandas formuladas nas agências);
- d. os sentimentos pós-atendimento de percentual significativo dos usuários, que expressam angústia, decepção, desânimo, frustração, humilhação, impotência, resultantes da não-solução ou do encaminhamento dado aos assuntos que os levaram às APS;
- e. a ineficácia, por vezes, de estratégias de mediação adotadas por atendentes e gestores, no sentido de reduzir o custo humano do trabalho, e o conseqüente aumento do risco de adoecimento;
- f. a desistência de parte dos atendentes que provocam ou o “abandono” do trabalho nas APS em busca de oportunidades em outras organizações, que, em princípio, ofereçam melhor relação custo x benefício, ou então uma “pura e simples” acomodação;
- g. as reações de adaptação dos usuários serem majoritariamente de aceitação pragmática e de otimismo sustentado (com pouco ou nenhum potencial transformador);
- h. os conceitos de cidadania para usuários, atendentes e gestores (praticamente convergentes), os direitos a ela associados e a não-garantia de que serão respeitados no âmbito das APS;
- i. a dissonância entre a concepção de cidadania para atendentes (o que mais e o que menos contribui para o seu exercício) e seu comprometimento efetivo para torná-la prática nas situações de atendimento (naquilo que depende apenas deles); e
- j. as relações de desconfiança recíproca presentes;

a resposta à pergunta formulada no título desta seção está ainda longe de poder ser um sim categórico, ou sem muitas ressalvas.

Por mais que programas e ações pontuais tenham sido concebidos e implementados nos últimos anos pelo INSS (com destaque para o PGA – Programa de Gestão do Atendimento, iniciado em novembro de 2005, e em fase de reestruturação, e para o PCF – Programa de Combate às Filas, iniciado em fevereiro de 2006 e ainda vigente) e que resultados concretos tenham sido obtidos, particularmente em termos de menor tempo na fila presencial, que são reconhecidos por todos os conjuntos de atores, ainda há um longo caminho a percorrer. Longo, neste caso, não deve ser visto como sinônimo de “lento”, pois há ações que podem ser planejadas e executadas em prazo relativamente curto, e cujos resultados também têm prazo curto de maturação, algumas das quais, sugeridas no próximo capítulo, pelo menos no plano macro. Os atendentes, quando têm a oportunidade de falar sobre seu dia-a-dia de trabalho, apontam alguns problemas e soluções bem objetivas, que merecem ser estudadas com a devida atenção em termos de viabilidade econômico-financeiras, impactos operacionais e, acima de tudo, repercussão na saúde e qualidade de vida dos trabalhadores (e, não menos importante, dos usuários).

Uma nota sobre as filas: como a presencial é visível, e, por isto, repercute com certa facilidade e “dramaticidade” na mídia, parte dela foi “deslocada” para o atendimento remoto, o que não significa, a rigor, que não há mais filas para espera do atendimento, mas sim que a espera se dá em outro “universo”. Segundo um atendente, “a fila agora é virtual, né? Agora você fica em casa esperando cinco meses, não é mais cinco horas. Cinco meses esperando em casa”. Neste tipo de situação, cabe a indagação: a cidadania está na fila de espera, ou se está à espera de cidadania na fila?

Embora se possa pensar para as APS na validade do que foi defendido por Santos (2001), quanto à inexistência histórica de cidadãos no Brasil, uns porque não puderam (seriam os “caboclos acorados” de Rui Barbosa?) e outros porque nunca tiveram interesse (a “carneirada”, de João Ubaldo Ribeiro?), também se pode, em uma reação de otimismo radicalmente engajado, pensar na prática de uma cidadania fragilizada, “cambaleante”, ainda insipiente, talvez “pré-adolescente”, com suas inseguranças, “instabilidades”, paradoxos (ou supostos paradoxos). Esta ótica autoriza que se tenha uma expectativa de haver uma construção em curso (já externada no discurso de parte dos usuários, atendentes e gestores). A formação do cidadão, neste caso, estaria sendo excessivamente lenta, como indaga Carvalho (1992)? Em caso afirmativo, haveria falta de interesse em que a cidadania se desenvolva, afinal “o cidadão esclarecido é sem dúvida uma peça incômoda” (p. 106)? Se isto corresponder à verdade,

volta-se à argumentação de Santos (2001), em maior ou menor grau também expressa em Covre (1986), DaMatta (1992), Dimenstein (2004), Santos (2006) e Telles (2006).

Um grande desafio a ser superado neste processo de construção de cidadania (em termos práticos e aplicáveis às APS) configura-se no embate entre a necessidade da “prática de reivindicação, da apropriação de espaços”, pautadas pelo “direito de reivindicar os direitos” (COVRE, 1995, p. 10), e “o amparo da indiferença” dado à falta de cidadania, como resultado de uma conta de chegada que se faz, conjecturando o quanto se pode perder, como consequência da ação, da participação, e quanto se pode ganhar, mantendo-se calado, como mero observador (SANTOS, 2006).

## 7. CONCLUSÃO

*A pessoa humana se torna cidadã quando ela consegue dizer a palavra, porque dizer a palavra é realmente tirar de dentro dela o que ela tem de mais profundo, mais sagrado e mais original. E só ela é que pode fazer isso. Então ela precisa, ao dizer a palavra, de consciência e liberdade. Essa consciência e liberdade que a levam a ser responsável. Alguém se torna cidadão ou cidadã quando contribui numa cidade, numa comunidade, com aquilo que ela tem de único e "irrepetível", que é o seu próprio ser. A partilha desses projetos comuns é que forma democraticamente uma cidade, uma sociedade. (Pedrinho Guareschi, 2003)*

Buscou-se cumprir o objetivo traçado para esta tese, direcionado para a avaliação de custo humano no cenário de atendimento presencial ao público no INSS (para os três conjuntos de protagonistas e em suas três dimensões), e a identificação das estratégias de mediação implementadas para lidar com tal custo e das representações de cidadania por eles construídas (também dos aspectos que mais e menos contribuem para seu exercício prático naquele contexto). A abordagem metodológica adotada, norteada pelos pressupostos da Análise Ergonômica do Trabalho – AET, com utilização de abordagem qualitativa e quantitativa, mostrou-se pertinente e eficaz para que o objetivo proposto fosse alcançado.

Primeiramente, tornou-se necessária a devida caracterização daquele contexto de prestação de serviços em termos de organização do trabalho, condições de trabalho, relações socioprofissionais (com uso de uma escala apropriada) e de medidas físico-ambientais (temperatura, ruído, iluminação, velocidade do ar e umidade, esta última realizada apenas nas APS da GEX SP-Sul). Observações *in loco*, interações com gestores e atendentes, e análise documental também tiveram papel importante para esta configuração. Em seguida, avaliou-se o custo humano decorrente das exigências físicas, cognitivas e afetivas impostas por aquele contexto aos usuários, atendentes e gestores, com uso de questionários (e escalas, no caso dos atendentes) e identificaram-se estratégias de mediação implementadas por estes atores (associadas a reações de adaptação, para os usuários), no sentido de gerir, de “dar conta” de tais exigências. Por fim, também com uso de questões formuladas em questionários estruturados, identificaram-se as representações de cidadania e os aspectos que mais e que menos contribuem para o seu exercício prático naquele contexto específico (no caso dos usuários, falou-se em direitos de cidadania e no respeito a eles nas APS).

As principais conclusões, depois do levantamento dos resultados e discussão dos mesmos, apontam para a confirmação da hipótese geral levantada (“Quanto maior o custo humano aferido em um cenário do governo federal de atendimento presencial ao público, maiores as dificuldades para implementação de estratégias de mediação para gerir este custo e, conseqüentemente, maior o dano / prejuízo causado ao exercício pleno da cidadania”), uma vez que as dez alíneas apresentadas na seção 6.7.4., como suporte à resposta formulada no título daquela seção (“Afim, nas Agências da Previdência Social há predomínio de oportunidades práticas para exercício de cidadania por parte de usuários, atendentes e gestores?”), indicam que o alto custo humano presente naquele cenário dificulta a implementação de estratégias bem sucedidas, eficazes, para geri-lo e, conseqüentemente, o exercício de cidadania não se mostra “pleno”, constante, mas sim intermitente, “circunstancial”.

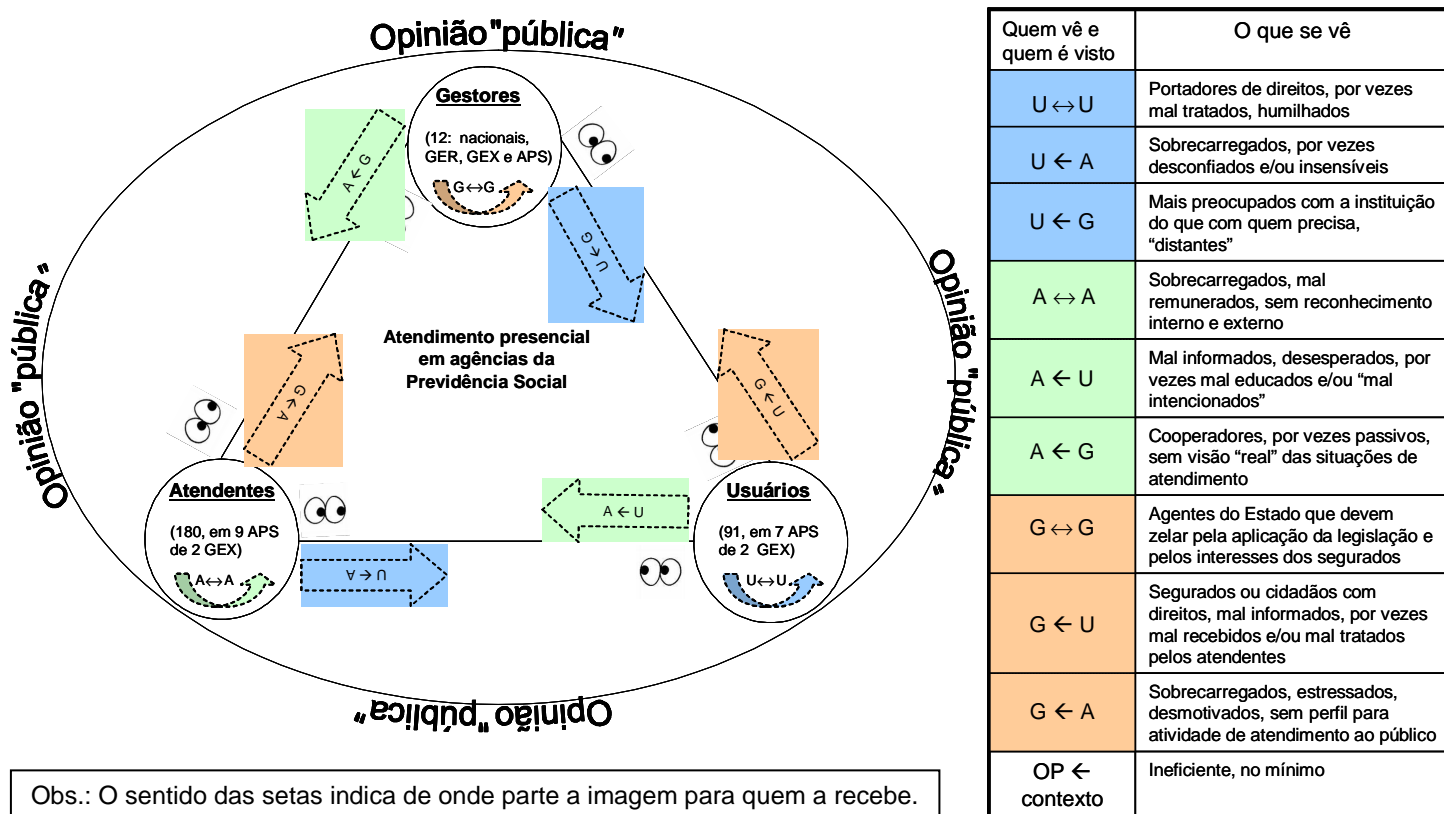
Por outro lado, não se podem ignorar os significativos avanços em comparação a um passado recente e as perspectivas positivas de resultados práticos ainda no ano de 2007, decorrentes de medidas implementadas e em fase de implementação, coordenadas pela Diretoria de Atendimento do INSS, o que permite que se vislumbre uma jornada em curso para a construção de um cenário mais favorável ao exercício de cidadania.

Quanto às quatro hipóteses específicas, a confirmação das duas primeiras se dá pelo fato do custo humano ter se revelado alto não só para atendentes e gestores, mas também para os usuários, logo está “dificultado” o exercício de cidadania tanto “para os de dentro” quanto para “os de fora”(o que fica implícito, de certa forma, com a confirmação da hipótese geral). A aplicação de instrumentos psicométricos, ou seja, as escalas EACT e ECHT, levou a resultados importantes e, de fato, orientou novas observações e a elaboração do roteiro para as entrevistas em grupo e cotejo com respostas discursivas de usuários, de gestores e dos próprios atendentes. Assim, seu uso permitiu melhor identificação e entendimento das estratégias de mediação implementadas. Outra hipótese específica dizia respeito à maior eficácia e eficiência do atendimento prestado pelas instituições governamentais (e bem-estar para usuários, atendentes e gestores), no plano federal, fruto de uma administração pública mais voltada para o exercício de cidadania, para o interesse público. Que ainda há um espaço “largo” para que atendimento prestado se torne mais eficaz e eficiente é inequívoco, com o que concordam os representantes institucionais. O bem-estar daí decorrente poderia ser melhor avaliado em um estudo que também lançasse mão da Psicodinâmica do Trabalho (DEJOURS, 1992 e 2005; MENDES, 2004 e 2007). Um estudo de caráter

longitudinal, nos moldes daquele conduzido por Prado (2006), também contribuiria para fortalecimento ou enfraquecimento da hipótese. Quanto ao compromisso prático da administração pública federal com o interesse público, exemplos negativos sucessivos e atuais nas áreas de saúde, educação, segurança pública, geração e manutenção de empregos, por exemplo, lançam um grande ponto de interrogação sobre tal compromisso e/ou seus resultados, a despeito do que apregoam discursos oficiais.

A figura 39 busca reproduzir uma síntese das imagens resultantes dos diferentes olhares presentes naquele contexto de prestação de serviços e mantém conexão com o conteúdo da seção 3.1.1., particularmente quando tratada a articulação de três “lógicas” para um mesmo serviço de atendimento ao público. Ficam, então, evidenciadas as diferentes “visões” e as “fissuras nas pontes” entre os pares de protagonistas, além da visão cética da opinião pública sobre o “todo”.

**Figura 39 – Síntese das múltiplas imagens resultantes dos múltiplos “olhares” entre os diferentes protagonistas, no contexto de atendimento presencial ao público do INSS**



Como esta pesquisa foi “dirigida” pelos pressupostos da Análise Ergonômica do Trabalho – AET, que segundo Guérin et al. (2001, p. 178), “[...] é orientada para permitir uma transformação das situações de trabalho: não tem por objeto principal descrever as situações existentes”, torna-se indispensável a proposição de recomendações relacionadas às possibilidades de que haja esta transformação, o que implica, necessariamente, uma “mudança de olhar” com relação ao trabalho e ao contexto no qual as atividades se desenrolam.

### Recomendações

Com o conjunto de recomendações aqui proposto, busca-se também responder à indagação de um atendente que, como já tratado na seção 6.3.2., reflete e sintetiza não só uma dúvida e uma insegurança, mas também uma ansiedade, sobre o que pode e deve ser feito: “Gostaria de entender de que forma esta pesquisa vai ajudar, ou melhor, como esta pesquisa será um importante passo para promoção das transformações no contexto de trabalho do INSS. Colocando cadeiras mais confortáveis?”.

Embora de fato as cadeiras precisem ser trocadas por outras que tenham configuração mais apropriada para a preservação da saúde física de quem trabalha em função de atendimento, com uso “contínuo” de microcomputador ou terminal, este é apenas um item, afinal Ergonomia da Atividade não é sinônimo de “cadeirologia” e não mantém qualquer afinidade com essa visão. A proposta para intervenção, em caráter preliminar, contempla:

1. “redesenhar” o modelo de gestão do trabalho, como medida estratégica para enfrentar os problemas constatados (ou uma parte significativa deles). Trata-se, então, de um modelo de natureza participativa, que “requer a construção de um espaço organizacional que legitime e valorize a intersubjetividade, com base na premissa de que os trabalhadores devem ser os sujeitos do seu trabalho e não objetos de produção” (MENDES; FERREIRA, 2005, p. 4), no qual devem ser privilegiadas ações integradas e contínuas, que proporcionem autonomia no trabalho e reconhecimento das competências de quem o executa;
2. adotar novo sistema / nova estrutura informatizado(a), que apresente maior velocidade e “robustez” (“resistência”), para trabalhar com bases de dados do porte (com o volume de dados / registros) e com a quantidade de acessos simultâneos como aquela que se tem no INSS. O Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS, antigo Cadastro de Informações do Trabalhador, armazenava, até o final de 2002, “126



milhões de registros de trabalhadores, cerca de 350 milhões de vínculos trabalhistas com as respectivas remunerações, que retroagem até 1976, e cerca de um bilhão de pagamentos efetivados por contribuintes individuais desde 1985” (SOUSA, 2002, p. 138). Segundo informação obtida no âmbito de uma Gerência Executiva, a Dataprev dispõe de um único servidor nacional, localizado no bairro do Cosme Velho – RJ, para o qual não há gerador que entre em operação “imediate”, caso haja qualquer interrupção no fornecimento de energia elétrica. Respostas dadas por três gestores (à pergunta “Já há AÇÕES PROGRAMADAS para 2007 que possam ser relatadas?”) externam que a questão de informática deve ser alvo de “ataque frontal” ao longo do presente ano;

3. buscar unicidade / sintonia entre os dados disponíveis em diferentes bases / aplicativos, a fim de que não haja dificuldades associadas a dados conflitantes, referentes a uma mesma variável, para um mesmo indivíduo. A palavra-chave aqui é uniformização de bases de dados;
4. implementar programa de Qualidade de Vida no Trabalho alinhado com os princípios da Ergonomia da Atividade, o que significa dizer que não se propõe nada similar a um “ofurô corporativo” (Ferreira, 2006d), mas sim um conjunto articulado de ações voltadas para efetivas transformações nas condições e organização do trabalho e nas relações socioprofissionais, de forma que, atuando nas causas dos problemas diagnosticados, se promova uma transformação real do trabalho (GUÉRIN ET AL., 2001);
5. mesmo consideradas as “amarras” da legislação sobre concursos públicos, decorrentes dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, dispostos no Art. 37, *caput*, da Constituição Federal (e das interpretações legais dadas, o que tem levado à busca por critérios “estritamente objetivos” de avaliação), buscar agregar aos próximos concursos para seleção de atendentes, etapa(s) voltada(s) para “diagnóstico” de profissionais cujo perfil aponte para melhor performance na atividade de atendimento ao público, como, por exemplo, uma última fase constituída de treinamento *on the job*, ainda como parte da seleção, com a devida avaliação e caráter eliminatório (o que já ocorre em outras instituições públicas). Não é minimamente razoável assumir que respostas a um conjunto de questões de múltipla escolha e/ou do tipo “certo ou errado”, tomado um conjunto de conhecimentos teóricos pré-definido, cumpram este papel;
6. trocar e/ou adaptar as cadeiras, sem braços, e as bancadas, pequenas, muito próximas umas às outras e sem ajuste de altura para teclado, para oferecer maior privacidade e conforto aos atendentes e atendidos. No caso dos atendentes, pensar em “conforto” é pensar na adequação do mobiliário ao trabalhador e não o contrário, que assume a visão taylor-fordista do homem / do ser humano médio, com as conseqüências “naturais” em sua saúde;
7. acelerar (e aprimorar, no que for aplicável) implementação de amplo programa de comunicação, informação (“educação previdenciária”, já existente e vinculado à Diretoria de Atendimento, mas ainda não

“capilarizado”<sup>80</sup>), voltado para todas as faixas etárias, particularmente crianças e pré-adolescentes, e abrangendo todos os municípios, para que, no médio e longo prazos, haja uma população mais consciente do que de fato tem direito à luz da legislação previdenciária e que, assim, seja menos dependente de quaisquer intermediários e/ou “conselheiros” (como, por exemplo, procuradores, incluídos os advogados);

8. formalizar “política” de revezamento entre as posições de frente e as de retaguarda, com um duplo objetivo: manter todo o quadro de servidores em condições de atuar no processo de avaliação e concessão de benefícios como um todo, e manter de forma mais “equilibrada” a exposição dos servidores e o desgaste dela decorrente;
9. fazer levantamento mais “profundo” de medidas físico-ambientais (por períodos de tempo mais longos e em mais pontos de medida), prioritariamente nas APS Plano Piloto e Taguatinga, para que, confirmados os dados preliminares aqui informados, sejam implementadas ações que contribuam para o conforto acústico, visual e térmico nas agências; e
10. uma ação mais pontual para a APS Taguatinga diz respeito a ampliar o espaço físico e proporcionar conforto térmico (neste caso, reduzir a temperatura) da “sala de espera” para realização de perícias (se necessário, mudar todo o setor de local e avaliar a mudança de posição entre locais para atendimentos simples (OI – Orientações e Informações) e os atendimentos especializados (agendados), pois observou-se que o número de pessoas na fila de espera é bem maior no espaço físico menor.

Uma vez avaliadas pelos gestores da instituição pesquisada e julgadas pertinentes e oportunas, a implementação deste conjunto de recomendações, ou parte dele, pode desempenhar um papel relevante que leve à reconfiguração do contexto de prestação de serviços de atendimento, na modalidade presencial, numa perspectiva defendida pela Ergonomia da Atividade, qual seja

[...] o interesse em considerar que o homem não é a principal variável de ajuste do sistema sociotécnico em constante transformação. Na busca de uma adequação inelutável entre o homem e seus instrumentos técnicos e organizacionais, é o instrumento que deve ser adaptado ao homem e definido por seus potenciais de desenvolvimento; não o homem adaptado ao

---

<sup>80</sup> Segundo informação prestada pela coordenadora do Programa de Educação Previdenciária – PEP (criado em 2000 e originalmente denominado Programa de Estabilidade Social), ele “tem o objetivo de informar e conscientizar a sociedade acerca de seus direitos e deveres em relação à Previdência Social, com a finalidade de assegurar a proteção social aos cidadãos, por meio de sua inclusão e permanência no Regime Geral de Previdência Social, bem como contribuir para a divulgação dos canais remotos de atendimento da Previdência Social”. Ainda segundo a coordenadora do PEP, “a educação previdenciária nas escolas é o próximo passo para atender uma necessidade institucional relativa à mudança de cultura do cidadão frente ao novo modelo de atendimento e aos serviços prestados pelo INSS. Inserção do tema previdência social no currículo escolar, como tema transversal, chega a um público receptível às novas tecnologias e multiplicador dos canais de atendimento e informação. Isso deverá quebrar paradigmas em relação à imagem da Previdência Social”.

instrumento. Aqueles que detêm este instrumento é que devem pagar o preço deste ajuste dinâmico, em vez de fazerem os trabalhadores pagarem o custo expresso em termos de esforço ou de insegurança suplementar de toda ordem (CURIE, 2004, p. 21).

Este elenco para uma “ação ergonômica” busca responder não apenas uma demanda específica e imediata, mas também deve concorrer, de acordo com Guérin et al. (2001, p. 190), para: (a) “estruturação de um ponto de vista sobre o trabalho que provoque questões de uma outra natureza e faça emergir novos problemas”; e (b) “tratar dos problemas de maneira conjunta e negociada, contribuindo assim, para fazer evoluir as relações sociais na empresa”. No caso das APS, deve-se, sobretudo, “combater o *deja vu*”, expresso nas palavras de um atendente: “não creio que mudará nada, pois outras [pesquisas] foram feitas e depois disso não tivemos sequer resposta”.

Considerando o caráter público da instituição e do serviço pesquisados, não só os trabalhadores (atendentes e gestores) assumem a “centralidade” no processo de transformação, mas igualmente os usuários. No caso do INSS, ao falar em usuários isto diz respeito, no mínimo, a toda população economicamente ativa e seus dependentes, pois em algum momento de suas vidas é quase certo que haverá solicitação de um ou mais benefícios previdenciários, que, nos moldes do atendimento hoje prestado, demandará ao menos uma visita a uma APS. Eles também devem ser vistos como alvo das ações em busca de um contexto de trabalho no qual todos sejam, igualmente (como diria DAMATTA, 1992), cidadãos.

Como a relação Estado-cidadão, voltada para o exercício pleno de cidadania, foi tomada não só como pano de fundo para o serviço de atendimento presencial prestado nas APS (e por organizações públicas em geral), mas como uma marca que diferencia este estudo daqueles que adotam um viés de “relação de consumo” e tratamento dos usuários como clientes, que devem ser (ou ficar) “satisfeitos” com o resultado do atendimento prestado, sugere-se que os esforços empreendidos pela Diretoria de Atendimento não percam de vista as palavras de Jovchelovitch (2000), de que

[...] não é preciso escrever um livro [muito possivelmente nem uma tese] para observar a realidade imediata da esfera pública no Brasil. Na sua face mais crua, ela revela corrupção, violência, nepotismo, clientelismo e desigualdade. Na sua face mais sutil, ela mostra uma lacuna profunda entre direitos constitucionais e a vida cotidiana, fazendo da cidadania uma condição perdida nas palavras vazias da retórica oficial (p. 15, grifo nosso).

Vários outros autores, como Barbalet (1989), Dimenstein (2004) e Konder (1986), por exemplo, também alertam para a necessidade de superação do “prescrito” em termos de prática dos direitos de cidadania, para que não se tenha apenas uma

“cidadania de papel”, cujos direitos são apenas formais (há um pertencimento apenas legal à “comunidade da cidadania”) e, assim, “[...] não podem influenciar os condicionalismos que tornam a posse de cidadania ineficaz, se não inútil” (BARBALET, 1989, p. 13).

Neste sentido, entende-se que uma das principais contribuições (de natureza prática e de curto prazo) desta pesquisa tenha sido a “assimilação” pelo Diretor de Atendimento do INSS e seus principais assessores, de parte da concepção aqui proposta, o que levou à aplicação de uma pesquisa nacional, com amostra estatisticamente representativa (o que dá suporte para as devidas inferências), com o objetivo de levantar a opinião dos usuários atendidos pelo INSS (sem o viés de “satisfação de clientes”). Os resultados, em fase de análise até o final do primeiro semestre de 2007, devem contribuir para o delineamento de ações a serem incorporadas ao planejamento estratégico da instituição<sup>81</sup>.

O “diálogo” iniciado com os “sistemas peritos” e “reações de adaptação” de Giddens (1991) e o “*mix* procedimental”, com uso de técnicas quantitativas e qualitativas, também se revelam contribuições relevantes, comprometidas com a construção de conhecimento em Ergonomia da Atividade.

Faz-se indispensável, agora, alertar para os limites presentes (pelo menos aqueles que se detectaram) ao longo da pesquisa.

### Limites

Como é comum em teses de doutorado, esta também “convive” com um conjunto de limites de natureza teórica e/ou metodológica, alguns dos quais

---

<sup>81</sup> A análise preliminar das respostas dadas pelos usuários da amostra-piloto (= 91 respondentes) orientou a adaptação do questionário, que, com as configurações apresentadas nos apêndices E e F, foram aplicados a duas amostras de respondentes: (1) 2880 usuários, distribuídos por 200 APS, sendo duas de cada uma das 100 GEX do INSS, que foram entrevistados pessoalmente quando de sua visita à agência para obter orientação ou informação (atendimento simples); e (2) 3723 usuários, distribuídos, proporcionalmente, pelas cinco Gerências Regionais, e contemplados três segmentos – usuários que fizeram requisição de um serviço / benefício no período de junho a agosto de 2006 (e aguardavam uma resposta por ocasião das entrevistas); usuários que tiveram benefícios deferidos naquele mesmo período e usuários que tiveram benefícios negados. Para estes, as entrevistas foram aplicadas por telefone (formatação do questionário em meio eletrônico, de forma a agilizar a aplicação), com utilização dos atendentes (terceirizados) de duas Centrais 135, uma baseada em Recife, outra em Brasília. O trabalho de campo ocorreu nos meses de novembro e dezembro de 2006 e fevereiro de 2007. Adotou-se procedimento para seleção aleatória dos respondentes tanto na aplicação presencial quanto na telefônica e os entrevistadores foram devidamente orientados e supervisionados. Na fase de análise, em curso, têm sido adotadas técnicas estatísticas apropriadas.

“automaticamente” abrem perspectivas para estudos futuros e constam da agenda de pesquisa sugerida na seqüência deste texto. Registram-se os seguintes:

1. impossibilidade (de ordem econômico-financeira e temporal) de pesquisar outras APS da GEX-DF e vinculadas a outras Gerências Regionais, o que permitiria uma visão mais global da situação do atendimento presencial no INSS;
2. não discriminação do turno dos atendentes, pois abriu-se mão desta variável na tentativa de obter maior número de respostas. Constatou-se, quando das primeiras observações e contatos pessoais, uma preocupação deles com uma eventual possibilidade de identificação (o número de não respostas para as questões de perfil confirma esta preocupação). Discriminar o turno poderia contribuir para “reforçar” uma imagem que a impossibilidade de identificação dos respondentes estaria vulnerável;
3. não ter sido utilizado um diagrama corporal ou outra técnica (como, por exemplo, método OWAS – *Ovaku Working Posture Analysing System*) para avaliação das posturas dos atendentes ao longo de um dia típico de trabalho, o que contribuiria para melhor avaliação das exigências físicas impostas;
4. indisponibilidade, pelo menos em tempo hábil, de dados que apontassem as causas dos afastamentos dos atendentes por motivos de saúde (licenças médicas), os quais poderiam permitir um primeiro desenho de natureza epidemiológica, incluindo cruzamentos com variáveis demográficas;
5. não aplicação de duas escalas do Inventário de Trabalho e Riscos de Adoecimento – ITRA (Escala de Indicadores de Prazer e Sofrimento no Trabalho – EIPST e Escala de Indicadores de Riscos de Adoecimento – EIRA), que permitiriam um diagnóstico mais completo, particularmente no que diz respeito às vivências de bem-estar e mal-estar dos atendentes, e, neste sentido, a continuidade de um diálogo com a Psicodinâmica do Trabalho, presente em vários estudos (DINIZ, 2006; FERREIRA; MENDES, 2003; PRADO, 2006 e VERAS, 2006, por exemplo);
6. impossibilidade (como conseqüência da indisponibilidade de equipe maior que viabilizasse a coleta de dados dentro do cronograma) de pesquisar uma amostra estatisticamente representativa de usuários (e nas nove agências-alvo), fruto do estabelecimento de margem de erro e confiabilidade desejáveis. Isto resultaria uma amostra, por exemplo, de 600 usuários, caso fossem estipuladas confiabilidade de 95% e margem de erro de 4%, considerando tratar-se de uma pesquisa para determinação de proporções de usuários com determinadas opiniões;
7. falta de resposta de gestores de algumas APS pesquisadas, que mesmo com duas prorrogações de prazo, com envio de mensagens eletrônicas reiterando a importância de sua participação, e com a “comodidade” de um questionário em formato eletrônico, optaram por não participar;

8. o questionário eletrônico adotado para a pesquisa com gestores, cuja intenção era mantê-los incógnitos (uma vez que a forma de devolução proposta, com uso de codificação, impossibilitava a identificação da origem específica da resposta) e simplificar o acesso (poderiam responder em vários “pequenos momentos” distribuídos ao longo do prazo concedido) e, assim, incentivá-los a responderem, mostrou-se pouco eficaz para o estímulo e, sobretudo, não viabilizou aprofundamento de algumas respostas sucintas, quase lacônicas, dadas por alguns deles em algumas questões;
9. não aprofundamento / exploração (quando das entrevistas) de alguns pontos respondidos por usuários, o que contribuiria para enriquecimento da análise e, poderia gerar volume textual suficiente para tratamento com utilização do *software* ALCESTE; e
10. falta de cronometragem do tempo de espera de cada usuário, para que fosse feito o cotejo com o tempo alegado (ou tempo percebido).

Algumas destas “fragilidades” configuram desafios a serem superados por pesquisadores interessados em investigar as associações entre custo humano, estratégias de mediação e exercício de cidadania, em futuros estudos no próprio INSS ou outras instituições públicas.

#### Agenda de pesquisa

Propõem-se algumas sugestões para projetos de pesquisa futuros, que busquem superar os limites aqui descritos e que também possam contribuir para aprofundar ou questionar resultados aqui encontrados:

1. investigar as Gerências Regionais (desejavelmente as Gerências Executivas) à parte no tocante à aplicação das duas escalas: EACT e ECHT. Dever-se-ia considerar a aplicação das quatro escalas do ITRA para um diagnóstico mais detalhado da situação de risco à qual estão submetidos os atendentes;
2. quando da análise de dados levantados com aplicação das escalas, adotar cruzamento destes com duas ou mais variáveis (demográficas e/ou profissiográficas) simultaneamente, lançando mão de técnicas apropriadas para análise de dados (frequências) em tabelas de contingência multidimensionais, para avaliar potenciais efeitos articulados / combinados entre elas. Como exemplo: respostas dadas a um determinado item da Escala de Custo Humano do Trabalho x GEX x tempo na função;
3. complementar o levantamento de dados com um diagrama corporal, ou outra técnica adequada, para identificação de posturas dos atendentes ao longo de um dia típico de trabalho, o que deve permitir um diagnóstico mais específico sobre exigências físicas (e potenciais riscos

à saúde dos atendentes), e também de dados de natureza epidemiológica, para melhor caracterização das causas de absenteísmo e, como consequência, proposição de ações mais específicas para combater suas causas;

4. desenvolver um levantamento específico para os médicos e usuários do serviço de perícia nas APS, pois ao longo da pesquisa houve relatos, de usuários e atendentes, que este serviço é um foco de dificuldades para médicos, usuários, atendentes e gestores, particularmente em função da demora para ser “periciado”, o que traz impactos para liberação de benefícios, conseqüentemente para as condições de vida (por vezes de sobrevivência) do usuário e sua família; do tratamento dispensado pelos médicos; e do resultado da perícia realizada (o indeferimento de um médico pode significar submeter-se a uma situação de risco à sua integridade física e, no limite, risco de morte, mesmo com o resultado sendo entregue em domicílio). Como exemplo, dia 29 de maio de 2007 um médico perito do INSS foi assassinado dentro da APS de Patrocínio – MG, por um usuário que tentava, já há algum tempo, concessão de um benefício;
5. buscar, no âmbito do INSS, articulação entre Ergonomia da Atividade, Psicodinâmica do Trabalho e Qualidade de Vida no Trabalho – QVT, utilizando os dados das outras escalas do ITRA, uma vez que a proposição de ações voltadas para qualidade de vida no trabalho (em caráter preventivo) também requer a participação de todos os envolvidos no processo de atendimento, ou seja, gestores, atendentes e usuários (FERREIRA, 2006c; FERREIRA; MENDES, 2004);
6. estabelecer “diálogo” com Psicologia do Gênero em novos estudos orientados pela Ergonomia da Atividade, uma vez que foram identificadas relações de associação entre as respostas dadas para alguns itens das escalas utilizadas (avaliação do contexto e do custo humano do trabalho) e o sexo dos atendentes;
7. aperfeiçoar o desenvolvimento e validação de indicadores estatísticos (medidas de posição e variabilidade) adequados para escalas ordinais em geral, e, em particular, aplicáveis às especificidades das quatro escalas do ITRA;
8. investigar o atendimento ao público prestado por organizações governamentais, na perspectiva de exercício de cidadania, inserido na realidade da esfera pública brasileira, buscando, primeiramente, as contribuições sobre o tema dadas por Hanna Arendt e Jürgen Habermas, e pelas reflexões e resultados empíricos de estudos conduzidos, por Marilena Chauí, Sandra Jovchelovitch e Sônia Fleury, voltados para a especificidade do “caso Brasil”<sup>82</sup>;

---

<sup>82</sup> Embora não tenham sido feitas consultas específicas em textos de todos os autores citados, estariam contemplados os seguintes exemplos: A Condição Humana (ARENDR, 1983); Mudança Estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa (HABERMAS, 1984); The public sphere: an encyclopedia article (HABERMAS, 1989); Público, privado, despotismo (CHAUÍ, 1992).

9. investigar interesses conflitantes e perspectiva de atitudes conciliatórias e cooperação / solidariedade (que implica “aceitação” de concessões), para geração de benefício coletivo, incorporando elementos da teoria de jogos (e equilíbrio de Nash). Discutir “otimização de resultados individuais” x “otimização de resultados coletivos”, estabelecimento (e manutenção) de compromissos e sentimentos morais, e seus impactos no comportamento humano e conseqüente exercício de cidadania;
10. cotejar a visão aqui adotada para exercício de cidadania, em particular no que diz respeito aos “cidadãos de dentro”, com a de “cidadania organizacional” (contemplados os “comportamentos de cidadania organizacional”) ou “civismo organizacional”, como propõem Porto e Tamayo (2003) ao apresentarem algumas restrições conceituais àquele construto. Embora façam ressalvas e optem por uma diferenciação conceitual (em princípio mais abrangente e mais sintonizada com o conteúdo do construto), ao desenvolverem e validarem uma “Escala de Intenção Comportamental de Civismo nas Organizações” mantiveram os cinco fatores (ou dimensões, ou categorias), já propostos em estudos anteriores sobre cidadania organizacional, como os de Katz e Kahn (1974), e Siqueira (1995), *apud* Porto e Tamayo (2003). São eles: (1) sugestões criativas ao sistema (“sugestão de novas idéias à administração para beneficiar a organização”, p. 399); (2) proteção ao sistema (“ações que visam zelar pelo patrimônio da organização”, p. 399); (3) criação de clima favorável à organização no ambiente externo (“divulgação das vantagens e méritos da organização fora do ambiente de trabalho”, p. 399); (4) autotreinamento (“busca de cursos e eventos que melhorem a sua performance no trabalho”, p. 399); e (5) cooperação com os colegas (“auxílio aos colegas de trabalho visando o benefício da organização”, p. 399). Se é que, de algum modo, pode emergir uma visão caracterizada como “Organização: ame-a ou deixe-a!”, antecipa-se que esta também mantém distância dos pressupostos da Ergonomia da Atividade e da concepção de cidadania adotada nesta tese; e
11. elaborar instrumentos psicométricos, ou “instrumentos psicológicos construídos com referência a construto”, nas palavras de Pasquali (1999a, p. 31), apropriados para levantamento do custo humano para o cidadão-usuário (particularmente em situações de atendimento presencial, prestado por instituições governamentais) e para avaliar comportamentos de cidadania em um contexto de prestação de serviços de atendimento pelo Estado (tanto da parte de quem atende quanto daquele que é atendido). Com relação a este item da agenda, algumas considerações mais detalhadas merecem ser mencionadas. Assim, apresenta-se, a seguir, uma proposta preliminar para desenvolvimento e validação de uma escala, tomando o custo humano para o usuário como exemplo. Quando da construção de instrumentos psicométricos, que ainda não estão disponíveis, sugere-se que sejam seguidas as proposições de Pasquali (1999b).

A figura 40 mostra o mapeamento no qual se insere o objeto de interesse específico, a saber o custo humano para cidadãos-usuários de serviços governamentais de atendimento ao público, na modalidade presencial. Tomando como ponto de partida o



macro-sistema “Serviço de Atendimento ao Público” é possível “localizar” de forma mais objetiva e clara o alvo, o qual norteará a construção do instrumento psicológico. A dimensionalidade de cada atributo encontrará, por analogia, respaldo em instrumentos validados disponíveis, lembrando, mais uma vez, que a construção teórico-conceitual para os cidadãos-usuários está em curso, havendo, no momento, uma apropriação do que é julgado pertinente à luz da literatura da área.

**Figura 40 – Mapeamento para as dimensões de custo humano do / para o cidadão-usuário**

<b>Serviço de atendimento ao público</b>	<b>Governamental</b>	<b>Tele atendimento</b>				
		<b>Web/internet</b>				
		<b>Presencial</b>	<b>Gestores</b>			
			<b>Atendentes</b>			
		<b>Usuários</b>	<b>Perfil</b>	<b>Necessidades</b>		
				<b>Custo humano</b>	<b>Físico</b>	<b>Dimensões do atributo</b>
	<b>Cognitivo</b>		<b>Dimensões do atributo</b>			
	<b>Afetivo</b>	<b>Dimensões do atributo</b>				
	<b>Privado</b>					

Daqui pode-se tomar o organograma proposto por Pasquali (1999b) e chegar à figura 41.

**Figura 41 – Procedimentos teóricos para mapeamento das dimensões de custo humano físico, cognitivo e afetivo do / para o cidadão-usuário**

PROCEDIMENTOS TEÓRICOS			
Reflexão / Interesse / Livros índices		Literatura / Peritos / Experiência / Análise de Conteúdo	
Passo 1	Passo 2	Passo 3	Passo 4
Sistema Psicológico	Propriedade (Atributo)	Dimensionalidade	Definições: constitutiva e operacional
Custo Humano	Custo Físico; Custo Cognitivo; Custo Afetivo	A ser determinada (para cada um dos atributos)	A serem determinadas (para cada dimensão de cada atributo)

Fonte: Adaptado de Pasquali (1999b), p. 38.

Uma vez determinadas e definidas as dimensões, deve-se partir para operacionalização do construto, o que, nas palavras de Pasquali (1999b), constitui “o passo da construção dos itens, que são a expressão da representação comportamental do construto, a saber, as tarefas que os sujeitos terão de executar para que se possa avaliar a magnitude de presença do construto (atributo)” (p. 47). Para que esta tarefa seja levada a bom termo, deve ser observado um conjunto de doze regras, sendo dez delas aplicáveis à construção de cada item individualmente, enquanto duas delas dizem respeito ao conjunto de itens (ao instrumento como um todo).

Após construção dos itens, entra em cena sua análise teórica, com duas fases complementares: análise semântica (deve-se usar amostra-piloto de, por exemplo, vinte ou trinta respondentes, com a devida distribuição geográfica, quando aplicável, para verificar se todos os itens são compreensíveis para os diferentes segmentos da população à qual o instrumento se destina) e análise de juízes (devem ser convidados de três a cinco profissionais com reconhecido conhecimento sobre o construto para realizar o trabalho de juízes, cujo papel é associar os itens construídos aos respectivos fatores / dimensões). Caso haja problema(s) em qualquer destas etapas, procedem-se os devidos ajustes no instrumento e repetem-se as referidas análises.

Para verificação de validade (dimensionalidade) e fidedignidade do(s) instrumento(s) psicométrico(s) propõe-se que sejam estudadas técnicas alternativas àquelas tradicionalmente utilizadas (em particular, alfa de Cronbach e análise fatorial). Devem ser consideradas, por exemplo, matriz de correlações, análise de conglomerados e análise discriminante.

A construção de instrumento(s) de medida guarda semelhança com “idas e vindas” do trajeto metodológico da Ergonomia da Atividade, no processo de construção do conhecimento, sendo, por vezes, necessário retomar estágios já percorridos com vistas a rever / reformular hipóteses assumidas.

À guisa de palavras finais, tomam-se aquelas de Jovchelovitch (2000), por expressarem com bastante proximidade o entendimento do autor desta tese:

Refletir sobre a vida pública termina por impor um confronto com questões que demandam uma Psicologia Social crítica, atenta às transformações ocorrendo em relações sociais, culturais, de gênero e globais. Isso, na minha opinião [e na do autor desta tese também], é crucial, e envolve compromisso. O conhecimento científico nunca é neutro e demanda ações de vários tipos. [...] as mudanças teóricas e epistemológicas que ocorrem na teoria social devem estar radicalmente associadas a narrativas humanas de liberdade, emancipação e justiça social” (p. 19).

E é assim, com este alinhamento e comprometimento, que se submetem as contribuições decorrentes desta pesquisa (reconhecidamente pequenas) ao INSS, pensando em todos os usuários, atendentes e gestores (e, neste sentido, à sociedade em geral), ao Núcleo de Ergonomia da Atividade, Cognição e Saúde – ECOS e ao Programa de Pós-graduação em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações – PSTO, da Universidade de Brasília.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBRECHT, K.; ZEMKE, R. Serviço ao cliente: a reinvenção da gestão do atendimento ao cliente. Ed. ampl. atual. Tradução de Afonso Celso Cunha da Serra. Rio de Janeiro: Campus, 2002. 342p.
- ALMEIDA, J. B. *Manual de direito do consumidor*. São Paulo: Saraiva, 2003. 214p.
- ALVES JR., R. T. *Avaliação de desempenho, atividade de atendimento ao público e Custo Humano no Trabalho em uma empresa pública do Distrito Federal*. 2005. 181p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, Brasília – DF.
- ANDRADE, L. V.; VIDAL, M. C. R. Por que as pessoas preferem a fila ao uso de terminais informatizados em agências bancárias. In: SZNELWAR, L. I.; ZIDAN, L. N. (orgs) *O trabalho humano com sistemas informatizados no setor de serviços*. São Paulo: Plêiade, 2000. p. 305-308.
- ANGELIM, G. P. *Sistema nacional de avaliação da satisfação do usuário do serviço público*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública – CLAD 2002, Lisboa, Portugal. 10p. Disponível em <http://www.clad.org.ve/fulltext/0043719.pdf>. Acesso em 9 de março de 2006.
- ARAGÃO, J. P. *Exigências cognitivas e estratégias de mediação em auditoria-fiscal da Previdência Social no Distrito Federal: errar é preocupante, refiscalizar é pior*. 2004. Dissertação de Mestrado – Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, Brasília – DF.
- ARISTÓTELES. *A Política*. Tradução de Mário da Gama Cury. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985. 317p.
- BARBALET, J. M. *A cidadania*. Tradução de M. F. Gonçalves de Azevedo. Lisboa: Editorial Estampa, 1989. 183p.
- BARBOSA, L. *O jeitinho brasileiro – A arte de ser mais igual que os outros*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006. 192p.
- BAUER, M. W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (ed.) *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som – Um manual prático*. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 189-217.
- BAUER, M. W.; GASKELL, G.; ALLUM, N. C. Qualidade, quantidade e interesses do conhecimento – Evitando confusões. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (ed.) *Pesquisa Qualitativa com texto, imagem e som – Um manual prático*. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 17-36.
- BEHRING, E. R. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003. 304p.
- BENEVIDES, M. V. M. Cidadania e democracia. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, São Paulo, nº 33, p. 5-16, jul-set, 1994.
- BOBBIO, N. *A era dos direitos*. 9ª ed. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992. 217p.
- BOUZON, E. Origem e natureza das coleções de Direito cuneiforme. *Revista Justiça & História*, Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, vol. 2, nº 3, jun. 2002. Disponível em <http://www.tj.rs.gov.br/institu/memorial/RevistaJH/vol2n3/01-Bouzon.pdf>. Acesso em 13 de dezembro 2006.

- BRASIL. Secretaria de Planejamento da Presidência da República e Secretaria de Modernização e Reforma do Estado, *Atendimento novo, vida nova!* Brasília, 1982. 170p.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Editada pelo Ministério da Educação. Brasília, 1988. 292p.
- BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública. *Experiências internacionais voltadas para a satisfação de usuários-cidadãos com os serviços públicos*. Brasília, 2001. 65p.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. *Gestão pública para um Brasil de todos: um plano de gestão para o Governo Lula*. Brasília, 2003. 30p.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP; São Paulo: Editora 34, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Cidadania e res publica: a emergência dos direitos republicanos. Texto para discussão ENAP*, nº 15, Brasília: ENAP, 2001. 43p.
- BUVINICH, M. Os 14 anos do ECA. *Revista Isto É*, 21 de jul. 2004, p. 39.
- CAPOBIANCO, E.; MESQUITA NETO, P. Práticas de cidadania contra o crime e a violência. In: PINSKY, J. (org.) *Práticas de cidadania*. São Paulo: Contexto, 2004. p. 241-257.
- CARLZON, J. *A hora da verdade*. 10ª ed. Tradução de Maria Luiza Newlands Silveira. Rio de Janeiro: Cop, 1994. 120p.
- CARNEIRO, S. M. M. Direitos difusos e cidadania. *Revista Paranaense de Geografia*, Curitiba, nº 2, jul. 1999. Disponível em <http://www.agbcuritiba.hpg.iq.com.br/Revistas/Rpg2/3sonia.htm>. Acesso em 7 de fevereiro de 2006.
- CARNEIRO, T. L. *Compatibilizando jornada e qualidade de vida no trabalho: desafios para uma organização pública*. 2005. Dissertação de Mestrado – Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, Brasília – DF.
- CARVALHO, J. M. Interesses contra a cidadania. In: *Brasileiro: cidadão?* São Paulo: Cultura, 1992. p. 87-125.
- \_\_\_\_\_. *Cidadania: tipos e percursos*. *Revista Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, 18, 1996. Disponível em <http://www.cpdoc.fgv/revista/arq/199.pdf>. Acesso em 30 de outubro de 2006.
- \_\_\_\_\_. *Cidadania no Brasil – O longo caminho*. 4ª. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. 236p.
- CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. 5ª ed. Tradução de Iraci D. Poleti. Petrópolis: Vozes, 2005. 611p.
- CENEVIVA, W. A cidadania não confia no Estado. Folha de São Paulo, São Paulo, 17 de setembro de 2005. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1709200503.htm>. Acesso em 3 de novembro de 2005.
- CHEIBUB, Z. B.; SIMAS, M.; MOLHANO, L. *Ajustando o foco para a melhoria do serviço público: usos, conceitos e métodos das pesquisas de satisfação*. Brasília: ENAP, 2002. 94p.

- CODO, W. *Como escapar da loucura*. Março de 2005. Disponível em <http://www.unb.br/acs/artigos/at0705-01.htm>. Acesso em 15 de maio de 2007.
- COMPARATO, F. K. *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. 716p.
- CORDEIRO, V. R. V. *Atividade de atendimento ao público, treinamento e custo humano do trabalho: o caso de gerente de contas de uma instituição bancária*. 2005. Dissertação de Mestrado – Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, Brasília – DF.
- CORRÊA, L. C. F. *De fila em fila: um guia de sobrevivência*. Florianópolis: Papa-Livro, 1998. 166p.
- COUTINHO, M. J. V. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. *Revista do Serviço Público*, Brasília, nº 3, p. 40-73, jul-set 2000.
- COVRE, M. L. M. Capital monopolista: da cidadania que não temos à invenção democrática. In: COVRE, M. L. M. (org.) *A cidadania que não temos*. São Paulo: Brasiliense, 1986. p. 160-188.
- \_\_\_\_\_. *O que é cidadania*. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1995. 80p.
- CURIE, J. Condições da pesquisa científica em ergonomia. In: DANIELLOU, F. (coord.) *A ergonomia em busca de seus princípios: debates epistemológicos*. Coordenadora de tradução Maria Irene Stocco Betiol. São Paulo: Edgard Blücher, 2004. p. 19-28.
- DAMATTA, R. Um indivíduo sem rosto. In: *Brasileiro: cidadão?* São Paulo: Cultura, 1992. p. 1-32.
- DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, E. (org) *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 103-115.
- DALLARI, D. *O que são direitos da pessoa*. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1983. 88p.
- DEJOURS, C. *A loucura do trabalho: estudo de psicopatologia do trabalho*. 5ª ed. ampliada. Tradução de Ana Isabel Paraguay e Lúcia Leal Ferreira. São Paulo: Cortez – Oboré, 1992. 168p.
- \_\_\_\_\_. *O fator humano*. 5ª ed. Tradução de Maria Irene S. Betiol e Maria José Tonelli. São Paulo: FGV, 2005. 104p.
- DEMO, P. *Cidadania tutelada e cidadania assistida*. Campinas: Autores Associados, 1995. 171p.
- DIMENSTEIN, G. *O cidadão de papel – A infância, a adolescência e os direitos humanos no Brasil*. 20ª ed. São Paulo: Ática, 2004. 184p.
- DINIZ, L. S. *Vivências de mal-estar e bem-estar no trabalho em central de atendimento governamental*. 2006. Dissertação de Mestrado – Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, Brasília – DF.
- DINSDALE, G.; MARSON, B. D. Metodologia para medir a satisfação do usuário no Canadá: desfazendo mitos e redesenhando roteiros. Tradução de René Loncan Filho. *Cadernos ENAP*, nº 20. Brasília: ENAP, 2000. p. 15-97.
- EPSTEIN, J. *Serviços públicos: a serviço do consumidor*. Ireland: EUROFOUND – Fundação europeia para melhoria das condições de vida e trabalho, 1991.
- FAUSTO, B. *História do Brasil*. 12ª ed. São Paulo: Edusp, 2004. 660p.

- FERREIRA, M. C. Conflito de interação instrumental e falência cognitiva no trabalho bancário. *Revista da Associação Brasileira de Engenharia de Produção*, Belo Horizonte – MG, v. 7, p. 203-219, 1997.
- \_\_\_\_\_. Atividade, categoria central na conceituação de trabalho em ergonomia. *Aletheia, Revista de Psicologia da ULBRA*, Canoas – RS, nº 11, p. 71-82, 2000a.
- \_\_\_\_\_. Serviço de atendimento ao público: O que é? Como analisá-lo? Esboço de uma abordagem teórico-metodológica em Ergonomia. *Revista Multitemas*, Campo Grande – MS, nº 16, p. 128-144, 2000b.
- \_\_\_\_\_. Complexité en ergonomie: de quoi parle-t-on? Quelques éléments théoriques sur la notion de complexité. In: *Anais do VI Congresso Latino-Americano de Ergonomia*. Gramado: Abergó, 2001, CD.
- \_\_\_\_\_. Marcas do trabalho e bem-estar no serviço de atendimento ao público. In: MENDES, A. M.; BORGES, L. O. B.; FERREIRA, M. C. (orgs) *Trabalho em transição, saúde em risco*. Brasília: Editora UnB, 2002. p. 161-183.
- \_\_\_\_\_. O sujeito forja o ambiente, o ambiente “forja” o sujeito: mediação indivíduo-ambiente em ergonomia da atividade. In: FERREIRA, M. C.; DAL ROSSO, S. (orgs) *A regulação social do trabalho*. Brasília: Paralelo 15, 2003. p. 21-46.
- \_\_\_\_\_. *Trabalhar em ambiente feliz: é possível?* 2005. Disponível em <http://www.unb.br/acs/bcopauta/saude19.htm>. Acesso em 15 de maio de 2007.
- \_\_\_\_\_. Análise ergonômica do trabalho. In: CATTANI, A. D., HOLZMANN, L. (orgs) *Dicionário de Trabalho e Tecnologia*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. p. 26-30.
- \_\_\_\_\_. Custo humano do trabalho. In: CATTANI, A. D., HOLZMANN, L. (orgs) *Dicionário de Trabalho e Tecnologia*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006b. p. 84-88.
- \_\_\_\_\_. Qualidade de vida no trabalho. In: CATTANI, A. D., HOLZMANN, L. (orgs) *Dicionário de Trabalho e Tecnologia*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006c. p. 219-222.
- \_\_\_\_\_. Ofurô corporativo. Março de 2006 (2006d). Disponível em <http://www.unb.br/acs/artigos/at0306-03.htm>. Acesso em 16 de março de 2006.
- FERREIRA, M. C.; FREIRE, O. N. Carga de trabalho e rotatividade na função de frentista. *Revista de Administração Contemporânea – RAC*, Curitiba – PR, v. 5, nº 2, p. 175-200, 2001
- FERREIRA, M. C.; MENDES, A. M. *Trabalho e riscos de adoecimento: o caso dos auditores-fiscais da Previdência Social brasileira*. Brasília: Edições LPA, 2003. 156p.
- \_\_\_\_\_. Contexto de trabalho. Texto não publicado, Brasília: Instituto de Psicologia da Universidade de Brasília, 2007.
- FERREIRA, M. C.; CARVALHO, R. S.; SARMET, M. M. Ergonomia do serviço de atendimento ao público: um estudo de caso. In: *Resumos do IX Congresso da Associação Brasileira de Ergonomia*. Salvador: Abergó, 1999.
- FLEURY, S. *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994. 252p.
- \_\_\_\_\_. *Democracia com exclusão e desigualdade: a difícil equação*. 2004. Disponível em <http://www.pnud.org.br/democracia/documentos/TC.fleury.pdf>, acesso em 19 de fevereiro de 2006.



- FONTANA, R. J. Comuna de Paris – 130 anos. *Espaço Acadêmico*, Florianópolis – SC, n° 00, mai. 2001. Disponível em <http://www.espacoacademico.com.br/000/ofontana.htm>. Acesso em 20 de janeiro de 2006.
- FORRESTER, V. *O horror econômico*. Tradução de Álvaro Lorencini. São Paulo: Editora da UNESP, 1997. 155p.
- FREIRE, O. N. *Ser atendente a vida toda é humanamente impossível: serviço de atendimento ao público e custo humano do trabalho*. 2002. 143p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, Brasília – DF.
- FUNARI, P. P. A cidadania entre os romanos. In: PINSKY, J., PINSKY, C. B. (orgs) *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003. p. 49-79.
- GIANETTI, E. *Vícios privados, benefícios públicos?* São Paulo: Companhia das Letras, 2002. 244p.
- GIDDENS, A. Class division, class conflict and citizenship rights. In: GIDDENS, A; DALLMAYR, F. R. *Profiles and critiques in social theory*. London: Macmillan, 1982. p. 164-180.
- \_\_\_\_\_. *As conseqüências da modernidade*. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: UNESP, 1991. 177p.
- GOFFMAN, E. *A representação do eu na vida cotidiana*. 12ª ed. Tradução de Maria Célia Santos Raposo. Petrópolis: Vozes, 2004. 233p.
- GOMES, A. M. A. A ética calvinista e a ética protestante de Max Weber – Aproximações e contrastes. In: DE LIBERAL, M. M. C. (org.) *Um olhar sobre ética & cidadania, Coleção Reflexão Acadêmica 2*. São Paulo: Editora Mackenzie, 2002. p. 35-58.
- GONÇALVES, R. M. *Ergonomia do serviço de atendimento ao público via internet: utilidade e usabilidade de websites para os usuários*. 2002. 113p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, Brasília – DF.
- GONÇALVES, R. M.; FERREIRA, M. C. Serviço de atendimento ao público e home-pages governamentais. In: *Resumos do IX Congresso da Associação Brasileira de Ergonomia*. Salvador: ABERGO, 1999.
- GONÇALVES, C. A.; GONÇALVES FILHO, C.; VEIGA, R. T.; OLIVEIRA, D. F. *Avaliação de um modelo de mensuração de desempenho de serviços oferecidos por empresas públicas*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública – CLAD 2002, Lisboa, Portugal. 30p. Disponível em <http://www.clad.org.ve/fulltext/0043317.pdf>. Acesso em 2 de setembro de 2005.
- GOUVÊA, R. Q. Ética e Cidadania – A busca humana por valores solidários. In: DE LIBERAL, M. M. C. (org.) *Um olhar sobre ética & cidadania, Coleção Reflexão Acadêmica*. São Paulo: Editora Mackenzie, 2002. p. 9-29.
- GRANDJEAN, E. *Manual de ergonomia: adaptando o trabalho ao homem*. 4ª ed. Tradução de João Pedro Stein. Porto Alegre: Bookman, 1998. 338p.
- GUARINELLO, N. L. Cidades-estado na Antigüidade Clássica. In: PINSKY, J., PINSKY, C. B. (orgs) *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003. p. 29-47.
- GUÉRIN, F.; LAVILLE, A.; DANIELLOU, F.; DURAFFOURG, J.; KERGUELEN, A. *Compreender o trabalho para transformá-lo – A prática da ergonomia*. Tradução de Giliane M. J. Ingratta e Marcos Maffei. São Paulo: Edgard Blücher, 2001. 201p.

- HAAG, C. Pacato cidadão. *Revista Pesquisa FAPESP*, 120, fevereiro de 2006. Disponível em [www.revistapesquisa.fapesp.br/?art=2734&bd=1&pg=1&lg=](http://www.revistapesquisa.fapesp.br/?art=2734&bd=1&pg=1&lg=). Acesso em 15 de maio de 2007.
- HACK, O. H. Convivência humana – Ética cristã e o exercício de cidadania. In: DE LIBERAL, M. M. C. (org.) *Um olhar sobre ética & cidadania, Coleção Reflexão Acadêmica 2*. São Paulo: Editora Mackenzie, 2002. p. 15-23.
- HACK, O. H.; GOMES, A. M. A. Reflexões sobre educação, ética e cidadania a partir do pensamento reformado. In: DE LIBERAL, M. M. C. (org.) *Um olhar sobre ética & cidadania, Coleção Reflexão Acadêmica*. São Paulo: Editora Mackenzie, 2002. p. 53-57.
- HIRSCHMANN, D. “Customer service” in the United States Agency for International Development: an example of designing a democracy program in Bangladesh. *Administration & Society*, v. 31, nº 1, march 1999, p. 95-119.
- HOORNAERT, E. As comunidades cristãs dos primeiros séculos. In: PINSKY, J., PINSKY, C. B. (orgs) *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003. p. 81-95.
- HOSTENSKY, E. L. *Atendimento ao público interno no Ministério da Educação: três olhares sobre o serviço de saúde prestado aos servidores*. 2004. 139p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, Brasília – DF.
- IGLESIAS, F. *Comportamentos em filas de espera: um estudo multi-metodológico*. 2006. 112p. Projeto de qualificação de tese de Doutorado – Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, Brasília – DF.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estatísticas históricas do Brasil: Séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1985. Rio de Janeiro: Ibge, 1987. 596 p.
- IIDA, I. *Ergonomia – projeto e produção*. 2ª ed. São Paulo: Edgard Blücher, 2005. 630p.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estatísticas do século XX. Rio de Janeiro: Ibge, 2003. 1543p.
- JACOBI, P. Equipamentos de consumo coletivos, demandas sociais e conquista da cidadania. In: COVRE, M. L. M. (org.) *A cidadania que não temos*. São Paulo: Brasiliense, 1986. p. 95-105.
- KALECKI, M. Political aspects of full employment. In: HUNT, E. K., SCHWARTZ, J. G. (editors) *A critique of economic theory*. Harmondsworth: Penguin, 1972. p. 420-430.
- KANITZ, S. O prêmio bem eficiente. In: PINSKY, J. (org.) *Práticas de cidadania*. São Paulo: Contexto, 2004. p. 221-229.
- KARNAL, L. Estados Unidos, liberdade e cidadania. In: PINSKY, J., PINSKY, C. B. (orgs) *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003. p. 135-157.
- KAROL, J. L. Cliente mata cidadão. Reflexiones en torno a la noción de la ciudadanía urbana en la regulación de servicios públicos domiciliarios. *Política y Gestión*, Rosario, nº 4, p. 35-56, 2003.
- KELLY, G. Who needs a theory of citizenship? *Daedalus*, v. 108, nº 4, autumn, 1979, p. 37-54.
- KONDER, L. A questão da cidadania na transição democrática. In: COVRE, M. L. M. (org.) *A cidadania que não temos*. São Paulo: Brasiliense, 1986. p. 109-117.
- KRAMER, S. N. *Os sumérios*. Tradução de Salvato Telles de Menezes. Amadora: Bertrand, 1977. 377p.

- KRONBERGER, N.; WAGNER, W. Palavras-chave em contexto: análise estatística de textos. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (ed.) *Pesquisa Qualitativa com texto, imagem e som – Um manual prático*. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 416-441.
- LAVILLE, A. *Ergonomia*. Tradução de Márcia Maria Neves Teixeira. São Paulo: EPU, 1977. 99p.
- LEMBO, C. *A pessoa: seus direitos*. Barueri: Manole, 2007. 280p.
- LUCA, T. R. Direitos sociais no Brasil. In: PINSKY, J., PINSKY, C. B. (orgs) *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003. p. 469-493.
- MAISTER, D. H. *The psychology of waiting lines*. 1985. Disponível em <http://davidmaister.com/articles/5/52>. Acesso em 2 de maio de 2007.
- MARINHO, A. Um estudo sobre as filas para internações e para transplantes no Sistema Único de Saúde brasileiro. Rio de Janeiro: IPEA, 2004 (Texto para discussão nº 1055). 40p.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. 220p.
- MARTINS, G. A. Estatística geral e aplicada. São Paulo: Atlas, 2001. 417p.
- MARTINS, H. F. A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. (orgs) *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997. p. 171-183.
- MATTOS, S. H. O Código de Defesa do Consumidor. In: FELICIDADE, N. (org.) *Caminhos da cidadania: um percurso universitário em prol dos direitos humanos*. São Carlos: EdUFSCar, 2001. p. 185-195.
- MELLA, F. A. A. *Dos sumérios a Babel – Mesopotâmia: história, civilização, cultura*. Tradução de Norberto de Paula Lima. São Paulo: Hemus, 2000. 335p.
- MENDES, A. M. Cultura organizacional e prazer-sofrimento no trabalho: uma abordagem psicodinâmica. In: TAMAYO, A. (org.) *Cultura e saúde nas organizações*. Porto Alegre: Artmed, 2004. p. 59-76.
- \_\_\_\_\_. Da psicodinâmica à psicopatologia do trabalho. In: MENDES, A. M. (org.) *Psicodinâmica do trabalho: teoria, método, pesquisas*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2007a. p. 29-48.
- \_\_\_\_\_. Pesquisa em psicodinâmica: a clínica do trabalho. In: MENDES, A. M. (org.) *Psicodinâmica do trabalho: teoria, método, pesquisas*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2007b. p. 65-88.
- MENDES, A. M.; CRUZ, R. M. Trabalho e saúde no contexto organizacional: algumas vicissitudes teóricas. In: TAMAYO, A. (org.) *Cultura e saúde nas organizações*. Porto Alegre: Artmed, 2004. p. 39-55.
- MENDES, A. M.; FERREIRA, M. C. Gestão com pessoas focada na Qualidade de Vida no Trabalho: bem-estar, uma tarefa de todos. In: *Anais do 1º Fórum de Qualidade de Vida – Trabalhando e Vivendo com Qualidade*. Brasília: BC Integral, Depes, maio 2004. p. 3-8.
- MENEZES, W. J. “Atendimento presencial em auto-atendimento bancário?” – *Um paradoxo à luz da lógica dos clientes, dos atendentes e dos gestores*. 2003. 152p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, Brasília – DF.

- MÉSZÁROS, I. *Século XXI – Socialismo ou barbárie*. Tradução de Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003. 120p.
- MONDAINI, M. O respeito ao direito dos indivíduos. In: PINSKY, J., PINSKY, C. B. (orgs) *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003. p. 115-133.
- MONTMOLLIN, M. *A ergonomia*. Tradução de Joaquim Nogueira Gil. Lisboa: Instituto Piaget, 1990. 160p.
- MOORE, D. S. *A estatística básica e sua prática*. 3ª ed. Tradução de Cristiana Filizola Carneiro Pessoa. Rio de Janeiro: LTC, 2005. 658p.
- MORAES, R. *Neoliberalismo – De onde vem, para onde vai?* São Paulo: SENAC, 2001. 154p.
- NARDONI, E. La justicia em la Mesopotamia Antigua. *Revista Bíblica*, nº 52, p. 193-214, 1993. Disponível em [http://www.revistabiblica.org.ar/articulos/rb55\\_193.pdf](http://www.revistabiblica.org.ar/articulos/rb55_193.pdf). Acesso em 2 de janeiro de 2007.
- NASSUNO, M. A administração com foco no usuário-cidadão: realizações no governo federal brasileiro nos últimos 5 anos. *Revista do Serviço Público*, Brasília, nº 4, p. 61-98, out-dez 2000.
- ODALIA, N. A liberdade como meta coletiva. In: PINSKY, J., PINSKY, C. B. (orgs) *História da Cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003. p. 159-169.
- OLIVEIRA, A. S. A codificação do Direito. *Jus Navigandi*, Teresina, nº 60, nov. 2002. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3549>. Acesso em 13 de dezembro 2006.
- OLIVEIRA, P. A. B. Ergonomia. In: CATTANI, A. D., HOLZMANN, L. (orgs) *Dicionário de Trabalho e Tecnologia*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. p. 118-122.
- PASQUALI, L. Taxonomia dos instrumentos psicológicos. In: PASQUALI, L. (ed.) *Instrumentos psicológicos: manual prático de elaboração*. Brasília: LabPAM / IBAPP, 1999a. p. 27-35.
- \_\_\_\_\_. Testes referentes a construto: teoria e modelo de construção. In: PASQUALI, L. (ed.) *Instrumentos psicológicos: manual prático de elaboração*. Brasília: LabPAM / IBAPP, 1999b. p. 37-71.
- PAZ, M. G. T. Poder e saúde organizacional. In: TAMAYO, A. (org.) *Cultura e saúde nas organizações*. Porto Alegre: Artmed, 2004. p. 127-154.
- PIERSON, C. *Beyond the welfare state? The new political economy of welfare*. 2<sup>nd</sup> ed. State College: Penn State Press, 1998. 240p.
- PINSKY, J. Introdução. In: PINSKY, J., PINSKY, C. B. (orgs) *História da Cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003a. p. 9-13.
- PINSKY, J. Os profetas sociais e o Deus da cidadania. In: PINSKY, J., PINSKY, C. B. (orgs) *História da Cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003b. p. 16-27.
- PONGE, R. A comuna de Paris (1871). *Olho da História – Revista de História Contemporânea*, Salvador – BA, nº 4, 1996. Disponível em <http://www.oohodahistoria.ufba.br/04ponge.htm>. Acesso em 20 de janeiro de 2006.
- PORTO, J. B.; TAMAYO, A. Desenvolvimento e validação da escala de civismo nas organizações. *Estudos de Psicologia*, Natal – RN, v. 8, nº 3, p. 393-402, 2003.
- PRADO, D. I. “O foco é no cidadão e o atendente como fica?” – *Contexto de atendimento presencial, custo humano da atividade e qualidade de vida no trabalho*. 2006. 148p.

- Dissertação de Mestrado – Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, Brasília – DF.
- REIS FILHO, D. A. Democracia e poder local. *Teoria e Debate*, 19. ago/set/out 1992. Disponível em [http://www.fpabramo.org.br/td/td19/td19\\_ensaio1.htm](http://www.fpabramo.org.br/td/td19/td19_ensaio1.htm). Acesso em 28 de janeiro de 2006.
- RIBAS, J. M. B. Trabajar en la sociedad informacional. In: RIBAS, J. M. B. (coord.) *Teoría de las relaciones laborales. Desafíos*. Barcelona: Editorial UOC, 2003. p. 11-197.
- RIO, R.P.; PIRES, L. *Ergonomia – fundamentos da prática ergonômica*. 3ª ed. São Paulo: LTr, 2001. 225p.
- ROUSSEAU, J. *Do contrato social*. Tradução de Rolando Roque da Silva. Edição eletrônica: Ridendo Castigat Mores, 2002. 269p.
- SAES, D. A. M. Classe média e política no Brasil 1930-1964. In FAUSTO. B. *História Geral da Civilização Brasileira*, tomo III O Brasil Republicano. São Paulo: Difel, 1981. 605p.
- SANT'ANNA, A. R. *Poesia reunida 1965-1999, volume 1*. Porto Alegre: L&PM Editores, 2004. 351p.
- SANTOS, M. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 7ª. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001. 174p.
- SANTOS, V. F. Direitos fundamentais e direitos humanos. *Âmbito Jurídico*, fev. 2002. Disponível em <http://www.ambito-juridico.com.br/aj/dconst0051.htm>. Acesso em 8 de fevereiro de 2006.
- SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça – A política social na ordem brasileira*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987. 90p.
- \_\_\_\_\_. *Horizonte do desejo: instabilidade, fracasso coletivo e inércia social*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. 200p.
- SCHIEFER, U. Sobre os direitos fundamentais da pessoa humana. *Revista Persona*, abr. 2004. Disponível em <http://revistapersona.8m.com/28Schiefer.htm>. Acesso em 8 de fevereiro de 2006.
- SCHMIDT, F.; STRICKLAND, T. Satisfação do usuário: guia para o gerente público no Canadá. Tradução de René Loncan Filho. *Cadernos ENAP*, nº 20. Brasília: ENAP, 2000. p. 99-161.
- SENETT, R. *A corrosão do caráter: conseqüências pessoais do trabalho no novo capitalismo*. 4ª ed. Tradução de Marcos Santarrita. Rio de Janeiro: Record, 2000. 204p.
- SINGER, P. A cidadania para todos. In: PINSKY, J., PINSKY, C. B. (orgs) *História da Cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003. p. 191-263.
- SÓLON, R. Q. A polêmica acerca da origem dos direitos fundamentais – Do Contrato Social à Declaração Americana. In: DE LIBERAL, M. M. C. (org.) *Um olhar sobre ética & cidadania, Coleção Reflexão Acadêmica 2*. São Paulo: Editora Mackenzie, 2002. p. 9-14.
- SORATTO, L. H. *Servidor público: o mito do trabalhador que não quer trabalhar*. 2000. 185p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, Brasília – DF.

- SOUSA, J. P. (org.) *Os 80 anos da Previdência Social: a história da Previdência Social no Brasil – um levantamento bibliográfico, documental e iconográfico*. Brasília: MPAS, 2002. 161p. CD.
- TELLES, V. S. Sociedade civil, direitos e espaços públicos. In: FLEURY, S. (ORG.) *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 397-415.
- TERSAC, G; MAGGI, B. O trabalho e a abordagem ergonômica. In: DANIELLOU, F. (coord.) *A ergonomia em busca de seus princípios: debates epistemológicos*. Coordenadora de tradução Maria Irene Stocco Betiol. São Paulo: Edgard Blücher, 2004. p. 79-104.
- TUCÍDIDES. *História da Guerra do Peloponeso*. Tradução de Mário da Gama Cury. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1982. 533p.
- USHIDA, S. Trabalho informatizado e sofrimento psíquico. In: SZNELWAR, L. I.; ZIDAN, L. N. (orgs) *O trabalho humano com sistemas informatizados no setor de serviços*. São Paulo: Plêiade, 2000. p. 119-134.
- VASCONCELOS, J. Comuna: o nome e a história. A Comuna. nº 1, abril 2003, disponível em <http://udp.pt/textos/comuna/historiacomuna.htm>. Acesso em 12 de fevereiro de 2006.
- VANCONCELOS, L. C. *Projeto ergonomia aplicada ao serviço de atendimento ao público e a relação Estado-cidadão. Relatório: Atendimento face a face no contexto do serviço público*. Brasília: Laboratório de Ergonomia – UnB, 2003.
- VANCONCELOS, L. C.; MARQUES, M. D. *Projeto ergonomia aplicada ao serviço de atendimento ao público e a relação Estado-cidadão. Relatório: Atendimento ao público via balcão – uma revisão bibliográfica*. Brasília: Laboratório de Ergonomia – UnB, 2003.
- VERAS, V. S. *Relações sociais de trabalho e custo humano da atividade: vivências de mal-estar e bem-estar em serviço de teleatendimento governamental*. 2006. 102p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, Brasília – DF.
- VIDAL, M. C. R. *Ergonomia na empresa: útil, prática e aplicada*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Virtual Científica, 2002. 276p.
- WEBER, M. *Economia y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. 2ª ed. Tradución de José Medina Echavarría, Juan Roura Parella, Eugênio Ímaz, Eduardo García Máynez y José Ferrater Mora. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1997. 1237p.
- WISNER, A. *Por dentro do trabalho – Ergonomia: método & técnica*. Tradução de Flora Maria Gomide Vezzá. São Paulo: FTD/Oboré, 1987. 189p.
- \_\_\_\_\_. *A inteligência no trabalho – Textos selecionados em ergonomia*. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: FUNDACENTRO, 1994. 191p.
- \_\_\_\_\_. Questões epistemológicas em ergonomia e análise do trabalho. Tradução de Laerte Idal Sznelwar. In: DANIELLOU, F. (coord.) *A ergonomia em busca de seus princípios: debates epistemológicos*. São Paulo: Edgard Blücher, 2004. p. 29-55.
- ZERON, C. A cidadania em Florença e Salamanca. In: PINSKY, J., PINSKY, C. B. (orgs) *História da Cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003. p. 97-113.

## Apêndice A – Questionário aplicado aos usuários nas APS



Pesquisa

### Custo Humano, Estratégias de Mediação e Cidadania no Contexto Organizacional de Agências da Previdência Social

**[ENTREVISTADOR(A): (1) “ABORDAR” A PESSOA QUE SERÁ ENTREVISTADA, (2) CUMPRIMENTAR, (3) INFORMAR QUE SE TRATA DE UMA PESQUISA SOBRE O ATENDIMENTO DO INSS, QUE O OBJETIVO É MELHORAR E QUE NENHUMA PESSOA SERÁ IDENTIFICADA, (4) INFORMAR QUE ALGUMAS PERGUNTAS SERÃO FEITAS NAQUELE MOMENTO E OUTRAS APÓS O ATENDIMENTO – MAIS OU MENOS 10 MINUTOS EM CADA PARTE – E (5) PERGUNTAR SE A PESSOA ACEITA PARTICIPAR. CASO SEJA IDENTIFICADO QUE SE TRATA DE UM(A) PROCURADOR(A), AGRADECER E ABORDAR OUTRA PESSOA (ESTE PROCEDIMENTO DEVE SER ADOTADO MESMO DEPOIS DE INICIADA A ENTREVISTA) E (6) CASO ELA CONCORDE, CONTINUAR, CASO CONTRÁRIO, AGRADECER.]**

1 – Local da entrevista [NÃO PERGUNTAR]

- APS Cidade Dutra – SP       APS Pinheiros – SP       APS Plano Piloto – DF  
 APS Santo Amaro – SP       APS Sobradinho – DF       APS Taguatinga – DF  
 APS Vila Mariana – SP

2 – O(A) Sr(a). permite que a entrevista seja gravada?

- 1 – sim       2 – não

3 – Para qual serviço (a) Sr(a). procurou esta Agência do INSS hoje? [CASO O(A) ENTREVISTADO(A) NÃO ENTENDA A PERGUNTA OU RESPONDA DE FORMA AMBÍGUA / INSEGURA, PERGUNTAR: Para qual serviço? SE O SERVIÇO RESPONDIDO NÃO FOR DE NATUREZA PREVIDENCIÁRIA, AGRADECER E ENCERRAR. DEVE-SE SUBSTITUIR ESTE QUESTIONÁRIO.]

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> 1 – Aposentadoria especial                 | <input type="checkbox"/> 9 – Acidente de trabalho                      |
| <input type="checkbox"/> 2 – Aposentadoria por tempo de serviço     | <input type="checkbox"/> 10 – Auxílio-acidente                         |
| <input type="checkbox"/> 3 – Aposentadoria por invalidez            | <input type="checkbox"/> 11 – Auxílio-doença                           |
| <input type="checkbox"/> 4 – Contagem de tempo de serviço           | <input type="checkbox"/> 12 – Inscrição de contribuinte individual     |
| <input type="checkbox"/> 5 – Benefício assistencial (ligado à LOAS) | <input type="checkbox"/> 13 – Procuraç o para recebimento de benefício |
| <input type="checkbox"/> 6 – Certid o de tempo de contribuição      | <input type="checkbox"/> 14 – Outro _____                              |
| <input type="checkbox"/> 7 – Salário-maternidade                    |  |
| <input type="checkbox"/> 8 – Pensão por morte                       |  |

4 – Esta foi a primeira vez que o(a) Sr(a). procurou esta Agência para tratar / resolver este assunto?

1 – sim

2 – não

3 – não sei / não lembro

5 – [SOMENTE PARA QUEM RESPONDEU “NÃO” NA PERGUNTA 4] Quantas vezes o(a) Sr(a). já veio e por quê?

---

---

---

---

---

6 – Antes do(a) Sr(a). vir aqui hoje [OU pela primeira vez, PARA QUEM RESPONDEU “NÃO” NA PERGUNTA 4], como o(a) Sr(a) imaginou que seria o atendimento? [SE FOR PRECISO ESCLARECER UM POUCO MAIS, DIZER: o que o(a) Sr(a). imaginou que iria acontecer no atendimento?]

---

---

---

---

---

7 – O(A) Sr(a) fez algum contato com o INSS pelo telefone (135 ou 0800) e/ou pela internet antes de vir à esta Agência?

1 – sim, telefone

2 – sim, internet

3 – sim, telefone e internet

4 – não

5 – não sei / não lembro

8 – [SOMENTE PARA QUEM RESPONDEU “NÃO” NA PERGUNTA 7] Por quê?

---

---

---

---

---

9 – O que o(a) Sr(a) considera mais importante no atendimento oferecido por uma Agência do INSS? [CASO O(A) ENTREVISTADO(A) DEMONSTRE NÃO TER ENTENDIDO, REPETIR A PERGUNTA E, COMO ÚLTIMO RECURSO, DAR ALGUNS EXEMPLOS EM FORMA DE PERGUNTA: Por exemplo, é a localização da agência? É o atendimento



dado pelos funcionários? É o tempo de espera para ser atendido? É a conservação / limpeza da agência? Têm outras coisas que são importantes?]

---

---

---

---

---

10 – O(A) Sr(a). foi informado(a) sobre o tempo de espera para ser atendido, quando passou no primeiro balcão de atendimento? [SE FOR NECESSÁRIO, ESCLARECER QUE SE TRATA DO BALCÃO DE RECEPÇÃO / TRIAGEM, PARA O QUAL A PESSOA DEVE SE DIRIGIR ASSIM QUE CHEGA À AGÊNCIA.]

1 – sim                       2 – não                       3 – não sei / não lembro

11 – Sua idade é: \_\_\_\_\_ anos

12 – Sexo [NÃO PERGUNTAR]

Masculino

Feminino

13 – Até que série o(a) Sr(a). estudou?

Analfabeto / sem instrução

Até 4ª série primária [até PRIMÁRIO, ENSINO BÁSICO]

Da 5ª até 8ª série [ADMISSÃO, GINASIAL, 1º GRAU, ENSINO FUNDAMENTAL]

Do 1º ao 3º ano do segundo grau [CIENTÍFICO, 2º GRAU, ENSINO MÉDIO]

Superior [CURSO SUPERIOR, FACULDADE, UNIVERSIDADE]

Pós-graduação [ESPECIALIZAÇÃO, MESTRADO, DOUTORADO, PhD]

**[ENTREVISTADOR(A): RELEMBRAR O(A) ENTREVISTADO(A) QUE ALGUMAS PERGUNTAS SERÃO FEITAS DEPOIS DE CONCLUÍDO O ATENDIMENTO. AGRADECER PELA PARTICIPAÇÃO ATÉ AGORA.]**

14 – Quanto tempo o(a) Sr(a) esperou para ser atendido hoje? [CASO O(A) ENTREVISTADO(A) DEMONSTRE DIFICULDADE PARA RESPONDER, DIZER: aproximadamente quanto tempo?, OU ENTÃO, o(a) Sr(a). acha que esperou quanto tempo?]

Tempo: \_\_\_\_\_ horas e \_\_\_\_\_ minutos

15 – O(A) Sr(a) considera que os funcionários desta Agência do INSS fazem o melhor possível para resolver o assunto / o problema das pessoas que vêm aqui? [SE FOR PRECISO ESCLARECER UM POUCO MAIS, DIZER: O(A) Sr(a) confia no trabalho dos funcionários desta Agência?]

1 – sim                       2 – mais ou menos                       3 – não                       4 – não sei

16 – [SOMENTE PARA QUEM RESPONDEU “NÃO” OU “MAIS OU MENOS” NA PERGUNTA 15] Por quê?

---

---

---

---

---

17 – O(A) Sr(a) confia que o INSS, como órgão público, é dedicado para atender as necessidades das pessoas que precisam dele?

1 – sim       2 – mais ou menos       3 – não       4 – não sei

18 – [SOMENTE PARA QUEM RESPONDEU “NÃO” OU “MAIS OU MENOS” NA PERGUNTA 17] Por quê?

---

---

---

---

---

19 – Pensando no atendimento que o(a) Sr(a) acabou de receber nesta Agência, como o(a) Sr(a). está se sentindo? [SE FOR PRECISO ESCLARECER UM POUCO MAIS, DIZER: Qual o sentimento do(a) Sr(a) agora?, OU ENTÃO, Que sensação o(a) Sr(a). tem agora?]

---

---

---

---

---

20 – Na sua opinião, quais são os direitos que um(a) cidadão(ã) tem quando procura um órgão público? [SE FOR PRECISO ESCLARECER UM POUCO MAIS, DIZER: quando uma pessoa vem ao INSS ou vai a qualquer outro órgão público, ou quando entra em contato pelo telefone, que direitos o(a) Sr(a). acha que esta pessoa tem?]

---

---

---

---

---

---

21 – Nesta Agência do INSS, o(a) Sr(a). acha que teve seus direitos de cidadão(ã) respeitados? [SE FOR PRECISO REFORMULAR, TENTAR: Nesta Agência do INSS, o(a) Sr(a) acha que foi atendido(a) como cidadão(ã)?]

1 – sim       2 – mais ou menos       3 – não       4 – não sei

22 – [SOMENTE PARA QUEM RESPONDEU “NÃO” OU “MAIS OU MENOS” NA PERGUNTA 21] Por quê?

---

---

---

---

---

23 – Considerando uma escala de 0 a 10, onde 0 significa que “funciona muito mal” e 10 que “funciona muito bem”, que nota o(a) Sr(a). dá para o INSS?

Nota \_\_\_\_\_

24 – O(A) Sr(a) gostaria de fazer algum comentário ou dar alguma sugestão sobre o atendimento do INSS?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

**Obrigado por sua Participação!**

## Apêndice B – Questionário aplicado aos atendentes nas APS



### Pesquisa

# Custo Humano, Estratégias de Mediação e Cidadania no Contexto Organizacional de Agências da Previdência Social

**Caro servidor,**

A presente pesquisa se caracteriza como um vetor de exercício da cidadania, ao passo que cria a oportunidade de servidores manifestarem sua percepção sobre o atual contexto do seu ambiente de trabalho, permitindo à nossa organização conhecer de forma estruturada e científica esse contexto e empreender ações que possam transformá-lo.

Temos aqui uma proposta de construção participativa, um importante passo para promoção das transformações no contexto de trabalho do INSS.

Sua contribuição é muito importante.

Leonardo Peixoto  
Diretor de Atendimento do INSS

A pesquisa tem como objetivos:

- ✓ Com base na opinião dos servidores, coletar informações sobre **trabalho e exercício de cidadania** no contexto organizacional de Agências da Previdência Social; e
- ✓ Fornecer subsídios para processo decisório voltado para melhor atendimento nas APS, no contexto do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA.

### **Muito Importante:**

- ✓ É uma pesquisa sob a responsabilidade técnico-científica do **Grupo de Estudos e Pesquisas em Ergonomia Aplicada ao Setor Público – ErgoPublic** do Instituto de Psicologia da Universidade de Brasília – UnB, coordenado pelo Prof. Dr. Mário César Ferreira, pesquisador do CNPq.
- ✓ As informações prestadas por você são **sigilosas** e serão analisadas em conjunto com as informações fornecidas por todos servidores.
- ✓ É um **Inventário Sobre Condições, Organização, Interações Socioprofissionais e Custo Humano no Trabalho** composto de dois instrumentos (“questionários”) e quatro questões abertas.

Brasília DF / São Paulo SP, agosto de 2006



Quando penso nas situações de atendimento ao público, vivenciadas em meu trabalho, na APS:

O que **MAIS CONTRIBUI** para exercício de cidadania (de atendentes e usuários) é \_\_\_\_\_

---



---



---



---



---

O que **MENOS CONTRIBUI** para exercício de cidadania é \_\_\_\_\_

---



---



---



---



---

Agora escolha a alternativa que melhor corresponde à **avaliação** que você faz das **exigências decorrentes do seu contexto de trabalho**.

1 nada exigido	2 pouco exigido	3 mais ou menos exigido	4 bastante exigido	5 totalmente exigido
-------------------	--------------------	----------------------------	-----------------------	-------------------------

Ter controle das emoções	1	2	3	4	5
Ter que lidar com ordens contraditórias	1	2	3	4	5
Ter custo emocional	1	2	3	4	5
Ser obrigado a lidar com a agressividade dos outros	1	2	3	4	5
Disfarçar os sentimentos	1	2	3	4	5
Ser obrigado a elogiar as pessoas	1	2	3	4	5
Ser obrigado a ter bom humor	1	2	3	4	5
Ser obrigado a cuidar da aparência física	1	2	3	4	5
Ser bonzinho com os outros	1	2	3	4	5
Transgredir valores éticos	1	2	3	4	5
Ser submetido a constrangimentos	1	2	3	4	5
Ser obrigado a sorrir	1	2	3	4	5
Desenvolver macetes	1	2	3	4	5
Ter que resolver problemas	1	2	3	4	5
Ser obrigado a lidar com imprevistos	1	2	3	4	5
Fazer previsão de acontecimentos	1	2	3	4	5
Usar a visão de forma contínua	1	2	3	4	5
Usar a memória o tempo todo	1	2	3	4	5
Ter custo intelectual	1	2	3	4	5
Fazer esforço mental	1	2	3	4	5
Ter concentração mental	1	2	3	4	5



POR FAVOR, RESPONDA OS DADOS A SEGUIR:

IDADE: \_\_\_\_\_ anos

SEXO

Masculino

Feminino

ESCOLARIDADE

Ensino Fundamental (1º grau)

Ensino Médio (2º grau)

Superior Incompleto

Superior Completo

Pós-graduação

ESTADO CIVIL

Solteiro (a)

Casado (a)

Divorciado/separado (a)

Viúvo (a)

Outro: \_\_\_\_\_

LOTAÇÃO

APS Cidade Dutra – SP

APS Eldorado – SP

APS Itapecerica – SP

APS Pinheiros – SP

APS Plano Piloto – DF

APS Santo Amaro – SP

APS Sobradinho – DF

APS Taguatinga – DF

APS Vila Mariana – SP

CATEGORIA FUNCIONAL

Agente Administrativo

Técnico Previdenciário

Analista Previdenciário

Outra: \_\_\_\_\_

FUNÇÃO GRATIFICADA E/OU DE  
SUPERVISÃO

Sim

Não

TEMPO DE SERVIÇO NO INSS: \_\_\_\_\_ anos e \_\_\_\_\_ meses

TEMPO DE SERVIÇO NO ATENDIMENTO: \_\_\_\_\_ anos e \_\_\_\_\_ meses

QUANTIDADE DE DIAS DE AFASTAMENTOS EM 2005 (não considerar férias, licenças-prêmio e licença-maternidade)

Nenhum

Até 15 dias consecutivos ou intercalados

Até 30 dias consecutivos ou intercalados

Até 60 dias consecutivos ou intercalados

Mais de 60 dias consecutivos ou intercalados

**Obrigado por sua Participação!**



## Apêndice C – Questionário aplicado aos gestores (meio eletrônico)



### Custo Humano, Estratégias de Mediação e Cidadania no Contexto Organizacional de Agências da Previdência Social

Prezado(a) gestor(a),

A pesquisa em curso, desde meados do ano passado, tem como principais objetivos “coletar informações sobre trabalho e exercício de cidadania no contexto organizacional de Agências da Previdência Social – APS” e “fornecer subsídios para processo decisório voltado para melhor atendimento nas APS”.

Atendentes e usuários de duas Gerências Executivas (SP Sul e DF) já foram entrevistados e agora é importante ouvir a opinião de gestores.

A responsabilidade técnico-científica compete ao Grupo de Estudos e Pesquisas em Ergonomia Aplicada ao Setor Público – ErgoPublic, do Instituto de Psicologia da UnB, coordenado pelo Prof. Dr. Mário César Ferreira, e conta com o apoio da Diretoria de Atendimento – DIRAT, do INSS.

Não há interesse em identificar respostas individuais, mas sim o conjunto de todas as informações, que muito deve contribuir para construção de um diagnóstico mais preciso e, conseqüentemente, orientar possíveis ações futuras.

Sua contribuição é muito importante.

Brasília, janeiro de 2007

#### Questão 01:

Na minha opinião, CIDADANIA é:

Quando penso na minha atividade como gestor(a) no INSS e nas situações de atendimento ao público, vivenciadas nas APS:

#### Questão 02:

O que MAIS CONTRIBUI para exercício de cidadania (de gestores, atendentes e usuários) é ...

#### Questão 03:

O que MENOS CONTRIBUI para exercício de cidadania é ...

#### Questão 04:

As PRINCIPAIS AÇÕES DESENVOLVIDAS ao longo do ano de 2006 voltadas para exercício de cidadania foram ...

<b>Questão 05:</b> Já há <b>AÇÕES PROGRAMADAS</b> para 2007 que possam ser relatadas?
<p>“O custo humano do trabalho (CHT) expressa o que deve ser despendido pelos trabalhadores (individual e coletivamente) nas esferas física, cognitiva e afetiva, a fim de responderem às exigências de tarefas (formais e/ou informais) postas num contexto de produção.” (Dicionário de Trabalho e Tecnologia, p. 84-85, verbete “Custo humano do trabalho”, por Mário César Ferreira)</p> <p>Com base neste conceito, como o(a) Sr(a). avalia em seu contexto de trabalho as <b>EXIGÊNCIAS</b> ...</p>
<b>Questão 06:</b> ... físicas (associadas a posturas, gestos, deslocamentos e emprego de força física)?
<b>Questão 07:</b> ... cognitivas (associadas à atenção, ao uso da memória, forma de aprendizagem, resolução de problemas e tomada de decisão)?
<b>Questão 08:</b> ... afetivas (dispêndio emocional sob a forma de reações afetivas, de sentimentos e de estado de humor)?
<b>Questão 09:</b> E como o(a) Sr(a). lida com este custo humano em seu trabalho? Que <b>ESTRATÉGIAS / RECURSOS</b> o(a) Sr(a). usa?
E agora, pensando no trabalho desenvolvido pelos(as) atendentes nas APS, como o(a) Sr(a). avalia as <b>EXIGÊNCIAS</b> ..
<b>Questão 10:</b> ... físicas?
<b>Questão 11:</b> ... cognitivas?

<b>Questão 12:</b> ... afetivas?
<b>Questão 13:</b> E como o(a) Sr(a), acredita que os(as) atendentes lidam com este custo humano do trabalho? Que <b>ESTRATÉGIAS / RECURSOS</b> o(a) Sr(a), acredita que eles(as) usam?
<b>Questão 14:</b> Há algo que não foi perguntado sobre o que o(a) Sr(a), gostaria de falar?
Por favor, responda os dados a seguir
<b>Questão 15:</b> Idade <input type="text"/> anos
<b>Questão 16:</b> Sexo: <input type="radio"/> Masculino <input type="radio"/> Feminino
<b>Questão 17:</b> Estado Civil: <input type="radio"/> Solteiro(a) <input type="radio"/> Casado(a) <input type="radio"/> Divorciado(a) / Separado(a) <input type="radio"/> Viúvo(a)
<b>Questão 18:</b> Escolaridade: <input type="radio"/> Ensino médio <input type="radio"/> Superior <input type="radio"/> Pós-Graduação
<b>Questão 19:</b> O(A) Sr(a), é gestor em âmbito: <input type="radio"/> Nacional <input type="radio"/> GER <input type="radio"/> GEX <input type="radio"/> APS
<b>Questão 20:</b> Tempo no INSS: <input type="text"/> anos e <input type="text"/> meses
<b>Questão 21:</b> Tempo com função de gestão: <input type="text"/> anos e <input type="text"/> meses
Obrigado por sua participação!!!!

Registrar Pesquisa

Abandonar Pesquisa

## Apêndice D – Roteiro para entrevistas coletivas com atendentes



Apresentação do pesquisador e contextualização: o foco desta pesquisa está direcionado para atendimento presencial ao público no INSS, na perspectiva de exercício de cidadania.

Informação aos participantes quanto ao conjunto de etapas da pesquisa: (1) observação e análise documental; (2) aplicação de questionários (para atendentes, usuários e gestores); (3) levantamento de medidas físico-ambientais e fotografias; (4) entrevista coletiva.

Esclarecimento quanto à preservação do sigilo da identidade dos e solicitação para gravação em áudio.

Os aspectos / tópicos a serem tratados na entrevista são:

1. Situações de desrespeito, falta de educação, intolerância, agressividade, descontrole emocional dos cidadãos-usuários (por vezes agressões verbais e/ou físicas). Como vocês lidam com isto?
2. Situações nas quais há falta de informação, “ignorância” dos cidadãos-usuários sobre os direitos, sobre amparo legal (legislação) e sobre os procedimentos necessários (problemas de comunicação). Como vocês lidam com isto?
3. Problemas / dificuldades com sistemas informatizados: (des)atualização de dados, funcionamento precário (equipamentos obsoletos, sistema “sai do ar / cai” com certa regularidade). Como vocês lidam com isto?
4. Burocracia (ou excesso de), legislação complexa e em “constante” mudança, por vezes “draconiana / pesada” para com o cidadão-usuário. Como vocês lidam com isto?
5. Falta de pessoal e o acúmulo de serviço (visão “produtivista”), que leva ao esgotamento físico e/ou mental, ao estresse. Como vocês lidam com isto?
6. Atividade repetitiva / rotina. Como vocês lidam com isto?
7. Falta de qualificação / atualização (pessoal e dos colegas), falta de cooperação, união, má-vontade, individualismo, egoísmo no trabalho. Como vocês lidam com isto?
8. Tratar situações / problemas dos outros e, muitas vezes, com “impotência” para resolvê-las(os). Como vocês lidam com isto?

9. Visão / imagem sobre o INSS de ineficiência, corrupção ..., com “massacre” pelos meios de comunicação, e desvalorização do servidor / falta de reconhecimento (em termos de seu papel e de sua remuneração). Como vocês lidam com isto?
10. Alguns atendentes questionaram: “Mais uma pesquisa? Pra quê?” Qual seria a razão (ou razões) para esta postura?
11. Há mais algum ponto, ainda não tratado, que vocês gostariam de abordar?

Agradecimento e encerramento.

## Apêndice E – Questionário para pesquisa nacional sobre atendimento prestado pelo INSS: entrevistas por telefone



Pesquisa de Satisfação do Atendimento Prestado pelo INSS

Pesquisa  
Atendimento prestado pelo INSS

O símbolo ▲ força o fechamento que uma questão e o símbolo ▼ força a abertura de uma questão.

[Clique aqui para abrir todas as questões](#)     
 [Clique aqui para fechar todas as questões](#)

**Questão 00:** ▲ ▼  
A Pessoa Entrevistada é **[NÃO PERGUNTAR]:**

- Próprio Segurado ()
- Terceiro

**Questão 01:** ▲ ▼  
Gerência Executiva **[NÃO PERGUNTAR]:**

**Questão 02:** ▲ ▼  
Agência **[NÃO PERGUNTAR]:**

Número do benefício **[NÃO PERGUNTAR]:**

**Questão 03:** ▲ ▼  
Município **[NÃO PERGUNTAR]:**

**Questão 04:** ▲ ▼  
Serviço que o(a) Segurado(a) procurou a Agência do INSS:

**Questão 05:** ▲ ▼  
Quantas vezes o(a) Sr(a), procurou uma Agência para tratar / resolver o assunto de ? **[SE O ENTREVISTADO ALEGAR QUE NÃO PROCUROU PARA RESOLVER ESSE ASSUNTO, AGRADECER E ENCERRAR. DEVE-SE SUBSTITUIR ESSE QUESTIONÁRIO]**

- uma
- duas
- três
- mais de três / várias / muitas vezes
- não sei / não lembro

**Questão 06:** ▲ ▼  
Por quê?

- Sempre falta um documento / cada hora, cada vez falta um documento
- Para pedir renovação de auxílio doença
- Para pedir renovação de auxílio acidente
- Para pedir revisão de benefício
- O sistema estava fora do ar / o sistema "caiu" / o sistema saiu do ar
- O(A) médico(a) faltou
- Para fazer nova perícia
- Porque foi agendado / porque foi reagendado
- Outro(s) - especificar:

**Questão 07:** ▲ ▼  
O(A) Sr(a), fez algum contato com o INSS pelo telefone (135 ou 0800) e/ou pela internet antes de ir à Agência?

- sim, telefone
- sim, internet
- sim, telefone e internet
- não
- não sei / não lembro

**Questão 08:** ▲ ▼

Sr(a). ligou / acessou a internet para ...

- obter informações / orientações
- fazer agendamento/ requerer um benefício
- obter informações / orientações e fazer agendamento

**Questão 09:** ▲ ▼

Quando o(a) Sr(a). ligou, conseguiu completar a ligação na primeira tentativa?

- sim
- não, tive que ligar 2 ou 3 vezes
- não, tive que ligar mais de 3 vezes / várias / muitas vezes
- não sei / não lembro

**Questão 10:** ▲ ▼

Quando completou a ligação, o(a) Sr(a). ...

- foi logo atendido por um(a) atendente
- teve que esperar, mas não demorou muito (menos de cinco minutos)
- teve que esperar, e demorou muito (cinco minutos ou mais)
- não sei / não lembro

**Questão 11:** ▲ ▼

O contato telefônico ajudou o(a) Sr(a).?

- sim
- mais ou menos
- não
- não sei

**Questão 12:** ▲ ▼

A pessoa que atendeu o(a) Sr(a). foi cordial / atenciosa / educada?

- sim
- mais ou menos
- não
- não sei

**Questão 13:** ▲ ▼

Considerando uma escala de 0 a 10, onde 0 significa que “muito ruim/péssimo” e 10 que “excelente/ótimo”, que nota o(a) Sr(a). dá para o atendimento telefônico do INSS?

zero    um    dois    três    quatro    cinco    seis    sete    oito    nove    dez

**Questão 14:** ▲ ▼

A página do INSS na internet ajudou o(a) Sr(a).?

- sim
- mais ou menos
- não
- não sei

**Questão 15:** ▲ ▼

A página do INSS na internet é fácil de entender e “navegar”?

- sim

mais ou menos  
 não  
 não sei

**Questão 16:** ▲ ▼

Considerando uma escala de 0 a 10, onde 0 significa “muito ruim/péssima” e 10 “excelente/ótima”, que nota o(a) Sr(a). dá para página do INSS na internet?

zero    um    dois    três    quatro    cinco    seis    sete    oito    nove    dez

**Questão 17:** ▲ ▼

Por que o(a) Sr(a). não ligou e não acessou a internet?

Por desconhecimento da existência do serviço  
 Não tenho telefone nem computador  
 Não confio / fico inseguro(a) / não acredito  
 Prefiro tratar os assuntos pessoalmente  
 Não sei / não há uma razão específica  
 Outro(s) - especificar:

**Questão 18:** ▲ ▼

Na sua opinião, a melhor forma de obter orientações e informações ou fazer um agendamento (para algum serviço) é ...

pessoalmente em uma agência  
 pelo telefone (135 ou 0800)  
 pela internet  
 pela internet e telefone  
 não sei / tanto faz

**Questão 19:** ▲ ▼

O que o(a) Sr(a) considera mais importante no atendimento oferecido por uma Agência do INSS? **[CASO O(A) ENTREVISTADO(A) DEMONSTRE NÃO TER ENTENDIDO, REPETIR A PERGUNTA E, COMO ÚLTIMO RECURSO, LER ALGUNS DOS ITENS EM FORMA DE PERGUNTA E ACRESCENTAR: Têm outras coisas que são importantes?]**

Educação / cortesia / atenção das pessoas que atendem (nos balcões / guichês)  
 Ter o problema / questão / situação resolvido(a) sem ter que voltar à Agência  
 Rapidez no atendimento / ser atendido rapidamente / não ficar esperando muito tempo em fila  
 O atendimento / atenção dado(a) pelo(a) médico(a)  
 Localização da agência  
 Conservação / limpeza da agência  
 Ter mais atendentes / ter mais médicos para atender  
 Horário de atendimento / maior disponibilidade de horário  
 Equipamento(s) e sistema(s) estarem funcionando  
 Outro(s) - especificar:

**[ENTREVISTADOR(A) FALE AO ENTREVISTADO:]**

Pensando agora quando o(a) Sr(a). foi à Agência [OU Na última vez que o(a) Sr(a). foi à Agência PARA QUEM FOI MAIS DE UMA VEZ, PARA QUEM NÃO RESPONDEU “UMA VEZ” NA PERGUNTA 5]

**Questão 20:** ▲ ▼

Há horas o(a) Sr(a). chegou na Agência? **[SE A PESSOA DISSER QUE NÃO LEMBRA OU NÃO TEM CERTEZA, PEDIR UM HORÁRIO APROXIMADO]**

depois das 18h até às 22h do dia anterior ao atendimento, inclusive    depois das 22h do dia anterior até às 02h do dia do atendimento, inclusive    depois das 02h até às 04h do dia do atendimento, inclusive  
 depois das 04h até às 06h do dia do atendimento, inclusive    depois das 06h até às 07h do dia do atendimento, inclusive    depois das 07h até às 08h do dia do atendimento, inclusive



- depois das 08h até às 11h do dia do atendimento, inclusive
- depois das 11h até às 13h do dia do atendimento, inclusive
- depois das 13h até às 15h do dia do atendimento, inclusive
- depois das 15h até às 17h do dia do atendimento, inclusive
- depois das 17h até às 18h do dia do atendimento, inclusive

**Questão 21:**

Por que o(a) Sr(a). chegou essa hora?

**Questão 22:**

Quanto tempo o(a) Sr(a). esperou para pegar uma senha? [PARA QUEM RESPONDEU QUE CHEGOU ANTES DAS SETE HORAS, MUDAR A PERGUNTA PARA: Depois que a Agência abriu / começou o atendimento, quanto tempo o(a) Sr(a). esperou para pegar uma senha?] [CASO O(A) ENTREVISTADO(A) DEMONSTRE DIFICULDADE PARA RESPONDER, DIZER: aproximadamente quanto tempo?, OU ENTÃO, o(a) Sr(a). acha que esperou quanto tempo depois que pegou a senha? SE A PESSOA RESPONDER "Muito tempo", ou algo parecido, PEDIR UM TEMPO APROXIMADO E ASSINALAR A OPÇÃO CORRESPONDENTE]

- não recebi senha
- não esperei quase nada / foi muito rápido / até 5 minutos, inclusive
- mais de 5, até 15 minutos, inclusive
- mais de 15, até 30 minutos, inclusive
- mais de 30, até 45 minutos, inclusive
- mais de 45, até uma hora, inclusive
- mais de uma hora, até uma hora e meia, inclusive
- mais de uma hora e meia, até duas horas, inclusive
- mais de duas horas, até duas horas e meia, inclusive
- mais de duas horas e meia  [NESTE CASO, CASO A PESSOA NÃO TENHA FALADO, PERGUNTAR: Quanto tempo? ESCREVER A RESPOSTA]
- não sei / não lembro

**Questão 23:**

Quando o(a) Sr(a). foi à Agência [OU Na última vez que o(a) Sr(a). foi à Agência PARA QUEM NÃO RESPONDEU "UMA VEZ" NA PERGUNTA 5], depois que o(a) Sr(a). pegou a senha, quanto tempo esperou para começar a ser atendido? [CASO O(A) ENTREVISTADO(A) DEMONSTRE DIFICULDADE PARA RESPONDER, DIZER: aproximadamente quanto tempo?, OU ENTÃO, o(a) Sr(a). acha que esperou quanto tempo depois que pegou a senha?]

- até 15 minutos, inclusive
- mais de 15, até 30 minutos, inclusive
- mais de 30, até 45 minutos, inclusive
- mais de 45, até uma hora, inclusive
- mais de uma hora, até uma hora e meia, inclusive
- mais de uma hora e meia, até duas horas, inclusive
- mais de duas horas, até duas horas e meia, inclusive
- mais de duas horas e meia  [NESTE CASO, CASO A PESSOA NÃO TENHA FALADO, PERGUNTAR: Quanto tempo? ESCREVER A RESPOSTA]
- não sei / não lembro

**Questão 24:**

(A) Sr(a) considera que os funcionários da Agência do INSS fazem o melhor possível para resolver o assunto / o problema das pessoas que vão lá? [SE FOR PRECISO ESCLARECER UM POUCO MAIS, DIZER: O (A) Sr(a) confia no trabalho dos funcionários da Agência?]

- sim
- mais ou menos
- não
- não sei

**Questão 25:** ▲ ▼  
Por quê?

**Questão 26:** ▲ ▼  
O(A) Sr(a) confia que o INSS, como órgão público, é dedicado para atender as necessidades das pessoas que precisam dele?  
 sim  
 mais ou menos  
 não  
 não sei

**Questão 27:** ▲ ▼  
Por quê?

**Questão 28:** ▲ ▼  
Pensando no atendimento que o(a) Sr(a) já recebeu do INSS [OU recebeu até agora SE O SERVIÇO NÃO ESTIVER CONCLUÍDO], como o(a) Sr(a) está se sentindo? [SE FOR PRECISO ESCLARECER UM POUCO MAIS, DIZER: Qual o sentimento do(a) Sr(a). com o atendimento dado pelo INSS?, OU ENTÃO, Que sensação o(a) Sr(a). tem com relação ao atendimento que recebeu do INSS? EM ÚLTIMO RECURSO DAR UM OU DOIS EXEMPLOS EM FORMA DE PERGUNTA E USANDO O CONTRADITÓRIO: satisfeito(a) ou insatisfeito(a)? seguro(a) ou inseguro(a)?]  
 satisfeito(a) / gostei / satisfação  
 insatisfeito(a) / não gostei / insatisfação  
 aliviado(a) / alívio  
 decepcionado(a) / decepção  
 humilhado(a) / humilhação  
 surpreendido(a) / surpresa  
 seguro(a) / segurança  
 inseguro(a) / insegurança  
 contente / alegre / feliz / alegria / felicidade  
 triste / infeliz / tristeza / infelicidade  
 conformado(a)  
 inconformado(a)  
 não sei  
 outro(s) - especifique:

**Questão 29:** ▲ ▼  
Considerando o que o(a) Sr(a). pensava sobre o atendimento do INSS antes de precisar dele e agora que o(a) Sr(a). foi atendido(a), o atendimento recebido foi ...  
 muito pior que o esperado  
 pior que o esperado  
 tal como o esperado  
 melhor que o esperado  
 muito melhor que o esperado  
 não sei

**Questão 30:** ▲ ▼  
Na sua opinião, quais são os direitos que um(a) cidadão(ã) tem quando procura um órgão público pessoalmente ou por telefone? [SE FOR PRECISO ESCLARECER UM POUCO MAIS, DIZER: quando uma pessoa vem ao INSS ou vai a qualquer outro órgão público, ou quando entra em contato pelo telefone, que direitos o(a) Sr(a). acha que esta pessoa tem? SE A PESSOA RESPONDER "TODOS", "MUITOS" OU ALGO SIMILAR, PEDIR PARA DAR EXEMPLO(S)]

**Questão 31:** ▲ ▼

Considerando o atendimento que o(a) Sr(a). já recebeu [OU recebeu até agora SE O SERVIÇO NÃO ESTIVER CONCLUÍDO], o(a) Sr(a). acha que teve seus direitos de cidadão(ã) respeitados? [SE FOR PRECISO REFORMULAR, TENTAR: O(A) Sr(a). acha que foi atendido(a) / tem sido atendido como cidadão(ã)?]

sim  
 mais ou menos  
 não  
 não sei

**Questão 32:** ▲ ▼

Por quê?

**Questão 33:** ▲ ▼

Considerando uma escala de 0 a 10, onde 0 significa que “funciona muito mal” e 10 que “funciona muito bem”, que nota o(a) Sr(a). dá para o INSS?

zero  um  dois  três  quatro  cinco  seis  sete  oito  nove  dez

**Questão 34:** ▲ ▼

O(A) Sr(a) gostaria de fazer algum comentário ou dar alguma sugestão sobre o atendimento do INSS?

**Questão 35:** ▲ ▼

Idade [SÓ PERGUNTAR EM CASO DE TERCEIRO PERGUNTAR]:  anos

**Questão 36:** ▲ ▼

Sexo [SÓ PERGUNTAR EM CASO DE TERCEIRO PERGUNTAR]:  Masculino  Feminino  Não Informado [FAVOR MARQUE SE É MASCULINO OU FEMININO]

**Questão 37:** ▲ ▼

Até que série o(a) Sr(a). estudou?

Analfabeto / sem instrução  
 Até 4ª série primária [até PRIMÁRIO, ENSINO BÁSICO]  
 Da 5ª até 8ª série [ADMISSÃO, GINASIAL, 1º GRAU, ENSINO FUNDAMENTAL]  
 Do 1º ao 3º ano do segundo grau [CIENTÍFICO, 2º GRAU, ENSINO MÉDIO]  
 Superior [CURSO SUPERIOR, FACULDADE, UNIVERSIDADE]  
 Pós-graduação [ESPECIALIZAÇÃO, MESTRADO, DOUTORADO, PhD]

**Questão 38:** ▲ ▼

Valor do benefício recebido [NÃO PERGUNTAR]: R\$

Obrigado por sua participação!!!!

Registrar Pesquisa

Abandonar Pesquisa (Pânico)

## Apêndice F – Questionário para pesquisa nacional sobre atendimento prestado pelo INSS: entrevistas nas APS



### Pesquisa

#### Orientações e Informações em Agências do INSS

**[ENTREVISTADOR(A): Bom dia! Boa tarde! ou Boa noite! Meu nome é ....., estamos fazendo uma pesquisa para avaliar o atendimento na(s) Agência(s) do INSS. O(A) Sr(a). poderia responder algumas perguntas? Se a resposta for SIM → prossiga, se for NÃO → agradeça e reponha. CASO SEJA IDENTIFICADO QUE SE TRATA DE UM(A) DESPACHANTE, AGRADECER, ENCERRAR E REPOR (ESTE PROCEDIMENTO DEVE SER ADOTADO MESMO DEPOIS DE INICIADA A ENTREVISTA)]**

1 – Gerência Executiva [NÃO PERGUNTAR] \_\_\_\_\_

2 – Agência [NÃO PERGUNTAR] \_\_\_\_\_

3 – Município [NÃO PERGUNTAR] \_\_\_\_\_

4 – O(a) Sr(a). procurou esta Agência do INSS hoje para ter orientações / informações sobre qual serviço / assunto?

1 – Aposentadoria especial

2 – Aposentadoria por tempo de serviço

3 – Aposentadoria por invalidez

4 – Contagem de tempo de contribuição

5 – Benefício assistencial (ligado à LOAS)

6 – Certidão de tempo de contribuição

7 – Salário-maternidade

8 – Pensão por morte

9 – Acidente de trabalho

10 – Auxílio-acidente

11 – Auxílio-doença

12 – Inscrição de contribuinte individual

13 – Procuração para recebimento de benefício

14 – Outro \_\_\_\_\_

5 – O(A) Sr(a). fez algum contato com o INSS pelo telefone (135 ou 0800) e/ou pela internet antes de vir à Agência?

- 1 – sim, telefone                       2 – sim, internet  
 3 – sim, telefone e internet         4 – não  
 5 – não sei / não lembro

6 – [SOMENTE PARA QUEM RESPONDEU “NÃO” NA PERGUNTA 5] Por quê o(a) Sr(a). não ligou e não acessou a internet?

- 1 – Por desconhecimento  
 2 – Não tenho telefone nem computador  
 3 – Não confio / fico inseguro(a)  
 4 – Prefiro tratar os assuntos pessoalmente  
 5 – Não sei / não há uma razão específica  
 6 – Outro(s) \_\_\_\_\_

7 – Na sua opinião, a melhor forma de obter orientações e informações ou fazer um agendamento (para algum serviço) é ...

- 1 – pessoalmente em uma agência     2 – pelo telefone (135 ou 0800)  
 3 – pela internet                             4 – não sei / tanto faz

8 – Que hora o(a) Sr(a). chegou na Agência?

\_\_\_\_\_ horas

9 – [SOMENTE PARA QUEM RESPONDEU QUE CHEGOU ANTES DAS SETE HORAS]  
Por que o(a) Sr(a). chegou essa hora?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

10 – Quanto tempo o(a) Sr(a). esperou para pegar uma senha? [PARA QUEM RESPONDEU QUE CHEGOU ANTES DAS SETE HORAS, MUDAR A PERGUNTA PARA: Depois que a Agência abriu / começou o atendimento, quanto tempo o(a) Sr(a). esperou para pegar uma senha?] [CASO O(A) ENTREVISTADO(A) DEMONSTRE DIFICULDADE PARA RESPONDER, DIZER: aproximadamente quanto tempo?, OU ENTÃO, o(a) Sr(a). acha que esperou quanto tempo depois que pegou a senha? SE A PESSOA RESPONDER “Muito tempo”, ou algo parecido, PEDIR UM TEMPO APROXIMADO E ASSINALAR A OPÇÃO CORRESPONDENTE]

- 1 – não esperei quase nada / foi muito rápido / até 5 minutos, inclusive
- 2 – mais de 5, até 15 minutos, inclusive
- 3 – mais de 15, até 30 minutos, inclusive
- 4 – mais de 30, até 45 minutos, inclusive
- 5 – mais de 45, até uma hora, inclusive
- 6 – mais de uma hora, até uma hora e meia, inclusive
- 7 – mais de uma hora e meia, até duas horas, inclusive
- 8 – mais de duas horas, até duas horas e meia, inclusive
- 9 – mais de duas horas e meia \_\_\_\_\_ [NESTE CASO, CASO A PESSOA NÃO FALE O TEMPO, PERGUNTAR: Quanto tempo? ESCREVER A RESPOSTA.]
- 10 – não sei / não lembro

11– A pessoa que atendeu o(a) Sr(a). foi cordial / atenciosa / educada?

- 1 – sim       2 – mais ou menos       3 – não       4 – não sei

12 – Considerando uma escala de 0 a 10, onde 0 significa que “muito ruim/péssimo” e 10 que “excelente/ótimo”, que nota o(a) Sr(a). dá para o tratamento dispensado pelo(a) atendente?

- zero     1     2     3     4     5     6     7     8     9     10

13 – As orientações / informações dadas pelo(a) atendente ajudaram a tirar sua(s) dúvida(s)?

- 1 – sim       2 – mais ou menos       3 – não       4 – não sei

14 – [SOMENTE PARA QUEM RESPONDEU “NÃO” OU “MAIS OU MENOS” NA PERGUNTA 13] Por quê?

---

---

---

---

---

15 – O que o(a) Sr(a) considera mais importante no atendimento oferecido por uma Agência do INSS? [CASO O(A) ENTREVISTADO(A) DEMONSTRE NÃO TER ENTENDIDO, REPETIR A PERGUNTA E, COMO ÚLTIMO RECURSO, LER ALGUNS DOS ITENS EM FORMA DE PERGUNTA E ACRESCENTAR: Têm outras coisas que são importantes?]

- 1 – Educação / cortesia / atenção das pessoas que atendem (nos balcões / guichês)
- 2 – Ter o problema / questão / situação resolvido(a) sem ter que voltar
- 3 – Rapidez no atendimento / ser atendido rapidamente / não ficar esperando muito tempo em fila
- 4 – O atendimento / atenção dado(a) pelo(a) médico(a)
- 5 – Localização da agência
- 6 – Conservação / limpeza da agência
- 7 – Ter mais atendentes / ter mais médicos para atender
- 8 – Horário de atendimento / maior disponibilidade de horário
- 9 – Equipamento(s) e sistema(s) estarem funcionando
- 10 – Outro \_\_\_\_\_

16 – Hoje, depois que o(a) Sr(a). pegou a senha, quanto tempo esperou para começar a ser atendido? [CASO O(A) ENTREVISTADO(A) DEMONSTRE DIFICULDADE PARA RESPONDER, DIZER: aproximadamente quanto tempo?, OU ENTÃO, o(a) Sr(a). acha que esperou quanto tempo depois que pegou a senha?]

- 1 – até 15 minutos, inclusive
- 2 – mais de 15, até 30 minutos, inclusive
- 3 – mais de 30, até 45 minutos, inclusive
- 4 – mais de 45, até uma hora, inclusive
- 5 – mais de uma hora, até uma hora e meia, inclusive
- 6 – mais de uma hora e meia, até duas horas, inclusive
- 7 – mais de duas horas, até duas horas e meia, inclusive
- 8 – mais de duas horas e meia \_\_\_\_\_ [NESTE CASO, CASO A PESSOA NÃO TENHA FALADO, PERGUNTAR: Quanto tempo? ESCREVER A RESPOSTA]
- 9 – não sei / não lembro

17 – O(A) Sr(a) considera que os funcionários da Agência do INSS fazem o melhor possível para orientar / esclarecer a(s) dúvida(s) das pessoas que vem aqui? [SE FOR PRECISO ESCLARECER UM POUCO MAIS, DIZER: O(A) Sr(a). confia no trabalho dos funcionários da Agência?]

- 1 – sim       2 – mais ou menos       3 – não       4 – não sei

18 – [SOMENTE PARA QUEM RESPONDEU “NÃO” OU “MAIS OU MENOS” NA PERGUNTA 17] Por quê?

---

---

---

19 – O(A) Sr(a) confia que o INSS, como órgão público, é dedicado para atender as necessidades das pessoas que precisam dele?

- 1 – sim       2 – mais ou menos       3 – não       4 – não sei

20 – [SOMENTE PARA QUEM RESPONDEU “NÃO” OU “MAIS OU MENOS” NA PERGUNTA 19] Por quê?

---



---



---



---



---

21 – Pensando no atendimento que o(a) Sr(a). acabou de receber, como o(a) Sr(a). está se sentindo? [SE FOR PRECISO ESCLARECER UM POUCO MAIS, DIZER: Qual o sentimento do(a) Sr(a). com o atendimento dado pelo INSS?, OU ENTÃO, Que sensação o(a) Sr(a). tem com relação ao atendimento que recebeu do INSS? EM ÚLTIMO RECURSO, DAR UM OU DOIS EXEMPLOS EM FORMA DE PERGUNTA E USANDO O CONTRADITÓRIO: satisfeito(a) ou insatisfeito(a)? seguro(a) ou inseguro(a)?]

- |  |  |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> 1 – satisfeito(a) / gostei / satisfação         | <input type="checkbox"/> 9 – contente / alegre / feliz / alegria /       |
| <input type="checkbox"/> 2 – insatisfeito(a) / não gostei / insatisfação | felicidade   |
| <input type="checkbox"/> 3 – aliviado(a) / alívio                        | <input type="checkbox"/> 10 – triste / infeliz / tristeza / infelicidade |
| <input type="checkbox"/> 4 – decepcionado(a) / decepção                  | <input type="checkbox"/> 11 – conformado(a)                              |
| <input type="checkbox"/> 5 – humilhado(a) / humilhação                   | <input type="checkbox"/> 12 – inconformado(a)                            |
| <input type="checkbox"/> 6 – surpreendido(a) / surpresa                  | <input type="checkbox"/> 13 – outro(s) _____                             |
| <input type="checkbox"/> 7 – seguro(a) / segurança                       | _____  |
| <input type="checkbox"/> 8 – inseguro(a) / insegurança                   | <input type="checkbox"/> 14 – não sei                                    |

22 – Considerando o que o(a) Sr(a). pensava sobre o atendimento do INSS antes de precisar dele e agora que o(a) Sr(a). foi atendido(a), o atendimento recebido foi ...

- 1 – muito pior que o esperado     2 – pior que o esperado     3 – tal como o esperado  
 4 – melhor que o esperado     5 – muito melhor que o esperado     6 – não sei

23 – Na sua opinião, quais são os direitos que um(a) cidadão(ã) tem quando procura um órgão público? [SE FOR PRECISO ESCLARECER UM POUCO MAIS, DIZER: quando uma pessoa vem ao INSS ou vai a qualquer outro órgão público, ou quando entra em contato pelo telefone, que direitos o(a) Sr(a). acha que esta pessoa tem? SE A PESSOA RESPONDER “TODOS”, “MUITOS” OU ALGO SIMILAR, PEDIR PARA DAR EXEMPLO(S)]





28 – Sua idade é: \_\_\_\_\_ anos

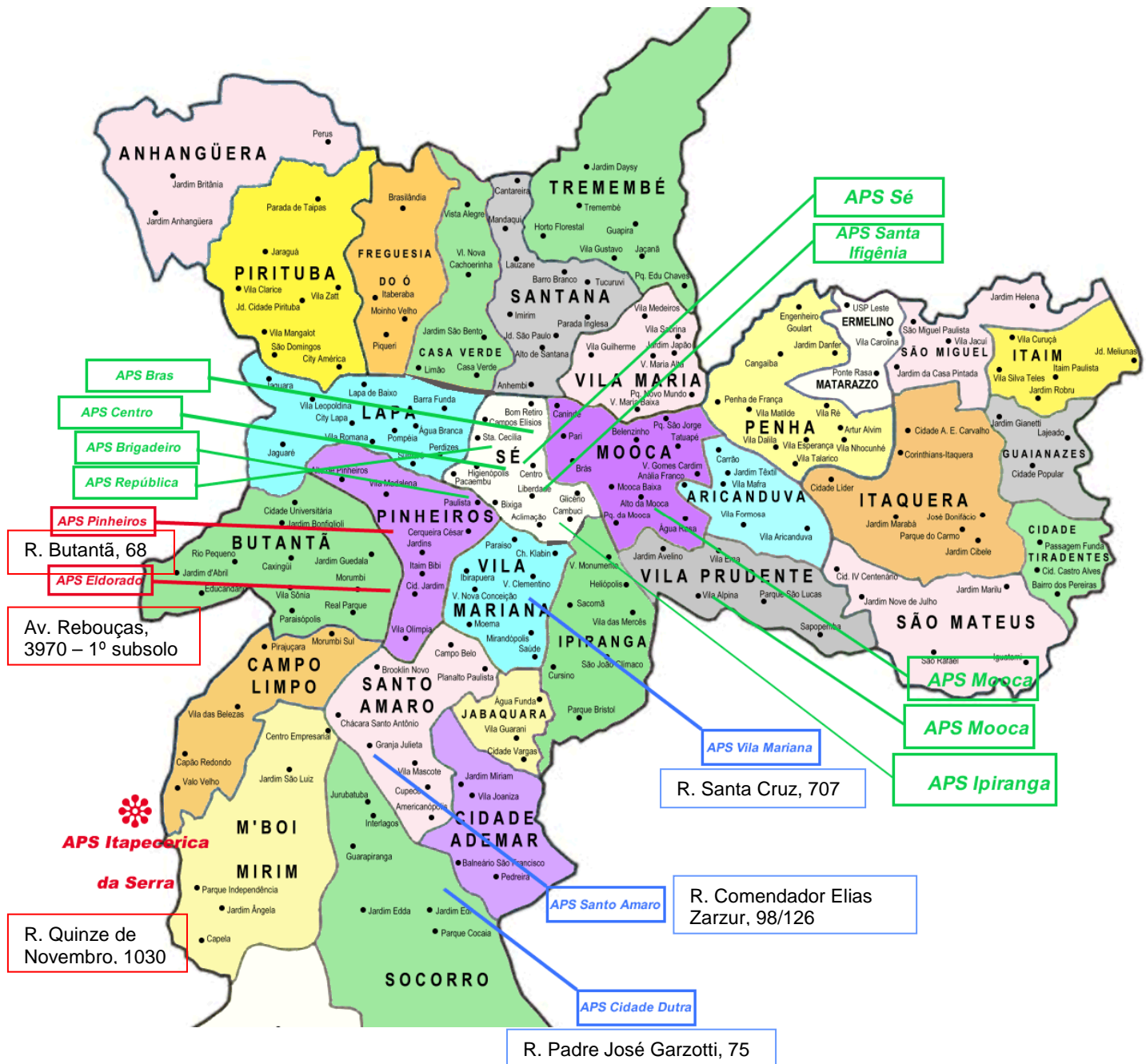
29 – Sexo [NÃO PERGUNTAR]

 Masculino Feminino

30 – Até que série o(a) Sr(a). estudou?

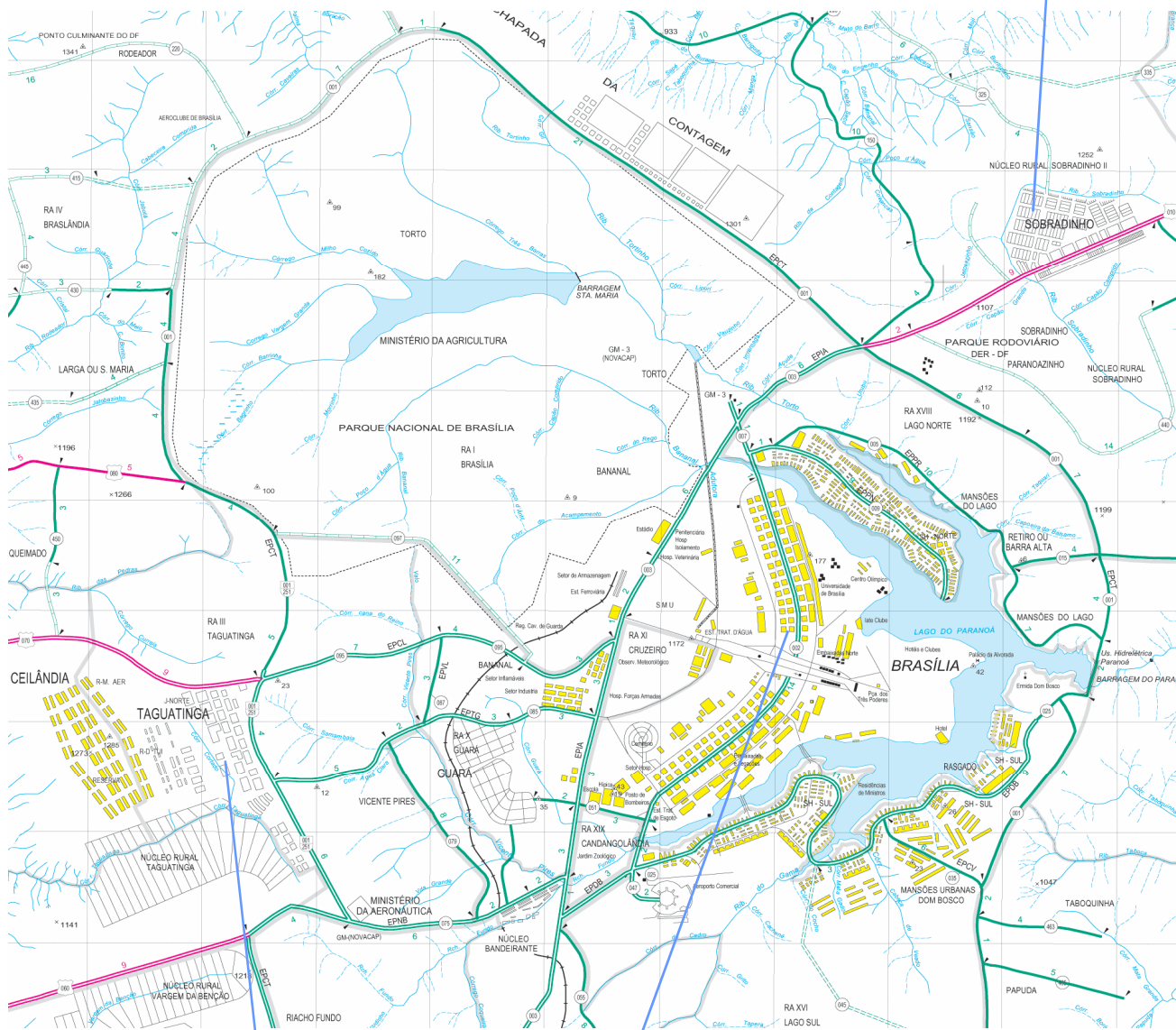
 Analfabeto / sem instrução Até 4ª série primária [até PRIMÁRIO, ENSINO BÁSICO] Da 5ª até 8ª série [ADMISSÃO, GINASIAL, 1º GRAU, ENSINO FUNDAMENTAL] Do 1º ao 3º ano do segundo grau [CIENTÍFICO, 2º GRAU, ENSINO MÉDIO] Superior [CURSO SUPERIOR, FACULDADE, UNIVERSIDADE] Pós-graduação [ESPECIALIZAÇÃO, MÉRADO, DOUTORADO, PhD]**Obrigado por sua Participação!**

## Anexo A – Mapa do Município de São Paulo, com indicação das Agências da Previdência Social em 2006



### Anexo B – Mapa do Distrito Federal, com indicação das Agências da Previdência Social em 2006

APS Sobradinho  
Quadra Central, Área  
Administrativa, Bloco H



APS Taguatinga  
CNB 2, lote 1,  
Taguatinga Norte

APS Plano Piloto  
Setor Bancário Norte,  
Quadra 2, Bloco G