

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL - UFRGS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO - EA**

**Guilherme Raupp Behenck Viegas**

**O SISTEMA DE AGENDAMENTO ELETRÔNICO DO INSS E OS  
ELEMENTOS QUE O CERCAM: AS MUDANÇAS NA ÓTICA DE  
SERVIDORES E SEGURADOS DA AGÊNCIA PARTENON**

**Porto Alegre  
2009**

**GUILHERME RAUPP BEHENCK VIEGAS**

**O SISTEMA DE AGENDAMENTO ELETRÔNICO DO INSS: AS  
MUDANÇAS NA ÓTICA DE SERVIDORES E SEGURADOS DA  
AGÊNCIA PARTENON**

**Trabalho de conclusão de curso de graduação  
apresentado ao Departamento de Ciências  
Administrativas da Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, como requisito parcial para a  
obtenção do grau de Bacharel em Administração.**

**Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Neusa Rolita Cavedon**

**Porto Alegre**

**2009**

**GUILHERME RAUPP BEHENCK VIEGAS**

**O SISTEMA DE AGENDAMENTO ELETRÔNICO DO INSS: AS MUDANÇAS NA ÓTICA DE SERVIDORES E SEGURADOS DA AGÊNCIA PARTENON**

**Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.**

**Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Neusa Rolita Cavedon**

Conceito final:.....

Aprovado em ..... de ..... de 2009.

**BANCA EXAMINADORA**

---

---

---

---

**Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Neusa Rolita Cavedon – UFRGS / EA**

## **AGRADECIMENTOS**

Gostaria de agradecer primeiramente a minha esposa Verena e a meu filho Henrique pelo entendimento das ausências em função da necessidade de dedicação a elaboração deste trabalho e do apoio durante esta e todas as outras jornadas. Aos meus pais Maria e Manoel (em memória), pelo incentivo desde as primeiras séries ao estudo e a construção de mais do que um aluno ou um profissional de um ser humano correto. Aos meus irmãos Elmo e Adelina sempre apoiadores aos desafios empreendidos, além dos amigos que de uma forma ou de outra colaboram para nossa formação.

À minha orientadora Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Neusa Rolita Cavedon por todo apoio, confiança e principalmente paciência.

À todos os participantes da pesquisa, colegas que utilizaram um tempo em que poderiam estar com suas famílias para me ajudar neste trabalho e usuários que propuseram-se a expor suas opiniões a um desconhecido.

## **RESUMO**

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) se caracterizou durante anos pela sua fama de ser uma espécie de reflexo do que há de mais problemático no serviço público. Burocracias excessivas, demora demasiada para a conclusão de processos e talvez a sua imagem mais famosa, que chegou a virar jargão para definir longas filas: “a fila do INSS”. No intuito de resolver este problema, que possui ligação direta com os demais, criou-se em junho de 2006 o Sistema de Agendamento Eletrônico, método pelo qual é feito um agendamento prévio para o requerimento de novos benefícios com dia e hora marcada para o atendimento. Este estudo tem por objetivo identificar e analisar as percepções dos atores atingidos por tal mudança, ou seja, os servidores responsáveis pelo atendimento na APS Partenon e os segurados usuários dos serviços. Espera-se com isso levantar opiniões a respeito do tema, bem como uma gama de fatores que o cerca de forma direta, como os serviços públicos, imagens do INSS e mudanças na instituição.

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

APS – Agência da Previdência Social

INPS – Instituto Nacional da Previdência Social

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

SAE – Sistema de Agendamento Eletrônico

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	9
1 REVISÃO TEÓRICA .....	13
1.1 SISTEMAS SÓCIO-TÉCNICOS .....	13
1.2 COMPORTAMENTO ORGANIZACIONAL .....	15
1.2.1 O Indivíduo .....	16
1.2.1.1 Fundamentos do Comportamento Individual .....	16
1.2.1.2 Percepção Individual .....	17
1.3 MUDANÇA ORGANIZACIONAL.....	19
1.3.1 Mudança Organizacional – Histórico.....	22
1.3.2 Aspectos humanos e resistências.....	23
1.4 SERVIÇOS PÚBLICOS .....	26
1.4.1 Servidor Público .....	29
1.4.2 Mudança e Organizações Públicas.....	30
2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	33
2.1 Método.....	33
2.2 Técnica de Coleta de Dados.....	34
2.3 Contexto e Sujeitos da Pesquisa .....	35
2.4 Análise dos Dados.....	36
3 CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO .....	37
3.1 O INSS.....	37
3.2 A APS Partenon.....	39
3.3 Servidores Públicos .....	40
3.4 Segurados .....	41
4 APRESENTAÇÃO DOS DADOS .....	42
4.1 Categorias relativas aos Servidores .....	42
4.1.1 Categoria “Serviços Públicos” .....	42
4.1.2 Categoria “Servidor Público” .....	43
4.1.3 Categoria “Percepções sobre o INSS” .....	44
4.1.4 Categoria “Satisfação / Insatisfação”.....	46
4.1.5 Categoria “Mudanças” .....	47
4.1.6 Categoria “Agendamento Eletrônico” .....	49

4.2 Categorias relativas aos Segurados .....	53
4.2.1 Categoria “Serviços Públicos” .....	53
4.2.2 Categoria “Servidor Público” .....	54
4.2.3 Categoria “Serviços Públicos <i>versus</i> Serviços Privados” .....	55
4.2.4 Categoria “Percepções sobre o INSS” .....	55
4.2.5 Categoria “Mudanças” .....	56
4.2.6 Categoria “Agendamento Eletrônico” .....	57
5 ANÁLISE DOS DADOS.....	61
Conclusões.....	69
Referências .....	71
ANEXOS .....	74

## INTRODUÇÃO

Sabendo-se das dificuldades encontradas pelo Serviço Público em oferecer serviços de qualidade que atendam plenamente as necessidades e anseios dos contribuintes, busca o Estado através da utilização de novas tecnologias e métodos a melhoria da qualidade do atendimento.

Este estudo apresentará um histórico da autarquia federal do Instituto Nacional da Seguridade Social – INSS e da unidade objeto do estudo, a APS Partenon no município de Porto Alegre no Rio Grande do Sul, bem como relatará a alteração efetuada na rotina de trabalho do setor de benefícios a partir da implantação de um Sistema de Agendamento Eletrônico e buscará compreender melhor os impactos na rotina de trabalho dos servidores, e na sua utilização pelos usuários dos serviços da autarquia, bem como suas impressões.

O atendimento aos segurados do INSS historicamente se constitui em um problema tanto para aqueles que necessitam dos serviços prestados, como para os servidores do Instituto. Usualmente, o atendimento se dava de forma desorganizada, por ordem de chegada e com número de senhas limitadas, o que gerava filas gigantescas e incerteza quanto à realização do atendimento. Não raramente segurados posavam em filas atravessando a madrugada às portas das agências para tentarem ser atendidos no dia seguinte.

No intuito de resolver tal problema, acabando com a exposição dos usuários a filas e dos servidores ao clima de batalha proporcionado pela situação, foi implantado em 2006 o sistema de agendamento eletrônico. Tal sistema constitui-se no acesso dos usuários a partir de canais remotos diversos, como telefone e Internet, visando ao agendamento com data e hora marcada para o atendimento

aonde será feito o requerimento de seu benefício. O agendamento de um serviço prestado por uma Unidade da Previdência Social a um cidadão é feito através do processo de marcação - um dia e horário disponível é obtido a partir da grade de turnos da unidade, para o tipo de serviço desejado (INSS, 2003).

A operacionalização do agendamento via telefone se dá por meio de uma empresa terceirizada, que presta o serviço a partir de centrais telefônicas localizadas em Recife e Caruaru no Estado de Pernambuco e Salvador na Bahia, com capacidade para atender 262.171 ligações diárias. Seus atuais 2.770 funcionários atendem as ligações dos segurados e através de seu número de identificação do PIS, ou CPF, para aqueles ainda não cadastrados, agendam a data e hora do serviço desejado.

Em teoria, o agendamento eletrônico permite as Unidades conhecerem o tamanho da demanda dos serviços requeridos, a capacidade de atendimento dessa demanda, o que resulta na elaboração de estratégias que irão se transformar em ações que, ao serem executadas, promoverão a melhoria na qualidade do atendimento e conseqüente satisfação do usuário.

Além disso, o sistema de agendamento eletrônico possui dentre outros, os objetivos de:

- reduzir o quantitativo de pessoas nas dependências das Unidades de Atendimento;
- melhorar as condições de atendimento aos usuários uma vez que serão atendidos nos horários agendados;
- reduzir o estoque de processos considerando que reconhecido o direito o benefício será concedido de imediato;
- ampliar o horário de atuação das Unidades de Atendimento, permitindo melhor desempenho ao tráfego nos acessos aos sistemas corporativos;
- facilitar a obtenção de dados referentes à demanda reprimida para um melhor gerenciamento, e ações que visem à melhoria do atendimento;
- proporcionar maior tranquilidade ao atendente das Unidades, minimizando o estresse causado pela pressão do usuário descontente em função de um tempo de espera exagerado.

Tais objetivos reestruturantes da metodologia de atendimento no setor de benefícios das unidades do INSS delega ao sistema de agendamento eletrônico a responsabilidade de permitir maior organização e possibilidade de planejamento aos gestores das agências, uma vez que a demanda de requerimento de benefícios tais como aposentadorias, pensões, salários maternidade entre outros, serão previamente conhecidos.

Cabe então a seguinte questão de pesquisa: Como as mudanças produzidas pela implantação do Sistema de Agendamento Eletrônico no setor de benefício de uma agência do INSS é percebida por servidores e usuários?

Portanto, o trabalho visa a atender os objetivos citados a seguir.

**Objetivo Geral:**

- Analisar as mudanças na rotina de trabalho do setor de benefício de uma agência do INSS após a implantação de um sistema de agendamento eletrônico, a partir das percepções de servidores e usuários dos serviços da autarquia.

**Objetivos Específicos:**

- a) descrever a rotina de trabalho do setor de benefício de uma Agência do INSS, antes e após a implantação do Sistema de Agendamento Eletrônico;
- b) identificar as impressões dos servidores acerca da nova rotina de trabalho;
- c) identificar as impressões dos usuários dos serviços da autarquia sobre a nova forma de atendimento;
- d) verificar a necessidade de aperfeiçoamento ou alteração do sistema.

O trabalho será apresentado em capítulos. No capítulo 1, será apresentada a teoria relativa aos assuntos pertinentes ao tema, à luz de diversos autores, e que servirá de base para as análises posteriores. No capítulo 2 aparecerá o método usado no estudo, bem como as questões utilizadas nas entrevistas com servidores e usuários. O capítulo 3 discorrerá sobre o INSS, APS Partenon, servidores e os segurados, alvos desse estudo. No capítulo 4, serão apresentados os dados obtidos

através das entrevistas realizadas. No capítulo 5 constarão as análises dos dados e por fim serão mostradas as considerações finais da pesquisa.

# **1 REVISÃO TEÓRICA**

Nesse capítulo será apresentada uma revisão da literatura pertinente aos temas relacionados à Sistemas Sócio-técnicos, Comportamento Organizacional, com ênfase no estudo das percepções, visto ser este o mote da pesquisa, Mudança Organizacional e um breve apanhado sobre conceitos de serviço público, todos eles pertinentes ao problema definido e relacionados entre si, formando uma base teórica para auxiliar na análise dos dados obtidos através da pesquisa de campo realizada.

## **1.1 SISTEMAS SÓCIO-TÉCNICOS**

Segundo Zuboff (apud MOTTA; VASCONCELLOS, 2006) a tecnologia pode ser usada para automatizar operações com o objetivo de substituir o esforço e a qualificação humana por uma tecnologia que permita que os mesmos processos sejam executados a um custo menor, com mais controle e continuidade. Mas a tecnologia tem outra função: a informatização. Nesse caso, vai-se além da mera automação, gera-se e incorpora-se uma informação nova que aperfeiçoa o próprio sistema. Esse sistema, por sua vez, gera outras informações que permitem o questionamento dos métodos atuais e propiciam a reconfiguração do trabalho. Assim, a função informatização da tecnologia permite a comparação de diferentes sistemas e a geração de informação nova, útil para o indivíduo que trabalha na interface com a máquina, que pode aumentar o conhecimento sobre a natureza do próprio trabalho questionando seus métodos e reconfigurando-os, se necessário.

Ainda segundo o mesmo autor, uma estratégia informatizante reconhece o valor e a função da máquina inteligente, mas somente no contexto de sua interdependência com pessoas inteligentes. A máquina rotiniza procedimentos gerando um banco de informações. Os indivíduos podem se concentrar em torno dessas informações, reinventando soluções e idéias.

Para Muller e Vieira (1999) a base na Informação caracteriza-se como uma espécie de Revolução Industrial, aonde pelo incremento da informática e das telecomunicações, principalmente, ocorrem alterações significativas na vida organizacional. A hipótese é de que, se a organização for, de fato, um produto ou reflexo da capacidade de processamento da informação, então novas capacidades levarão à novas formas organizacionais.

Segundo Muller e Vieira (1999), quando uma organização dá os primeiros passos para converter “dados” em “informação”, em seus processos de decisão, a sua estrutura administrativa e a sua maneira de trabalhar começam a se transformar.

Uma boa definição de tecnologia à trata como,

“um pacote de informações organizadas, de diferentes tipos (científicas, empíricas...), provenientes de várias fontes (descobertas científicas, patentes, livros, manuais, desenhos...), obtidas por intermédio de diferentes métodos (pesquisa, desenvolvimento, cópia, espionagem...), utilizado na produção de bens e serviços” (FLEURY apud DINIZ; SILVEIRA, 2002, p. 399).

Mas, uma organização de trabalho não é decorrente apenas da tecnologia utilizada, depende, além do conhecimento técnico, das premissas sobre os indivíduos e objetivos. A organização na perspectiva sócio-técnica é antes de mais nada, um sistema aberto e formada por dois subsistemas, o subsistema técnico, que são as máquinas, os equipamentos, os programas informatizados e etc., e o subsistema social, que são os indivíduos e os grupos, seus comportamentos, capacidades, cultura, sentimentos e tudo de humano que os acompanha. O mundo interno dos indivíduos é formado por seus instintos, inconsciente, capacidades inatas, superego, crenças e valores. A relação com o ambiente externo é controlada pelo seu ego ou consciente. Esses indivíduos apresentam diferenças também em termos de necessidades e expectativas. Assim, os modelos e estruturas de trabalho que os motivam não são únicos. É importante destacar que os grupos possuem um

nível de atividade equivalente ao inconsciente individual. Ao mesmo tempo em que se reúnem para o desempenho de uma tarefa explícita, as pessoas interagem em outro nível, tacitamente, levadas por forças psicológicas (BIAZZI Jr., 1994).

Segundo Biazzi Jr. (1994) a implementação de um modelo sócio-técnico deve basear-se em metodologias genéricas, em forma de roteiro, que orientam àqueles responsáveis por sua coordenação e suporte, devendo haver apoio por parte da cúpula da organização e principalmente o sentimento disseminado de que a mudança é necessária.

Para Motta e Vasconcelos (2006) além da instauração de uma nova tecnologia, devem-se instaurar regras e normas de trabalho que levem os grupos a incorporar efetivamente a nova tecnologia na prática, adaptando-se a ela, mudando ao menos parcialmente os seus padrões culturais e integrando essas informações em seu cotidiano de trabalho. Caso contrário, a resistência à mudança é uma realidade.

## **1.2 COMPORTAMENTO ORGANIZACIONAL**

Robbins (2005) entende o comportamento organizacional como o campo de estudo que investiga o impacto que indivíduos, grupos e a estrutura têm sobre o comportamento dentro das organizações com o propósito de utilizar este conhecimento para melhorar a eficácia organizacional. Como o estudo deste campo está voltado para situações relacionadas ao emprego, enfatiza-se o comportamento relativo às funções, ao trabalho, ao absenteísmo, à rotatividade, à produtividade, ao desempenho humano e à administração, mas também temas como motivação, comportamento, poder de liderança, comunicação interpessoal, aprendizado, desenvolvimento, conflitos e processos de mudança.

## **1.2.1 O Indivíduo**

### **1.2.1.1 Fundamentos do Comportamento Individual**

Dentre as situações relacionadas ao comportamento organizacional existem algumas, como motivação, poder e política, por exemplo, em que a avaliação se torna mais complexa em razão do grande número de variáveis envolvidas, e outras que podem ser levantadas e analisadas com maior facilidade, como fatores individuais relacionados à idade, sexo, habilidades e aprendizagem.

Na Idade Média, o conceito de identidade individual não existia, e a ordem do universo era uma dádiva de Deus. Com o Cartesianismo e o Iluminismo surgiu a visão do homem como ser racional, trazendo a crença na possibilidade de construção de uma identidade autônoma (CALDAS; WOOD JR., 1999).

Segundo Robbins (2005), a relação entre idade e o desempenho do funcionário é um aspecto de crescente importância nas organizações. Primeiro, porque há uma crença generalizada de que o desempenho profissional decai com o passar do tempo e pressupõe que certas habilidades como rapidez, agilidade, força física e coordenação também diminuem com a idade e que a monotonia do trabalho e a falta de estímulo intelectual contribuem para a diminuição da produtividade e, segundo, porque a mão-de-obra, assim como a população mundial, está envelhecendo.

Os empregadores de funcionários de idade mais avançada lidam com uma duplicidade de percepções em relação a estes funcionários. Em geral possuem uma série de qualidades positivas como a experiência, um forte sentido de ética e o compromisso com a qualidade. Por outro lado são considerados pouco flexíveis e avessos a novas tecnologias e mudanças nas organizações (ROBBINS, 2005).

Quanto ao sexo dos funcionários, Robbins (2005) sugere que o mais razoável é admitir que existem poucas, se é que existem, diferenças entre homens e mulheres capazes de afetar seus desempenhos no trabalho. Não existe, pelo menos de forma cientificamente comprovada, qualquer diferença consistente entre homens e mulheres quanto às habilidades de resolução de problemas, capacidade de análise, espírito competitivo, motivação, sociabilidade ou capacidade de aprendizagem.

Do ponto de vista da Administração, no que se refere às habilidades pessoais, o importante é descobrir como as pessoas diferem em suas habilidades e usar esse conhecimento para aumentar a chance de que o funcionário desempenhe suas funções profissionais de modo satisfatório. As habilidades de uma pessoa normalmente são formadas por dois grupos de fatores: as habilidades intelectuais; necessárias para o desempenho de atividades mentais e divididas em sete dimensões – aptidão para números, compreensão verbal, velocidade da percepção, raciocínio indutivo, raciocínio dedutivo, visualização espacial e memória – e habilidades físicas; necessárias para o desempenho de funções que exijam resistência, destreza manual e força (ROBBINS, 2005).

Porém, conhecer as habilidades dos funcionários somente fará sentido se existir uma correta adequação entre suas habilidades e os requisitos das funções para as quais são designados.

A aprendizagem, segundo Robbins (2005, p. 37), é “ qualquer mudança relativamente permanente no comportamento que ocorre como resultado de uma experiência”. Esta definição sugere que jamais observaremos uma pessoa aprendendo, mas poderemos perceber as mudanças acontecendo, logo a aprendizagem envolve mudança. O aprendizado ocorre efetivamente quando há mudança nas ações, através de processos mentais e atitudes.

### **1.2.1.2 Percepção Individual**

A percepção, segundo Robbins (2005) pode ser definida como o processo pelo qual os indivíduos organizam e interpretam suas impressões sensoriais com a finalidade de dar sentido a seu ambiente. O comportamento das pessoas baseia-se em sua percepção da realidade e não na realidade em si.

Para Schermerhorn, Hunt e Osborn (1999) a percepção é o processo pelo qual as pessoas organizam, interpretam, processam e reagem às informações do mundo que as rodeia.

Alguns fatores contribuem para a diferença da percepção e do processo perceptivo entre pessoas no trabalho, incluindo características do perceptor, do percebido e da situação.

As experiências anteriores do indivíduo, necessidades ou motivos, personalidade, valores e atitudes são fatores que influenciam diretamente a visão a respeito de algo ou alguém por parte do perceptor. Algumas características da pessoa percebida, objeto ou acontecimento, são importantes no processo de percepção, tais como contraste, intensidade, tamanho, movimento e repetição ou novidade, além do contexto social e organizacional do ambiente que também podem influir no processo perceptivo.

Para Schermerhorn, Hunt e Osborn (1999) os estágios de informação-processamento do processo perceptivo são divididos em atenção da informação e seleção, organização da informação, interpretação da informação e recuperação da informação.

A informação passa por um processo de filtragem que bloqueia a sua entrada de forma completa, permitindo a entrada de uma pequena parte das informações disponíveis. Esta filtragem pode ser feita através do processamento controlado, ou seja, da definição consciente do que deve ser ignorado, ou de forma inconsciente, quando de forma automática o perceptor atém-se a partes específicas de seu interesse em relação ao que está sendo percebido.

Após a filtragem seletiva, a informação é organizada através de esquemas pessoais a respeito de um conceito ou estímulo desenvolvido a partir das experiências anteriores. Os esquemas pessoais mostram como uma pessoa classifica as demais em categorias, como tipos e grupos segundo características semelhantes percebidas, através de estereótipos armazenados na memória duradora.

Uma vez dirigida para certos estímulos, e agrupadas e organizadas as informações, dirige-se o processo perceptivo para a interpretação das ações e posteriormente para o confronto das percepções com as informações arquivadas na memória.

As percepções, são identificadas por simplificações, as quais Robbins (2005) cita e descreve cinco modelos básicos: percepção seletiva, efeito de Halo, efeito de contraste, projeção e estereotipagem.

A percepção seletiva é a tendência a percebermos uma pessoa, objeto ou evento que se sobressaia, uma vez que é impossível percebermos tudo o que está a

nossa volta. A percepção seletiva nos permite uma “leitura rápida”, mas com o risco de obtermos uma figura imprecisa, pois sempre vemos o que queremos ver e podemos tirar conclusões erradas de uma situação ambígua.

Já o efeito de Halo está relacionado à construção de uma impressão geral de alguém ou de algo baseado em uma única característica, como aparência, inteligência ou sociabilidade.

O efeito de contraste diz respeito à comparação entre situações, objetos ou pessoas. As coisas não são avaliadas isoladamente, sofrendo influências de conjunturas anteriores.

A projeção é a atribuição de nossas características aos outros, projetando de forma uniforme nas pessoas nossas crenças, intenções e visões.

Por fim, a estereotipagem é o julgamento, principalmente de pessoas, com base em nossa percepção do grupo do qual a pessoa faz parte. A generalização é um meio de simplificar um mundo complexo e de nos permitir manter uma coerência.

Os processos de mudança sofrem uma decodificação a partir da percepção dos atores envolvidos. Para que possamos avançar em termos teóricos, há que identificarmos no que consiste a mudança organizacional.

### **1.3 MUDANÇA ORGANIZACIONAL**

A análise de mudanças nas organizações é bastante complexa. Para Machado da Silva, Fonseca e Fernandes (1999) a mudança organizacional ocorre na medida em que novos valores e regras são incorporados ao ambiente, não podendo ser apenas conduzida e controlada pelas expectativas e intenções de líderes formais.

As organizações de hoje enfrentam um ambiente cada vez mais dinâmico e mutável, o que exige destas uma rápida adaptação às novas condições.

A organização é um complexo sistema de partes interdependentes, compreendida como estrutura que envolve as dimensões do ambiente, da estratégia, da estrutura, do comportamento e dos programas. Nesta perspectiva, a

mudança organizacional ocorre quando uma ou mais dessas dimensões são alteradas, gerando impactos em partes ou no conjunto da organização (BEATRIZ; MACHADO-DA-SILVA, 1999).

Para Motta (1997), a mudança é qualquer alteração no estado atual das coisas. Pode-se definir a mudança organizacional como a alteração da estrutura, da tecnologia, do ambiente físico ou das pessoas de uma organização, de modo a sobreviver melhor no seu ambiente.

A mudança organizacional pode ser estudada e analisada segundo duas grandes abordagens: a determinista e a voluntarista. Na abordagem determinista de mudança, a ênfase recai sobre as legítimas regularidades inerentes às coisas e sobre o conjunto de limites do desejo humano. Considera-se que as organizações estão continuamente mudando, porém, essas mudanças não podem ser arbitrariamente controladas. A maior parte das mudanças ocorre simplesmente como resposta a alterações do meio ambiente tendo lugar através do acréscimo de pequenas modificações, não como o resultado de uma política, mas como uma característica da realidade organizacional (KAUFMAN apud MENDONÇA; VIEIRA e SANTO, 1999)

A abordagem voluntarista de mudança enfatiza o papel da atividade humana, assumindo que as decisões humanas podem ter como resultado importantes diferenças na mudança. Para Huber e Glick (apud MENDONÇA, VIEIRA e SANTO, 1999), o papel da alta gerência da organização é determinante na mudança organizacional. Conforme os autores, a alta gerência influencia a mudança de quatro maneiras: como uma fonte de mudança; como dificultadores da mudança; como intérpretes do ambiente organizacional; e como manipuladores do ambiente organizacional.

Segundo Robbins (2005), agentes de mudança são as pessoas que assumem a responsabilidade de gerir as atividades de mudança, atuando como catalisadores do processo. Dessa forma, uma das atividades da alta gerência seria lidar com as resistências a mudança organizacional.

Ao agente de mudanças cabe o conhecimento dos aspectos institucionais legais e das formas alternativas de se estruturar uma empresa ou serviço público. “Inovar pode ser: redividir, suprimir; recriar setores, departamentos ou unidades de

negócios, reformulando linhas de autoridades, eliminando conflitos e redefinindo responsabilidades” (MULLER; VIEIRA, 1999, p. 3).

As pressões para mudança nas organizações podem vir de muitas fontes, categorizado-se as forças de mudança como externas ou internas. As forças externas, tais como novas tecnologias, mudanças de valores sociais, novas oportunidades, dentre outras, criam uma necessidade de mudança organizacional, que pode ser planejada para que a organização se ajuste às novas condições ambientais, sem que o equilíbrio estrutural e comportamental seja muito perturbado. Já as condições de equilíbrio já perturbadas dentro das organizações, denominadas genericamente como tensões organizacionais, são as principais causadoras da necessidade de alterações nas estruturas e no comportamento organizacional, sendo estas as maiores forças internas para mudanças.

Existem várias classificações sobre tipos de mudanças que ocorrem em organizações e, segundo Lima e Bressan (2003), tal fato está relacionado aos modelos que explicam o processo de mudança organizacional. Os principais modelos explicativos de mudança seriam o modelo de Burke e Litwin (1992) e o modelo de Greenwood e Hinings (1996). O primeiro modelo estabelece conteúdos de mudança e o segundo tenta explicar o processo de mudança a partir de interações com o ambiente (NEIVA; PAZ, 2007 ).

O modelo de Burke e Litwin (1992), por exemplo, afirma que mudança transformacional ocorre na organização, quando a cultura ou a missão organizacional muda. As demais características organizacionais seriam indicadoras de mudança transacional, ou seja, uma mudança de menor espectro na organização.

Já Greenwood e Hinings (1996), se interessam mais por explicar o processo de mudança nas organizações. O modelo estabelece que a insatisfação dos interesses individuais e o grau em que os indivíduos se comprometem com os valores organizacionais funcionam como precipitadores da mudança e enfatiza também que as organizações são arenas nas quais coalizões, com diferentes interesses, graus diferenciados de envolvimento com os valores preponderantes na organização e capacidades de influenciar, tentam dominar.

Handy (1996) classifica a mudança como contínua ou descontínua. Contínua é a mudança confortável, que altera o mínimo possível o *status-quo*, enquanto a mudança descontínua não parte de um padrão, fugindo dos conceitos aceitos anteriormente e utilizando-se de idéias que podem parecer absurdas à primeira vista, necessitando de pensamento também descontínuo. Handy considera a tecnologia como um fator primordial para a mudança descontínua, não pela tecnologia como fim, mas pelo impacto que ela produz em nossas vidas e nas organizações.

### **1.3.1 Mudança Organizacional – Histórico**

As primeiras técnicas de mudança organizacional enfocavam quase exclusivamente a estrutura formal da empresa. Agentes dotados de orientação mecanicista desenhavam novas configurações de trabalho, envolvendo modificações nas relações hierárquicas e a criação, alteração ou exclusão de funções. O importante era reprojeter racionalmente a empresa, entendida essencialmente por sua estrutura e processos formais. O maior trabalho, porém, acabava sendo o gerenciamento do impacto causado pelas mudanças, pois não raras vezes essas mudanças aconteciam com muita freqüência, o que tornava impossível avaliar seus efeitos (CALDAS; WOOD JR., 1999).

Com o esgotamento deste modelo, vitimado por seus insucessos práticos, as técnicas de mudança organizacional passaram a se focarem nas pessoas e suas relações, com o eixo deslocado para o comportamento e o clima organizacional, partindo-se do pressuposto que a redução do nível de conflito e a melhoria das relações poderiam melhorar o desempenho das empresas (CALDAS; WOOD JR., 1999).

Os mesmos autores citam um terceiro momento histórico que destaca a valorização do ambiente como chave da mudança. Pontos como tecnologia e competição governariam a estratégia e a ação, e estas deveriam comandar a adaptação das pessoas, das estruturas e dos processos. A idéia era de que quanto maior fosse a adequação da organização ao seu ambiente, melhor seria o seu desempenho, passando a mudança organizacional a estar intimamente ligada ao planejamento estratégico.

Caldas e Wood Jr. (1999) descrevem um quarto momento da mudança organizacional associada ao crescimento dos processos de qualidade e produtividade com as técnicas orientais de administração como o *just in time*, a qualidade total e a orientação para o cliente. Nesse momento, o ponto de partida era de que a mudança não poderia ser vista como um evento isolado, mas como processos de melhoria contínua.

O quinto momento relacionado ao verdadeiro modismo que se tornou a mudança organizacional está relacionado à prática da reengenharia, definida por Robbins:

A reengenharia implica ignorar o modo como as coisas tem sido tradicionalmente feitas e reformular completamente a organização partindo do zero, do desenvolvimento do produto até o atendimento ao cliente (2001, p.471).

### **1.3.2 Aspectos humanos e resistências**

Para Ouro (2005) as dificuldades para a implementação de mudanças não estão nos aspectos técnicos, e sim nos aspectos humanos e políticos, sendo necessário para a implantação da mudança desejada, aprofundar os conhecimentos da dimensão cultural.

Segundo Robbins (2005), os funcionários de uma empresa podem ser os principais estimuladores da inovação e da mudança, ou podem ser o seu principal bloqueio. O desafio para os administradores é estimular a criatividade dos seus funcionários e a sua tolerância à mudança, tornando-os parceiros na sua implementação.

Para Ouro (2005) um projeto de mudança difere dos demais em função de trazer embutido na sua própria natureza aspectos emocionais em maior grau e frequência do que outros. Lidar com mudança significa trabalhar com incertezas e inseguranças.

Segundo Caldas e Wood Jr. (1999) existe uma armadilha nos processos de mudança, quando as pessoas percebem que podem “pregar a reza” sem ter de

mudar substancialmente nada. Então o novo jargão tende a mascarar o antigo comportamento.

Ouro (2005) cita alguns sintomas comuns em ambientes de mudanças, sendo os mais importantes, o apego à zona de conforto, pois um dos impactos das mudanças poderá ser o afastamento do grupo atual ou da tarefa já conhecida e a não-intimidade com novas tecnologias, a insegurança frente a uma nova rotina e insegurança quanto a possível perda de poder ou *status*.

Como formas de resistência à mudança, Pereira e Fonseca (apud MULLER; VIEIRA, 1999, p. 5), categorizam comportamentos que incluem:

- a) ignorar a mudança: refere-se à “fingir não enxergar”, o que permite o não comprometimento. Possibilita esconder na alienação o medo de optar. Existe a fantasia de que a não-decisão isenta das conseqüências, e esquece-se de que a abdicação também é uma forma de decisão. Podem ocorrer sentimentos de amargura, pessimismo e depressão, relacionados a um futuro não almejado;
- b) isolar-se: refere-se à percepção de não necessitar conviver com a realidade da mudança. Pode gerar solidão;
- c) boicotar: refere-se ao comportamento de resistência agressiva, destruidora;
- d) resistir ativamente: refere-se à decisão de defender princípios e posições com rigidez, elegância, fleuma e bravura. Às vezes, este tipo de decisão tem um papel na clarificação do contexto da mudança porque verbaliza, argumenta e expressa pontos de vista; evidencia a história, as tradições e a experiência passada;
- e) resistir passivamente: refere-se à dissimulação, a não fazer, nem deixar que os demais façam. É uma das reações mais difíceis de serem trabalhadas porque são aparentemente assintomáticas ou confusas. Suas conseqüências podem tornar as pessoas amorfas, sem caráter e sem confiabilidade.

Para Robbins (2005) as fontes de resistência à mudança dividem-se em individuais e organizacionais. Dentre as fontes de resistência individual as mais

perceptíveis são os hábitos adquiridos que não admitimos deixá-los, as necessidades de segurança, fatores econômicos como o receio de não ser bem sucedido frente a uma nova realidade e perder o emprego, o medo do desconhecido e o processamento seletivo de informações que faz com que as pessoas ignorem informações que possam desafiar a visão de mundo que construíram no decorrer dos anos.

Robbins (2005) indica seis táticas que podem ser usadas pelos agentes de mudança para enfrentar as resistências:

- a) educação e comunicação: Consiste em minimizar a resistência por meio da comunicação com os funcionários para ajudá-los a compreender a lógica da mudança. Se os funcionários forem informados sobre todos os fatos e tiverem suas dúvidas esclarecidas, a resistência tende a diminuir, desde que se pressuponha existir confiança mútua e credibilidade;
- b) participação: Trata-se de inserir os funcionários no processo decisório de questões relativas à mudança, gerando comprometimento.
- c) facilitação e apoio: Os agentes de mudança podem oferecer esforços apoiadores, como treinamento para o desenvolvimento das novas habilidades necessárias;
- d) negociação: É a troca de algo valioso pelo afrouxamento da resistência;
- e) manipulação e cooptação: A manipulação se refere às tentativas de influência disfarçada, como a distorção de fatos, sonegação de informações e criação de falsos rumores. Já a cooptação por outro lado, é a mistura de manipulação com participação.
- f) coerção: É o uso de ameaças diretas ou de força sobre os resistentes.

Segundo Robbins (2005) a resistência à mudança é positiva em certo sentido, pois oferece um grau de estabilidade e previsibilidade ao comportamento, podendo também constituir-se em uma fonte de conflitos funcionais positivos quando estimula discussões sobre idéias que resultarão em uma melhor decisão.

Nos próximos itens far-se-á uma contextualização do setor objeto de investigação nessa pesquisa, qual seja a administração do setor público, seus

atores, bem como a mudança observada de modo específico em relação a esse contexto.

## **1.4 SERVIÇOS PÚBLICOS**

O conceito de serviço público surgiu na França no final do século XIX, revelando transformações profundas no seio do Estado, conduzidas pelo processo de industrialização que exigia uma intervenção mais dinâmica do Estado, não somente na preservação do equilíbrio social, mas em muitos casos substituindo a iniciativa privada na criação de infra-estruturas e na provisão de serviços de interesse coletivo. A criação dos serviços públicos, como hoje são conhecidos, é classicamente associada à existência de certas necessidades sociais objetivas e justificada pela suposição ideológica da existência de uma missão de interesse coletivo (FADUL, 1999).

A baixa qualidade dos serviços públicos gera e perpetua uma baixa expectativa em relação ao que pode ser oferecido, tanto por usuários quanto por prestadores de serviços, contribuindo, assim, para gerar um ciclo vicioso de insatisfação e frustração de gerentes e usuários. Nota-se que as organizações públicas são sistemas complexos devido ao alto índice de burocracia existente no seu funcionamento, isto é, o tipo de regulamento desenvolvido na burocracia estatal tende a ser aplicado a qualquer organização pública. Dessa maneira, as condições e a organização do trabalho tendem a uniformizar-se no setor público, ou seja, os trabalhadores das organizações públicas tendem a encontrar-se em idênticas situações laborais e de organização do trabalho, proporcionadas pela burocracia estatal, uma vez que os seus dirigentes são responsáveis perante uma autoridade externa à organização pública, gerando, assim, uma tendência à centralização das decisões (PIRES; MACÊDO, 2006).

As organizações públicas mantêm as mesmas características básicas das demais organizações, acrescidas, entretanto, de algumas especificidades como: apego às regras e rotinas, supervalorização da hierarquia, paternalismo nas relações, apego ao poder, entre outras. Tais diferenças são importantes na definição

dos processos internos, na relação com inovações e mudança, na formação dos valores e crenças organizacionais e políticas de recursos humanos (PIRES; MACEDO, 2006).

A administração pública, via de regra, é considerada ineficaz, com críticas da sociedade que enfatizam a lentidão dos processos, a tendência à burocratização, e ao corporativismo, a excessiva centralização, a inflexibilidade produzida pelo excesso de normas e os privilégios dos servidores públicos, além da falta de capacidade de reduzir ou suprimir as desigualdades sociais e de atender razoavelmente as necessidades coletivas (FADUL, 1999).

Concepções e arregimentações defendidas por três correntes acadêmicas da Administração Pública são as mais aceitas quando se tenta conceituar tal segmento: Velha Administração Pública, Novo Negócio Público e Novo Serviço Público, cada qual priorizando o desenvolvimento de um determinado perfil para a adequação da função do funcionário público.

A linha teórica da Velha Administração Pública defende a separação entre os formuladores e os executores das políticas públicas. O governo, segundo essa concepção, preocupa-se com a elaboração das políticas públicas, estabelecendo autoridades executivas, controle hierárquico nas organizações e alcance dos objetivos, de forma segura e eficiente. O interesse público, segundo essa corrente, é definido politicamente pelos eleitos e expresso em mecanismos legais. Essa visão de interesse público embasa-se no modelo normativo (COSTA; SALM, 2006).

Segundo Costa e Salm (2006), a corrente do Novo Negócio Público não contradiz a busca da eficiência e da redução de custo; propõe, todavia, uma nova abordagem, resultante dos preceitos defendidos pelo neoliberalismo, destacando que os preceitos do Novo Negócio Público modificaram o modo de pensar a administração pública, pois o manejo do recurso público passou a ser equiparado ao gerenciamento do recurso privado.

A argumentação do Novo Negócio Público prima pela utilização, no setor público, dos preceitos dos negócios e do setor privado. Cabe ressaltar que a fundamentação das idéias dessa corrente está calcada nos mecanismos e terminologias do mercado. Os programas públicos são regidos e guiados conforme as regras mercadológicas, enfatizando o racionalismo econômico, num movimento

de priorização do aumento da produtividade e redução dos custos, mediante alternativas de entrega de serviços aos clientes. Argumenta ainda que o cliente é aquele que lida com o “negócio final” do órgão público, o indivíduo que está em contato com a organização. Na condição de cliente, recebe valor privado de um serviço promovido pelo órgão público e este, na sua condição de provedor, determina quais serviços públicos serão oferecidos à sociedade. Cumpre salientar que a palavra “cliente” deriva do latim, e significa “dependente” ou “seguidor”. Essa terminologia remonta a uma perspectiva de que o cliente, na esfera política, é alguém que necessita de ajuda.

Para os mesmos autores, o Novo Serviço Público constitui-se numa proposta calcada na teoria democrática, imbuída de diferentes abordagens de conhecimento, ressaltando-se as linhas positivas, interpretativas e críticas. Seus parâmetros não são filtrados somente por uma concepção, mas pela comunhão de múltiplas racionalidades: política, econômica e organizacional.

Essa corrente acadêmica propõe o resgate do que fora rechaçado pela Velha Administração Pública e pelo Novo Negócio Público: a dignidade humana, a confiança, o sentimento de pertencimento, a preocupação com os outros, o serviço e a cidadania suportados por valores compartilhados e pelo interesse público, como elementos do comportamento humano a formar sua base de competência.

Enquanto as demais propostas da Administração Pública enfatizavam o resultado, o Novo Serviço Público solidifica-se pelo processo, pela realização calcada na justiça, na equidade, na responsabilidade, no respeito, bem como na dimensão do poder dividido entre todos os envolvidos. Defende que é por meio da obtenção da participação do cidadão que ele é retirado da alienação. Essa corrente acredita no alcance da participação cidadã, respaldando-se na necessidade de intenso estudo e análise para promovê-la, vendo, como uma das alternativas, a utilização adequada da tecnologia (COSTA; SALM, 2006).

### **1.4.1 Servidor Público**

Na corrente acadêmica definida como Velha Administração Pública, o papel do servidor público, não envolve julgamentos pessoais em virtude do bem comum, mas, sim, a execução neutra e eficiente da lei elaborada pelos representantes eleitos. Essa função engessada do servidor público é conseqüência da autoridade exercida de cima para baixo nos órgãos públicos e do exercício do controle e regulamentação dos usuários. Nessa conjuntura, o funcionário público perpetua-se enquadrado em um modelo de negação à liberdade e ao sentido de reflexão (RAMOS, 1984).

O papel do funcionário público no Novo Negócio Público é dimensionado conforme as funções de um empreendedor do setor privado, cabe a ele discernimento na aplicação dos recursos, aplicando-os conforme investiria numa situação de negócio próprio.

Frente à prerrogativa co-produtiva do Novo Serviço Público, o papel do servidor público se estabelece pelo incentivo e pela facilitação do engajamento do cidadão nas questões políticas. Diferentemente do que fora proposto pela Velha Administração Pública, este servidor público não busca somente a segurança de um emprego burocrático; mas se dimensiona como alguém que pode realizar algo diferente, em prol do próximo, da comunidade e do alcance do bem comum, com o objetivo de trazer a essência da função de servir, segundo a qual, o servidor público deve reger-se por um senso de direito e de moralidade pública. Os valores relativos à função pública destacam aspectos como lealdade, promoção da equidade, da oportunidade e da justiça.

A história da Administração Pública no Brasil ainda é muito recente, mas já é auto-suficiente para gerar um modelo de operação próprio. No Brasil, os trabalhadores de organizações públicas sempre necessitaram possuir habilidades diplomáticas nas suas relações de trabalho, para não provocarem divergências com a administração pouco competente dos gestores. Nas organizações públicas, são as relações de estima e os jogos de influência os verdadeiros indicadores de poder no Brasil (COSTA; SALM, 2006).

### 1.4.2 Mudança e Organizações Públicas

Observa-se nos últimos anos o encolhimento do Estado, as tentativas de modernização administrativas, incluindo mudanças de gestão e de tecnologia, e a adoção de políticas poupadoras de mão-de-obra, se manifestando, por exemplo, na redução das contratações, na diversificação de vínculos empregatícios e na estagnação dos salários (BORGES; LIMA; VILELA e MORAIS, 2004).

Ao longo das últimas décadas, o setor público viu-se sob maior pressão para melhorar seu desempenho e demonstrar maior transparência e avaliação de resultados. Essa maior pressão também resultou na busca de melhorias na forma de operar. Nota-se, entretanto, que existem várias características específicas do setor público que exercem influência sobre programas de melhoria ou de mudança (BIAZZI; BIAZZI e MUSCAT, 2006).

Entre as demandas das organizações públicas, a principal a ser considerada é a tentativa de transformação da cultura imposta a elas desde o princípio da criação do serviço público.

De acordo com Carbone (2000), as características da organização pública que dificultam a sua mudança são as seguintes:

- burocratismo — excessivo controle de procedimentos, gerando uma administração engessada, complicada e desfocada das necessidades do país e do contribuinte;
- autoritarismo/centralização — excessiva verticalização da estrutura hierárquica e centralização do processo decisório;
- aversão aos empreendedores — ausência de comportamento empreendedor para modificar e se opor ao modelo de produção vigente;
- paternalismo — alto controle da movimentação de pessoal e da distribuição de empregos, cargos e comissões, dentro da lógica dos interesses políticos dominantes;
- levar vantagem — constante promoção da punição àqueles indivíduos injustos, obtendo vantagens dos negócios do Estado;
- reformismo — desconsideração dos avanços conquistados, descontinuidade administrativa, perda de tecnologia e desconfiança generalizada. Corporativismo como obstáculo à mudança e mecanismo de proteção à tecnocracia.

Segundo Ouro (2005) um estigma relacionado às dificuldades de mudanças nas organizações públicas é considerar a não possibilidade de demissão de seus funcionários como fator de estagnação, pois a qualquer movimento de mudança essa premissa eliminaria o vigor inicial, trazendo à organização o desânimo até mesmo antes das primeiras abordagens sobre as mudanças.

Para a mesma autora, as unidades de administração pública precisam adotar um novo modelo de gestão. É certo que muitas barreiras residem no aspecto cultural, aonde, por exemplo, os processos com excesso de burocracia estão arraigados, impedindo que novos procedimentos sejam adotados. A sociedade exige novas posturas, assim como a resolução dos problemas que residem nos aspectos culturais e de gestão do que é público, de modo a capacitar o país para o desenvolvimento econômico, social e cultural necessário.

Ouro (2005) também se refere à preemência das organizações públicas ratificarem as necessidades do desenvolvimento do pensamento e do agir estratégico, e da definição clara dos papéis, do desempenho das tarefas com qualidade, sejam estratégicas, táticas ou operacionais. Precisam do dinamismo e da compreensão dos seus propósitos e do significado do trabalho de cada um, capacitando o corpo de funcionários e lideranças a enxergar o todo, pelo conhecimento do impacto de suas ações e decisões nos resultados da organização e na qualidade dos serviços prestados à população.

A mesma autora afirma que atribuir, ainda, as dificuldades de mudança à não-vulnerabilidade à demissão significa negar a sensibilidade, a criatividade, a competência e o comprometimento de cada funcionário, ou servidor, com a instituição da qual faz parte, negando a sua condição de realização pessoal, através da constituição do sucesso das organizações públicas.

Para Ouro (2005) o que pode então condicionar a dificuldade das mudanças nas organizações públicas, além da vontade política, é a capacidade de envolver pessoas, identificar seus interesses, e saber como motivá-las, compartilhando propósitos e informações, disseminando conhecimentos, estabelecendo metas conjuntas e cobrando pelo alcance das mesmas.

Em organismos públicos (SPINK apud BEATRIZ; MACHADO-DA-SILVA, 1999) a expressão “continuidade e descontinuidade administrativa” refere-se aos

dilemas, práticas e contradições que surgem na Administração Pública, Direta e Indireta, a cada mudança de governo e a cada troca de dirigentes. Também dentro de um mesmo governo ou de governos de mesma conotação política, a mudança de dirigentes acarreta mudanças nas rotinas administrativas dos órgãos e não no modo de conceber e realizar as suas finalidades. Podemos conceber a idéia de descontinuidade administrativa, como as mudanças nas políticas públicas implementadas pelo Estado. Essas mudanças implicam desde mudanças de prioridades setoriais de investimentos, até mudanças na estrutura organizacional, interrupção e retomada de obras e serviços, tomadas de decisões e implementação de programas e projetos.

O setor público é propício a lutas entre grupos de interesse e por ocasião dos processos sucessórios, as disputas de interesses e de significados provocam um realinhamento de alianças e de coalizões, capazes de afetar mudanças organizacionais amplas. Em face das mudanças, os grupos são abertos a algumas delas e não a outras. O que estes grupos valorizam está diretamente associado à sua interpretação do que seja congruente em termos de seus interesses. Ou seja, enquanto ações interessadas, relaciona-se à satisfação de necessidades, imediatas ou futuras, e à motivação para desenvolver e assegurar uma distribuição de *status* e autoridade, manter ou aumentar posições de ganho. Assim, a articulação entre valores e interesses torna explícitas as intenções subjacentes à conduta, refletindo-se nas práticas organizacionais (BEATRIZ; MACHADO-DA-SILVA, 1999)

## **2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Método de pesquisa é o caminho e o instrumental próprios com o objetivo de abordar a realidade estudada. Embora seja uma prática teórica, a pesquisa vincula pensamento e ação. Ou seja, nada pode ser intelectualmente um problema, se não tiver sido, em primeiro lugar, um problema da vida prática (MINAYO, 2003).

### **2.1 Método**

O método de pesquisa escolhido foi o método qualitativo, uma vez que nas Ciências Sociais a pesquisa qualitativa trabalha com um universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (MINAYO, 2003). O estudo de caso é um método de pesquisa particularmente útil para o desenvolvimento e refinamento de teorias. Pode ser definido como a história de um fenômeno passado ou presente, extraída a partir de múltiplas fontes de evidências (VOSS; TSIKRIKTSIS e FROHLICH, 2002). Entre as vantagens do estudo de caso, podemos citar a possibilidade de estudar o fenômeno em seu cenário natural e gerar teoria relevante e significativa por meio da observação da realidade. Além disso, o estudo de caso permite responder a questões com uma compreensão relativamente ampla da natureza e da complexidade do fenômeno (BIAZZI; BIAZZI e MUSCAT, 2006)

## 2.2 Técnica de Coleta de Dados

Foi utilizada a técnica da entrevista semi-estruturada individual, uma vez que a entrevista segundo Gil (2008) é a técnica adequada para a obtenção de informações a respeito do que as pessoas sabem, crêem, esperam, sentem ou desejam. Foi também utilizada a observação direta em razão do tema do trabalho ter relação íntima com a atividade profissional do pesquisador. As entrevistas foram realizadas no período compreendido entre abril e maio de 2009, sendo realizadas no pátio da Agência do INSS Partenon após contato prévio com os segurados durante o atendimento e com servidores conforme combinação de horários possíveis. As entrevistas tiveram uma duração média de 40 minutos, variando de acordo com o grau de interesse do entrevistado no assunto.

O acesso aos sujeitos da pesquisa foi facilitado em função do pesquisador exercer sua atividade profissional junto a Agência pesquisada, desta forma também, a observação direta se deu desde o momento da definição do tema deste trabalho, por volta de agosto de 2008.

O roteiro da entrevista com os servidores contemplou os seguintes aspectos, a fim de atingir os objetivos propostos:

- 1 – O que você pensa dos serviços públicos em geral e do INSS especificamente?
- 2 – O que você pensa a respeito de ser servidor público?
- 3 – Quais aspectos lhe trazem satisfação e/ou insatisfação no exercício de sua atividade?
- 4 – Quais foram as mudanças mais importantes ocorridas na instituição, e qual a sua percepção quanto à reação dos servidores às mudanças?
- 5 – Qual a sua avaliação do Sistema de Agendamento Eletrônico?
- 6 – Quais as mudanças ocorridas na APS a partir da implantação do Sistema de Agendamento Eletrônico?

O roteiro da entrevista com os segurados contemplou os seguintes aspectos, a fim de abordar os objetivos propostos:

- 1 – O que você pensa dos serviços públicos em geral e do INSS especificamente?
- 2 – O que você pensa dos servidores públicos?
- 3 – Como você compara os serviços públicos e os serviços privados?

4 – Quais mudanças você percebe no INSS?

5 – Como você avalia o Sistema de Agendamento Eletrônico, suas formas de acesso e resultados?

Após as entrevistas, foi realizada a transcrição das mesmas, com ordenação de dados (mapeamento), classificação (o que é relevante em cada categoria) e análise preliminar (articulação de dados com as referências) para posteriormente estabelecer um comparativo entre as opiniões de servidores e segurados, procurando responder à questão da pesquisa com base em seus objetivos.

## **2.3 Contexto e Sujeitos da Pesquisa**

O estudo foi realizado na APS Partenon na cidade de Porto Alegre, com servidores do setor de benefícios e usuários. Foram consultados 05 servidores que exerceram atividades antes e após a implantação do novo sistema, uma vez que o objetivo é coletar e entender suas percepções sobre a nova ferramenta, qual seja, o agendamento eletrônico.

Da mesma forma, os 05 usuários consultados são aqueles que se utilizaram dos serviços anteriormente e voltaram a fazê-lo após a nova rotina.

Para fins de melhor caracterização foi atribuído aos servidores a sigla “S” seguida de um número, que é o de ordem das entrevistas e aos segurados a letra “U”, em função de serem usuários do sistema e para diferenciá-los dos servidores, da mesma forma seguido de um número de ordenamento da entrevista:

S1 – Técnico do Seguro Social, 45 anos, ensino médio completo, 15 anos de INSS.

S2 - Técnico do Seguro Social, 40 anos, ensino superior completo, 15 anos de INSS.

S3 - Técnico do Seguro Social, 35 anos, ensino superior incompleto, 14 anos de INSS.

S4 - Técnico do Seguro Social, 30 anos, ensino superior completo, 04 anos de INSS.

S5 – Técnico do Seguro Social, 53 anos, ensino superior completo, 27 anos de INSS.

U1 – Usuário diversas vezes, sexo masculino, autônomo, 43 anos, viúvo, primeiro grau incompleto.

U2 - Usuária 02 vezes, sexo feminino, autônoma, 51 anos, divorciada, ensino superior completo.

U3 – Usuário 02 vezes, sexo feminino, empregada, 51 anos, viúva, segundo grau incompleto.

U4 – Usuária 04 vezes, sexo feminino, empregada, 59 anos, casada, primeiro grau incompleto.

U5 – Usuária 03 vezes, sexo feminino, empregada, 50 anos, divorciada, segundo grau completo.

## **2.4 Análise dos Dados**

As respostas conduziram a diversos tópicos temáticos. Informações de significados semelhantes foram sistematizadas, compondo grupos ordenados de dados, ou seja, categorias por tópicos temáticos. Cada tópico possui um conjunto de categorias, todos analisados à luz do referencial teórico.

## **3 CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO**

### **3.1 O INSS**

O sistema previdenciário nacional surgiu na época do Império com alguns mecanismos de proteção ao trabalhador. Contudo, somente a partir de 1923, com a aprovação da Lei Eloy Chaves, o país adquiriu um marco jurídico para a atuação do sistema que na época era composto pelas Caixas de Aposentadorias e Pensões – CAPs. A Lei Eloy Chaves tratava especificamente das CAPs das empresas ferroviárias, pois seus sindicatos eram bem organizados e possuíam maior poder de pressão política (INSS, 2003).

Essa situação sofreu alterações ao longo da década de 1930 com o crescimento da população urbana e a ampliação do sindicalismo levando a uma tendência de organização previdenciária por categoria profissional, o que fortaleceu as instituições de previdência, que foram assumidas pelo Estado, surgindo então os Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs.

Rapidamente os Institutos representantes de categorias com renda superior se tornaram politicamente fortes, pois dispunham de mais recursos financeiros e políticos. Tal fato gerou um problema de distorção, com categorias efetivamente representadas e outras sub-representadas. Dessa forma, era clara a necessidade de um sistema previdenciário único.

A Lei 3.807, de 26 de agosto de 1960, criou a Lei Orgânica de Previdência Social – LOPS, que unificou a legislação referente aos Institutos de Aposentadoria e Pensões. Posteriormente o Decreto-Lei nº 72, de 21 de novembro de 1966, uniu os

seis Institutos de Aposentadorias e Pensões existentes na época (IAPM, IAPC, IAPB, IAPI, IAPETEL, IAPETEC), criando o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS. O INPS unificou as ações da previdência para os trabalhadores do setor privado, exceto os trabalhadores rurais e domésticos. No decorrer da década de 1970, a cobertura previdenciária expandiu-se com a concentração de recursos no governo federal, especialmente devido as seguintes medidas: em 1972, a inclusão dos empregados domésticos, em 1973, a regulamentação das inscrições de autônomos em caráter compulsório, em 1974, a instituição do amparo previdenciário aos maiores de 70 anos de idade e aos inválidos não segurados; em 1976 a extensão dos benefícios de previdência e assistência social aos empregados rurais e seus dependentes.

Na década de 1970, inovações importantes aconteceram na legislação previdenciária, disciplinadas por vários diplomas legais, surgindo a necessidade de unificação, que de fato ocorreu com as CLPS (Consolidação das Leis da Previdência Social) em 24/01/1976 por meio do Decreto 77.077. No ano seguinte, foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS.

Para assegurar uma maior eficiência para o Instituto, a Dataprev – Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social, foi instituída pela Lei nº 6.125, de 1974, através do Poder Executivo.

Com a Constituição de 1988, foi criado o conceito de Seguridade Social composto pelas áreas de Saúde, Assistência e Previdência Social.

Em 27 de junho de 1990, durante a gestão do então presidente Fernando Collor de Melo, foi criado o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, por meio do Decreto 99.350, que autorizou a fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – IAPAS, com o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, como instituição autárquica, com todas as características propostas no Decreto-Lei 200/67 e vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS, atual ministério da Previdência Social – MPS.

De acordo com o art.1º da Lei 8.123 de 24 de julho de 1991 *“A Previdência Social, mediante contribuição, tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.”*

Compete ao INSS a operacionalização do reconhecimento dos direitos dos segurados do Regime Geral de Previdência Social – RGPS que atualmente abrange aproximadamente 37 milhões de contribuintes e pagou em julho de 2008, 28,9 milhões de benefícios, injetando na economia 15,4 bilhões de reais.

No art. 201 da Constituição Federal Brasileira, observa-se a organização do RGPS, que tem caráter contributivo e de filiação obrigatória, e aonde se enquadra toda a atuação do INSS.

### **3.2 A APS Partenon**

Analisaremos para fins deste estudo a APS Partenon, situada em Porto Alegre no Rio Grande do Sul, localizada a aproximadamente 06 km do centro da cidade e responsável pelo atendimento dos moradores de grande parte da cidade, principalmente, os da região leste. Esta unidade, está situada na rua Julio Bocacio 667, bairro Partenon.

Na APS trabalham 22 servidores divididos em dois turnos de seis horas, mais 06 funcionários terceirizados (limpeza, segurança e telefonia) e dois estagiários. O setor de benefícios divide-se em triagem, manutenção, retaguarda e agendamentos. A triagem é o setor de informações rápidas, que os segurados procuram somente para sanar pequenas dúvidas e retirar senhas para serem atendidos nos setores de manutenção ou agendamento. Dois servidores são os responsáveis pela triagem, um pela parte da manhã e outro pela parte da tarde. A manutenção é responsável por acertos nos benefícios, como mudanças de endereço, procurações para recebimento no banco por segurados impossibilitados, pagamentos não gerados pelo sistema, e informações sobre recolhimento de contribuições entre outros, sendo utilizados para tanto 06 servidores divididos em dois turnos. Na retaguarda estão: dois servidores responsáveis pelo arquivo e tramitação de processos, além do controle e administração dos materiais da APS, um servidor responsável pelo controle interno, que é uma espécie de auditoria interna para apuração de irregularidades nos benefícios, um servidor responsável pela concessão dos processos represados, um servidor responsável pelo

andamento dos processos em fase de recurso, e a chefe da agência, a chefe de benefício e um supervisor de benefício.

O setor de agendamentos é onde são atendidas as pessoas que realizaram previamente a marcação de seu atendimento via telefone ou Internet, quando será então na data e hora marcada habilitado o benefício agendado e, via de regra, definido, desde que não necessite de análise mais aprofundada ou pesquisa em empregadores ou consulta a legislação para casos específicos. São recebidos pedidos de benefícios de Aposentadoria por Idade e por Tempo de Contribuição, Salário Maternidade, Pensão por Morte, Auxílio Reclusão e Benefícios Assistenciais ao Idoso e ao Deficiente. Trabalham neste serviço dois servidores pela parte da manhã e dois servidores pela parte da tarde, para uma média de 36 agendamentos diários, sendo necessário seguidamente o deslocamento de um servidor do setor de manutenção para auxiliar em tal serviço em razão do grande número de agendamentos.

O número de atendimentos diários da APS, entre todos os serviços, variam de 170 a 220 senhas, representando uma alta demanda de trabalho. Esta APS, assim como as demais situadas na capital, exceto APS de Benefícios por Incapacidade, não recebe pedidos de benefícios de auxílio-doença e auxílio-doença acidentário, uma vez que tais requerimentos são feitos junto a uma APS específica apenas para benefícios por incapacidade, coincidentemente situada no mesmo prédio da APS alvo da pesquisa, porém, completamente independentes entre si.

### **3.3 Servidores Públicos**

As definições sobre o que é ser um servidor público e quais os direitos e deveres do mesmo encontram-se na Lei nº 8.112, publicada em 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais.

Em seu art. 2º, a Lei versa que o “servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público” (BRASIL, 1990). O cargo público é definido como um conjunto de atribuições e responsabilidades de dada estrutura organizacional, ao qual o servidor deverá seguir.

### **3.4 Segurados**

Entende-se por segurados todos aqueles usuários que recebem ou buscam benefícios junto ao INSS, além dos usuários potenciais, que recolhem ou mesmo os que não recolhem contribuições para o RGPS. Ou seja, no dia-a-dia da instituição são chamados de segurados todo aqueles que procuram uma agência do INSS.

De acordo com o art. 10 da Lei 8.213 de 24 de julho de 1991 *“Os beneficiários do Regime Geral de Previdência Social classificam-se como segurados e dependentes”*.

## **4 APRESENTAÇÃO DOS DADOS**

A seguir serão apresentados os dados colhidos por meio das entrevistas com os servidores públicos da APS Partenon e segurados. Primeiramente analisaremos as impressões dos servidores acerca dos temas propostos a fim de compor as impressões dos mesmos a respeito de seu trabalho, mudanças e agendamento eletrônico. Posteriormente serão apresentadas as impressões dos segurados a respeito dos temas propostos, quais sejam, serviços públicos, INSS e agendamento eletrônico.

### **4.1 Categorias relativas aos Servidores**

#### **4.1.1 Categoria “Serviços Públicos”**

As impressões acerca do que é e quais as características do serviço público no Brasil são via de regra estereotipadas na figura de funcionários desleixados e acomodados, burocracia excessiva, morosidade, ineficiência, equipamentos sucateados, influência política negativa no serviço e falta de vontade de se fazer algo para resolver os problemas demandados pela sociedade.

Quando interrogados, os próprios servidores, agentes públicos concursados para através de seu trabalho servirem a população, sobre o que pensam do serviço público, as respostas foram no sentido da importância do mesmo à população e de sua vinculação com aspectos políticos.

[...] infelizmente é vinculado à política e tudo que é vinculado a política uma hora tá bom, outra hora tá ruim, daqui a pouco entra um partido que te rala

por dez anos, varia muito do período, do partido que tá no poder, das ideologias políticas (S1).

[...] é uma prestação de serviço à população necessitada que dependem das esferas públicas para sobreviver e ter acesso aos serviços (S3).

[...] acho que é algo muito importante desde que cumpra o seu dever de trabalhar em pró da sociedade (S4).

#### 4.1.2 Categoria “Servidor Público”

Para Veneu (1989), a representação genérica do funcionário público enfatiza o proveito pessoal ligado ao emprego e não ao trabalho. A inexistência de uma vocação, a medida que a única motivação do funcionário é a manutenção do emprego, desloca o controle de seu comportamento do plano interno para o mero cumprimento de rituais, como o comparecimento ao local de trabalho e o mínimo exercício de sua função.

Ser servidor público no Brasil, no cenário atual de desemprego e instabilidades econômicas, representa mais do que um salário certo no final do mês, mas sim a garantia de continuidade a longo prazo de uma atividade profissional. Alguns rótulos e estereótipos são marcantes e em alguns casos reais, quando os servidores foram interrogados sobre como se vêem como servidores públicos, as respostas indicaram a importância do servidor no contexto da sociedade, a responsabilidade da função pública e o rechaço a rótulos.

[...] eu por exemplo sempre procurei fazer a minha parte né, nesses quinze anos raramente faltei o serviço, e procuro dar o meu melhor, acho que bem ou mal tu tá ali tu tem que fazer a tua parte (S1).

[...] me enxergo como uma pessoa importante dentro da sociedade pelo serviço que a gente presta, um serviço de suma necessidade ao cidadão (S5).

[...] me enxergo um pouco também com um excesso de responsabilidade porque a demanda é muito grande e às vezes a gente não pode cumprir, suprir a expectativa do usuário (S2).

[...] cumpro um dever de servir a população, acho que a nossa tarefa é também desmistificar alguns preconceitos, tipo “funcionário público é tudo vagabundo” e “ eles não tão nem aí pra nada, só querem receber o salário no fim do mês” (S4).

[...] me vejo como um servidor comprometido a ajudar as pessoas que necessitam e sem dar facilidades ou usar da minha função para outros fins, procuro agir sempre da forma mais correta (S3).

A Lei 8.112, publicada em 11 de dezembro de 1990, dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das Autarquias e das Fundações

Públicas Federais. Esta Lei em seus artigos 21 e 22 trata da estabilidade do servidor público:

*Art. 21. O servidor habilitado em concurso público e empossado em cargo de provimento efetivo adquirirá estabilidade no serviço público ao completar 2 (dois) anos de efetivo exercício. (prazo 3 anos - vide EMC nº 19)*

*Art. 22. O servidor estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar no qual lhe seja assegurada ampla defesa.*

Quando interrogados sobre a questão da estabilidade, talvez o diferencial mais acentuado entre funcionários públicos e de empresas privadas, os servidores em geral ressaltaram a importância deste instrumento, com ressalvas a alguns “vícios” gerados por ela.

[...] é útil e importante, mas ao meu ver deveria ser um pouco diferente, pois muitos maus servidores se protegem nela para não desempenhar a função, ou fazê-la de maneira descompromissada. Deveria existir uma Legislação que com a anuência de sei lá, 03 níveis superiores o servidor pudesse ser demitido (S3).

[...] acho a estabilidade fundamental, não pode não haver estabilidade no serviço público por conta do risco da alta rotatividade e também por conta das perseguições que poderiam acontecer uma vez que o serviço público ta sempre submetido à questão política (S2).

[...] é claro que tem aqueles funcionários que desvirtuam o propósito da estabilidade e usam ela como um escudo, “pintam e bordam” já que são estáveis, não se interessam em prestar um bom serviço, levam a coisa meio “nas coxas” uma vez que não podem ser demitidos (S4).

[...] a estabilidade é meio controversa, se por um lado ela é boa porque tu podes ficar tranquilo em relação a não perder o emprego, por outro lado pra quem é malandro, acho que ela beneficia, mas de um modo geral ela acaba sendo boa (S5).

#### **4.1.3 Categoria “Percepções sobre o INSS”**

As percepções de um servidor a respeito da organização em que trabalha, trazem consigo uma grande carga emocional, repleta de sentimentos misturados e ao mesmo tempo difusos de carinho e frustração, apego e descontentamento.

Quando a interrogação a respeito da imagem que os servidores do INSS fazem da instituição em que trabalham é posta, obtém-se uma exaltação da função do órgão e críticas à questões de organização, justiça e relação com a política.

[...] o INSS de certa forma acaba fazendo uma distribuição de renda né, uns pagam pouco, outros não pagam nada, é um dos órgãos mais importantes, possibilita a pessoas que nunca contribuíram terem um benefício assistencial, mas também tem o outro lado, de pessoas que contribuíram

vários anos sobre valores altos e com o passar dos anos o seu benefício vai sendo defasado, de uma certa maneira há uma justiça e uma injustiça muito grande do mesmo sistema, tudo dentro de um jogo político, daqui a pouco o governo tá bem financeiramente pode dar um reajuste maior, daqui a pouco já não pode (S1).

É um órgão que tem como função o reconhecimento dos direitos dos segurados para aquelas coisas que eles contribuíram. Acho que a instituição vem apresentando melhoras, mas ainda está longe de chegar a um ponto satisfatório e que se possa dizer que tudo corre bem, talvez isso nunca vá acontecer, devido ao tamanho da coisa e as responsabilidades que existem e é muito difícil organizar uma coisa dessas proporções (S3).

Quando os servidores foram questionados sobre a sua percepção de como a instituição os enxerga, as respostas foram constantes no sentido de descaso, desvalorização financeira frente a outras carreiras públicas, cobrança excessiva por produtividade e pressão, além da incapacidade numérica de servidores para o atendimento da demanda. Mesmo com a implantação do sistema de agendamento eletrônico, sendo que este se resume a habilitação de pedidos de novos benefícios, continua a existir a demanda que não pode ser programada, de segurados que buscam a APS para outros serviços como alterações de locais de pagamento, cadastro de procurações, alteração de dados cadastrais, informações sobre pagamentos e questões relativas às contribuições dentre outras diversas possibilidades. É nesta demanda não conhecida antecipadamente que se encontra a grande quantidade de atendimentos, sendo no caso da APS em questão uma média de 231 atendimentos diários deste tipo no mês de dezembro de 2008 e de 224 em janeiro de 2009.

[...] olha, acho que somos vistos como verdadeiros animais de tração, a idéia é atender e atender e atender, tudo bem quantitativo mesmo, não importa tanto a qualidade, mas tu tem que produzir, é quase uma linha de montagem (S2).

Acho que a instituição enxerga o servidor como um recurso mesmo, um insumo sabe, algo que tem que produzir, produzir e produzir a qualquer custo e parece meio iniciativa privada nesse ponto, eles querem o máximo pagando o mínimo, tu vê outros órgãos aí ganhando bem e trabalhando sei lá, 10% do que nós trabalhamos e com bem menos responsabilidade, no judiciário um cara que só protocola e carimba papel ganha o dobro que nós que decidimos a vida de uma pessoa, se ela vai ter renda ou não, isso é meio triste, desanima um pouco. E parece que a coisa só piora, não nos valorizam, inventam avaliação por produtividade e querem aumentar a carga horária pra 8 h, isso vai ser um tiro no pé, nesse ambiente que nós trabalhamos não tem como, as pessoas vão ficar doentes e estressadas ao extremo (S4).

#### 4.1.4 Categoria “Satisfação / Insatisfação”

Toda a atividade profissional gera no empregado impressões variadas acerca de seus sentimentos. Dentro de um órgão público como o INSS aonde a demanda de usuários é demasiadamente grande e as cobranças por parte da sociedade são crescentes, percebe-se nos servidores consultados um sentimento de satisfação quando ao realizarem a sua tarefa conseguem com que o segurado tenha sua pretensão satisfeita, principalmente pelo sentido de que as pessoas que procuram o órgão em sua grande maioria são pessoas de baixa renda e que necessitam dos benefícios para se manter.

[...] sinto satisfação quando eu vejo que o meu serviço deu certo né, desde tu liberar o pagamento de alguém que tá bloqueado por algum motivo, tu sabe que no outro dia a pessoa foi lá e conseguiu receber, até tu ver que a pessoa te entregou uma documentação de toda uma vida na tua frente e tu conseguiu aposentar aquela pessoa, tu ajudou a gerar uma renda pra aquela pessoa pro resto da vida (S1).

A satisfação de ajudar as pessoas necessitadas, serve ao mesmo tempo quase como um trabalho voluntário, pela realização pessoal que tu tem de ajudar, no sentido de ser um meio e não de favorecer (S3).

Acho que é o sentimento de fazer algo útil pra sociedade como um todo né, aquela coisa de tu ter a vida profissional do cara na tua mão e tu é que vai dizer se ele vai se aposentar, por exemplo, ou não. Na verdade quem se aposentou foi ele que trabalhou o tempo necessário e tal, mas tu participou disso. Quando tu consegue aposentar alguém na hora, é muito gratificante tu ver a felicidade da pessoa, eles te agradecem e principalmente os mais humildes e mais velhos ficam que parece que tu fez um favor pra eles ou exagerando um pouco salvou a vida da pessoa (S4).

[...] posso dizer que eu amo meu serviço, eu amo as minhas funções, sempre gostei, nessa área que a gente trabalha, o serviço é muito rico em te trazer satisfação porque tu pode ajudar o outro, no exercício da nossa atividade a gente sempre procura ajudar o outro, o segurado vem aqui procurar os seus direitos, às vezes tem, às vezes não tem, mas é gratificante (S5).

Quando a questão recaiu sobre os pontos que geram insatisfação no trabalho as questões internas como o relacionamento com os colegas, o clima de cobrança, relação com os segurados e reconhecimento financeiro receberam destaque.

[...] alguns segurados que chegam na tua frente já com uma idéia formada e não aceitam as decisões, eles querem que tu diga o que eles vieram prontos para ouvir e ficam te pressionando como se tu fosse culpado por eles não terem direito a algo, ou descarregam todos os problemas da instituição como se fosse uma coisa pessoal que tu é culpado. E também às vezes o clima gerado entre os funcionários, tem um pouco de pegação de pé e chateação por coisas pequenas que às vezes fazem ficar maiores do que são, tem muita cobrança (S4).

[...] o que me causa insatisfação é o não reconhecimento financeiro, a gente trabalha muito e não é reconhecido e o ambiente no serviço, muita intriga, muita fofoca, isso me gera um certo descontentamento (S1).

[...] a minha maior insatisfação é as vezes não ter a contraprestação da administração, antigamente mais ainda, houve épocas em que não tínhamos papel, não tinha impressora, hoje se tem graças a Deus, mas ainda falta um pouco mais de servidores e as vezes um segurado ou outro que vem e não entende que a gente sempre procura sempre ajuda-los mas eles não entendem. Não somos valorizados como deveríamos, vou te dar um exemplo: eu já tenho idade e tempo suficiente para me aposentar, porque não estou me aposentado? Porque hoje existe uma gratificação, que aliás corresponde a um percentual grande do nosso salário, que em caso de aposentadoria perdemos 50% desta gratificação, então eu acho que isso não é valorizar um servidor que se doou por anos e tanto (S5).

#### **4.1.5 Categoria “Mudanças”**

Toda organização, considerando-se os focos de sobreviver e crescer, pode ser comparada a um organismo vivo, sujeito a doenças e traumas que precisarão de cuidados e intervenções para que se adaptem às novas situações e melhorem seu rendimento, preferencialmente de forma preventiva. Dessa forma os processos de mudanças devem ser encarados como fatos naturais em organizações que visem melhorar a qualidade de seus serviços (MANDELLI, 2003).

Sofrendo de problemas estruturais que dificultavam não só a sua operacionalidade, mas também e principalmente a sua imagem frente à sociedade, o INSS vem passando nos últimos anos por uma série de mudanças em sua estrutura para reverter paradigmas históricos e criar melhores condições de atendimento à população e ainda que de forma tímida valorização e melhores condições de trabalho a seus servidores.

Os servidores entrevistados foram questionados sobre a sua percepção com relação às mudanças ocorridas na instituição, sendo ressaltadas sempre as questões de melhoria no atendimento ao usuário, mas de maneira geral estes entendem que ainda não ocorreram mudanças relevantes no sentido de valorizar a mão-de-obra que presta o serviço ao segurado, qual seja, o próprio servidor.

[...] nos últimos tempos a instituição deu um grande passo em matéria de informatização, tecnologia e tratamento aos servidores. Também valorizou mais seus usuários com algumas ações pontuais que melhoraram o tratamento e o atendimento, tornando a relação mais respeitosa e humana (S3).

[...] percebo algumas mudanças em benefício dos segurados, facilidades de acesso as informações, maior facilidade para a obtenção dos benefícios, comodidade para o acesso aos serviços. A estrutura também parece ter dado um grande passo, como por exemplo, a criação de uma APS específica para os atendimentos de benefícios por incapacidade em Porto Alegre, que é a grande demanda né, isso desonerou o serviço das outras agências que agora podem trabalhar um pouco melhor seus benefícios sem a pressão de tantos segurados e problemas que acontecem nos benefícios por incapacidade. Outra mudança de grande importância que ocorreu foi a validação dos dados constantes no sistema informatizado como prova plena de vínculos. Tinha-se uma situação absurda da instituição possuir um cadastro de vínculos sem que esse cadastro fosse validado para a obtenção dos benefícios, ele servia apenas de base para o batimento com os dados de carteiras e carnês apresentados fisicamente pelo segurado (S4).

Em organizações públicas, algumas características específicas, exercem influência sobre programas de mudanças. Carbone (2000) cita algumas destas características como o burocratismo, a centralização das decisões, o paternalismo e a descontinuidade administrativa como fatores culturais que se não impedem, ao menos dificultam a implantação de mudanças. Ouro (2005) acrescenta ainda a questão da estabilidade do servidor público como fator de estagnação, pois tal premissa faria com que os processos de mudança perdessem seu vigor inicial.

Coube então questionar aos servidores, até que ponto as mudanças são mais difíceis e lentas no INSS por tratar-se de uma organização pública.

[...] acho que tudo depende da questão política primeiro, depois da mudança da mentalidade que é uma mudança subjetiva, mas que pelo menos agora se tem essa noção, porque antes nem se tinha a dimensão dessas coisas, tudo ia correndo ao sabor da corrente e não se parava, sequer pra pensar o porque dos problemas, hoje se vê a necessidade de mudar alguns procedimentos e trabalha-se nisso, ou pelo menos planeja-se trabalhar, se sinaliza com essa possibilidade e mais dia, menos dia as coisas vão sendo ajustadas (S2).

[...] tu nota sempre aquela relação com a política né, não é uma evolução histórica, mas sim quando troca de governo, ou troca de ministro, por exemplo teve um governo que a gente ficou oito anos sem reajuste, até houve alguma evolução quanto aos equipamentos novos que foram comprados, e os sistemas um pouco melhorados, mas pra mim muda conforme muda a política, mas por outro lado eu acho que as dificuldades de implantação de mudanças não é só em função de ser uma organização pública, mas principalmente em razão do tamanho do INSS, tu não pode pensar em por exemplo botar um equipamento naquela agência X, tu não pode privilegiar nenhuma unidade, tu tem que pensar em nível de Brasil, imagina quantas agências nós temos em todo o Brasil, até disseminar uma informação, uma nova orientação é complicado, então eu acho que é complicado mudar as coisas, mais em função do tamanho do INSS (S1).

Para Robbins (2005) os funcionários de uma empresa ou instituição pública, são o fator preponderante para estimularem ou bloquearem processos de

mudanças. Alguns comportamentos são citados por Muller e Vieira (1999) como formas de resistência à mudança, quais sejam: ignorar a mudança, isolar-se, boicotar, resistir ativamente e resistir passivamente.

A resistência dos servidores às mudanças foi um dos alvos do estudo, bem como sua maior ou menor incidência de acordo com suas idades cronológicas e tempo de serviço, resultando nas seguintes afirmações:

[...] a resistência é grande, até por serem servidores públicos, a gente vê muita coisa do tipo “eu sou funcionário público, não pode fazer isso comigo”, mas pode, e não só pode como estão acontecendo mudanças e independem da vontade do servidor, mas existe sim muita resistência, aquele medo de tudo o que é novo, não vejo que os mais resistentes sejam os funcionários antigos, talvez até os funcionários novos hoje resistam mais, e quanto a idade, acho que isso não chega a influir para resistirem mais ou menos (S5).

Acho que a resistência é grande, alguns mais e outros um pouco menos, mas acho que também é natural do ser humano ser resistente a mudanças e querer manter as coisas como estão mesmo que não estejam tão boas. Vai se deixando como está, com medo de que possa piorar, vou fazer uma meia-culpa também, como tu não vai ganhar nada a mais em salário, nem vai ser valorizado ou ter um crescimento dentro da organização eu sou um que se puder ficar fazendo o que faço, vou continuar, porque não adianta tu te “matar” trabalhando que isso não vai te trazer nada, só problemas, quanto mais responsabilidade tu assumires mais vão te cobrar e querer que tu assumas outras e outras...normalmente os mais antigos são também os mais velhos de idade, o que juntando vai fazer eles serem mais resistentes (S4).

#### **4.1.6 Categoria “Agendamento Eletrônico”**

“As filas de segurados nas Agências da Previdência Social (APS) na Grande Recife (PE) não existem mais. Os atravessadores não são vistos nas proximidades das agências e a venda de lugares nas filas acabou. O que parecia impossível agora é uma realidade. Para isso foi preciso mudar a rotina dos servidores do INSS e conscientizar os segurados de que é desnecessário madrugar na fila para ser atendido e, muito menos, ter que pagar para isso (INSS, 2006)”. Esta notícia, veiculada na página da Previdência Social na Internet em 20/06/2006, parece apontar para uma nova era dentro do INSS. O problema histórico das imensas filas em frente às APS, verdadeiras vigílias noturnas a espera de atendimento e consequente ação de pessoas que vendiam lugares nas filas teriam acabado.

Tal situação foi tornada possível através da implantação do SAE, operacionalizado conforme descrito na introdução do presente trabalho. Frente à

sociedade então, pelo menos no que tange à espera pelo atendimento, o INSS passa a gozar de uma nova imagem, que contradiz a histórica fama da instituição de estar relacionada à filas e longas esperas. Cabe então verificarmos as impressões dos responsáveis pelo atendimento desta demanda, ou seja, os servidores do INSS que embora tenha alterado sua dinâmica de acesso, permanece em grande quantitativo, acerca do sistema de agendamento eletrônico.

[...] é uma mudança muito relevante, ele esvaziou as agências, e não gerou a expectativa de uma pessoa que tava na fila como quando eu conheci o INSS com filas enormes, que se via na imprensa a um tempo atrás, de voltas no quarteirão e que era líquido e certo que a maioria daquelas pessoas que estavam ali não iam ter atendimento, iam ter no máximo uma informação e uma orientação pra voltarem mais cedo em outra oportunidade, e mesmo as pessoas que dormiam na fila, elas não tinham a garantia do atendimento, e hoje não é mais assim, o agendamento garante o atendimento, e mesmo que a pessoa não tenha toda a documentação já é dada entrada no processo, a expectativa que ela tinha vai ser suprida naquele instante e uma vez dirimida todos os problemas, a data de início do benefício vai ser aquela data lá que ele marcou o dia, acho que isso foi magistral (S2).

[...] antes do agendamento a coisa era bem bagunçada, a pessoa chegava com a sua documentação, e era um horror, vinha um monte de gente, a agência era dividida em vários subserviços, e tinha a parte de aposentadorias, aonde tinha poucos funcionários, como ainda são, e havia um número de senhas limitadas pra isso, então lá pelas tantas, terminava as senhas pra esse serviço e aí só amanhã de novo, e o segurado tinha que vir até conseguir a ficha pra ser atendido (S1).

Acredito que seja uma grande mudança, talvez a maior dentro do INSS, fora as mudanças de legislação e reformas, pois está tentando mudar uma visão muito antiga da instituição, aquela fama das filas, quando ia se falar em fila logo já se citava "ah parece a fila do INSS", acho que isso é bom né, torna o atendimento mais humano. Se for mantido e respeitado será um grande marco no serviço público nacional, mas ainda há muito coisa a fazer para que isso aconteça, tem que ter mais servidor para que o serviço possa ser feito como esta programado, pra que não atrase da hora marcada (S3).

[...] tá certo que a fila ficou virtual, mas propiciou que o segurado tenha a facilidade de ser atendido com dia e hora marcado. Existem três maneiras de se fazer o agendamento eletrônico, pela internet, pelo telefone, ou na própria APS, existe ainda por parte do segurado uma certa resistência à Internet, uns até tem, mas a maioria não tem, e mesmo os que poderiam fazer normalmente não o querem, eu vejo isso mais claro nas pessoas de idade. Por telefone ainda há também uma certa resistência, então ainda há muita gente que vem na agência para fazer o agendamento sem ser necessário, assim eles não desfrutam da tranquilidade e do conforto que tentou ser oferecido ao segurado, pois nem todos conseguiram entender, mas é uma coisa muito boa, evita filas, não que a fila não exista, ela é virtual, e mesmo existindo a fila, o sistema de agendamento facilitou tanto a vida dos segurados como dos servidores (S5).

Dentro da APS em questão, anteriormente à implantação do sistema de agendamento eletrônico, não raramente encontrava-se um contingente tão grande

de segurados buscando atendimento que faltavam lugares para a acomodação de todos, gerando espera inclusive do lado de fora do prédio mesmo nos dias frios e chuvosos. Dentro do prédio a situação era de um completo caos. Como a quantidade de servidores nunca foi suficiente para o atendimento da demanda, estes se encontravam em uma situação de pressão absoluta e expostos à reclamações e xingamentos, originados em grande parte pela impaciência, justificada, dos segurados que após horas de espera em uma fila para a retirada de sua senha, precisavam aguardar a chamada de seu número. Este clima hostil foi em grande parte amenizado pela nova sistemática de trabalho adotada segundo os próprios servidores.

[...] foi uma mudança radical, esvaziou completamente as agências e a gente vê nos depoimentos dos nossos usuários, todos dizem a mesma coisa “ como mudou isso aqui, isso antes fervia de gente” e hoje nós temos agências vazias e um tempo de espera reduzido, essa alegação de que a fila continua, só que é uma fila virtual não me serve, porque a fila virtual não diminui a pessoa humana como a fila presencial que tem um caráter meio humilhante mesmo (S2).

[...] os segurados sempre elogiam o sistema, dizem que ficou melhor assim, que vem com dia e hora marcada sabendo que vão ser atendidos e normalmente fazem até uma comparação de como era antes e como é agora. Acho que em um ambiente mais calmo e tranquilo tudo funciona melhor, o segurado chega mais calmo na tua frente e logo o atendimento se dá em um clima mais amistoso. Tem aquela coisa da platéia né, quando a agência tá cheia, um faz um tumulto e aí parece que todos se sentem no direito de fazer também. Com a agência mais vazia, desencoraja esse tipo de atitude (S4).

Uma das funções mais importantes do sistema de agendamento eletrônico está relacionada à questão da organização e gerenciamento do fluxo de trabalho da APS. Uma vez que a demanda de pedidos de novos benefícios é conhecida antecipadamente, permite-se ao gestor da unidade a oportunidade de melhor organizar o atendimento, alocando seus servidores de acordo com a lista de agendados já conhecida.

Os dados do agendamento por si só organizam um pouco as coisas, pois tem horário pra ser atendido e não fica aquela coisa dos segurados posarem na fila, aí as 8:00 quando abria a agência era aquela loucura, as pessoas literalmente correndo pra pegar uma senha e correndo o risco de ter que voltar outro dia porque acabou as senhas. O cara agenda hoje pra ser atendido daqui a 20, 30 dias, mas nesse meio tempo ele não tá lá aumentando a quantidade de gente dentro da agência e usando o serviço do servidor pra dizer que não tem mais senha ou algo parecido (S4).

[...] o agendamento eletrônico de uma certa maneira deu uma organizada, tu sabe que naquele horário tu vai ter um agendamento, tu vai ter que disponibilizar um funcionário pra atender aquele segurado, o problema é que nós não temos muitos funcionários e são poucos funcionários com

capacidade de fazer esse serviço, isso é um fator que dificulta um pouco (S1).

[...] alguns serviços que realizávamos na hora agora temos que agendar e esperar o retorno do segurado, isso deixou tudo mais organizado, já da pra saber quantas pessoas vão vir pedir benefício tal dia e quais os benefícios, mas ainda tem o problema daquela demanda por pequenas coisas como informações e orientações, ajustes de dados que não tem como prever qual vai ser a quantidade de pessoas que vão vir fazer isso por dia, nem teria sentido criar um agendamento pra isso, pra trocar o local de pagamento ou pra saber como preenche um carnê, agendar pra vir outro dia seria ridículo (S3).

A operacionalização da marcação do dia e hora para o atendimento se dá de três formas: via telefone 135 com três centrais telefônicas, localizadas em Recife e Caruaru no estado de Pernambuco e uma central em Salvador na Bahia, com capacidade para atenderem juntas 262.171 ligações diárias (INSS, 2006), via Internet através do *site* da Previdência Social, [www.previdencia.gov.br](http://www.previdencia.gov.br) ou na própria APS. Questionamos os servidores sobre qual a avaliação deles em relação à empresa terceirizada que presta o serviço de agendamento via telefone, quais as informações a respeito de facilidades ou dificuldades encontradas pelos segurados no processo de agendamento chegam aos servidores. Foi unânime entre os servidores a questão da imprecisão das informações prestadas pelo *Call Center*, sendo colocado que tais falhas devem-se ao fato do serviço não ser prestado por servidores que conheçam a legislação e o fluxo de trabalho da APS.

[...] talvez o grande problema seja o fato de não serem servidores, muitas vezes eles informam coisas aos segurados que não corresponde a realidade, e o que é pior, muitas vezes ainda colocam o segurado contra o servidor com informações equivocadas em que o segurado se frustra ao chegar na APS e ser informado que aquela expectativa que ele tinha não vai ser atendida em função de uma informação errada, mas creio que é só uma questão de ajuste (S5).

Como todo *Call Center* no Brasil deixa muito a desejar, pessoas despreparadas que não dão a informação correta, o que acaba nos trazendo problemas no dia-a-dia, é normal as pessoas dizerem “ah mas me disseram diferente quando eu agendei pelo telefone” ou “ disseram que não precisava disso no telefone” (S3).

[...] acho que tem um pouco de dificuldade por não serem funcionários do quadro, eles não tem conhecimento da rotina da agência, como é que funciona, vem muita gente com informação incorreta, com agendamento pro tipo de serviço errado, queriam uma coisa e foi agendada outra, com documentação faltando porque não foram informados, mas acho que nada que de repente um treinamento não possa resolver (S1).

Foi proposto aos servidores ao final da entrevista um exercício de reflexão. A idéia foi de que os servidores se colocassem no lugar dos segurados e opinassem sobre o sistema de agendamento eletrônico como um todo, como se estes o fossem.

Sem dúvida eu acharia maravilhoso, só de imaginar passar pela situação anterior a implantação do agendamento, já faz com que ele se torne algo muito bom. Traz o conforto e a praticidade de tu ter a certeza que naquele dia tu vai ser atendido e não vai precisar te digladiando como era antes para conseguir uma ficha (S4).

Acho que eles gostam, claro, tem muita gente que não sabe usar Internet, tem dificuldade de usar o telefone e passar as informações necessárias, até pelo nível do nosso público, mas se ele vier pessoalmente na agência a gente vai fazer esse serviço pra ele, ou se alguém que ele conheça tiver computador. Acho que o agendamento facilita, o que não pode ocorrer é esse agendamento ficar pra daqui a três, quatro, cinco meses, aí ele não vai cumprir a finalidade, vai continuar sendo uma fila como era antes só que uma fila virtual, se alguém vier na frente da agência de manhã não vai ter aquela fila que da volta na quadra como era antes mas se tu olhar um agendamento pra daqui a três meses é uma fila bem maior (S1).

[...] acho que eu resistiria um pouco, a gente sempre desconfia um pouco destes *Call Centers*, eles já tem uma fama ruim e é difícil deixar isso de lado. Ficaria mais tranqüilo se fizesse pela Internet ou em uma APS, até pela comprovação física do agendamento em papel. Mas sem dúvida essa sistemática de dia e hora marcada é muito melhor do que posar em uma fila pra tentar ser atendido no outro dia (S3).

## 4.2 Categorias relativas aos Segurados

### 4.2.1 Categoria “Serviços Públicos”

Os serviços públicos estão associados à existência de necessidades sociais da população e a idéia de provimento do interesse coletivo acima do interesse individual. As críticas às prestações desenvolvidas por organismos públicos são constantes na mídia e também por ela inflamadas e absorvidas pelos usuários. Percebemos claramente a generalização de aspectos negativos a toda a atividade que é de responsabilidade pública. Se existe tal generalização, obviamente, é porque alguns setores ao longo da história tornaram verdade os pontos negativos citados constantemente, pecando a opinião pública pelo fato de generalizar toda a atividade pública como ineficiente, ineficaz, insatisfatória e de baixa qualidade.

Questionamos os usuários do INSS sobre sua visão acerca dos serviços públicos como um todo.

[...] a gente que depende dos serviços públicos é a maior tristeza que pode existir, a burocracia, agora mesmo pra mim trocar a minha certidão que tava com a data de nascimento errada eu precisei de cartório de coisas assim né, uma exploração, um manda pra um lado, depois pro outro, eles não

sabem te dar uma informação correta e eles não tem a tabela de preço fixo, cada um te dá uma tabela de preço, é muito triste depender do serviço público. Pra ti ter uma idéia eu tô precisando de um medicamento da farmácia do Estado eu levei um ano pra pegar um remédio do triglicérides, é muito complicado. No SUS às vezes tem uma equipe boa mas é muito precário, tem que sair de madrugada pra conseguir uma ficha, a gente vê aquelas pessoas idosas e doentes ali sofrendo é muito triste (U4).

[...] é uma coisa muito necessária pra população, com toda a pobreza que existe hoje e a falta de acesso que a gente tem, mas parece que às vezes falta organização mesmo, parece que a coisa é feita pra não funcionar (U3).

[...] acho fraco, falta organização e parece que tudo é lento e cheio de papel pra tudo que é lado sem que esse monte sirva pra alguma coisa, parece uma forma de demonstrar serviço, mas que na prática não se sustenta (U2).

#### 4.2.2 Categoria “Servidor Público”

Alguns entrevistados citaram nas respostas às perguntas relacionadas ao serviço público, questões relacionadas aos agentes públicos envolvidos no atendimento dos usuários como um fator negativo do serviço, refletindo estereótipos relacionados à conduta do servidor público, que mais do que estereótipos, a partir dos relatos notamos ainda a existência de condutas desrespeitosas e anti-éticas, que denigrem a imagem da categoria e sustentam famas e rótulos.

Segundo Veneu (1989) existe uma representação-matriz difundida na sociedade a respeito do funcionário público. Esta representação define o funcionário público como alguém que possui um emprego, mas que não trabalha efetivamente, substituindo o trabalho por rituais formais. Esta imagem pejorativa do funcionário é bastante comum entre as pessoas que não estão, como ele, protegidas da ameaça de desemprego, comum em relações de trabalho nas empresas privadas.

[...] ainda tem muito funcionário que só faz de conta e não resolve nada, manda voltar outro dia, só que no outro dia também não resolvem, ficam uns empurrando pros outros e tu ali naquela situação né, eles não se importam mesmo (U1).

[...] às vezes a gente tá ali esperando pra ser atendido nos lugares e tem dois ou três funcionários batendo papo, conversando sobre uma novela ou o que aconteceu com um contando pro outro e a pessoa que paga o salário deles, que somos nós, ficamos ali tendo que esperar alguém ter a boa vontade de vir nos atender (U4).

### 4.2.3 Categoria “Serviços Públicos versus Serviços Privados”

Não é novidade a afirmação de que as empresas privadas têm no centro de sua existência o objetivo de obter lucros através de suas operações para remunerar seus sócios. Para cumprir tal objetivo as empresas procuram oferecer a seus clientes os melhores produtos e, ou serviços possíveis, a fim de tornar a clientela fiel e satisfeita, sendo o bom atendimento um fator importante para o cumprimento deste objetivo. E o que acontece quando se trata de uma organização pública, que por suas características e missão não possui o objetivo de obter lucros e sim de prestar serviços à população atendendo ao interesse coletivo?

Foi proposto aos segurados entrevistados que fizessem uma comparação entre as diferenças percebidas quando se procura um serviço público e um serviço privado para fins de analisar em que pontos estes são diferentes ou coincidentes. O principal ponto citado foi mesmo a questão do atendimento dos funcionários, o grau de interesse e o comprometimento destes, com lembranças também aos equipamentos, considerados mais modernos nas empresas privadas.

[...] acho que nas empresas, como eles tão vendendo, te tratam bem e querem que tu se sintas bem, te tratam bem melhor, e os funcionários tem medo de perder o emprego, são mais atenciosos e tratam a gente melhor, o problema é que no serviço público os funcionários não se importam muito com o que acontece, só querem receber o salário e tudo o resto não importa, porque o salário deles tá garantido e não podem ser demitidos (U1).

[...] os equipamentos nas empresas privadas sempre são mais novos e modernos e também o atendimento é mais atencioso nas empresas privadas, te bajulam até um pouco, claro com o objetivo de que a gente compre algo (U2).

[...] a vontade dos funcionários em trabalhar é diferente, a maioria dos funcionários públicos não se importa muito com a pessoa que tá ali (U3).

Ah! a empresa particular é bem melhor do que o serviço público né, porque ali tu vai pagar na hora e o serviço público tu pagou imposto, pagou aquele monte de coisa ali e parece que tão te fazendo um favor, te olham assim até com desprezo, tens uns funcionários desleixados, não posso dizer todos né, mas tem alguns que te tratam com desprezo mesmo (U4).

### 4.2.4 Categoria “Percepções sobre o INSS”

Por tratar-se de uma autarquia responsável pela análise de direitos dos trabalhadores a benefícios, sendo estes de caráter monetário, o INSS é alvo constante de críticas e suspeitas sobre sua capacidade operacional, seriedade e

eficiência, além da burocracia excessiva e dificuldade de acesso aos benefícios. Os constantes escândalos envolvendo políticos e organizações públicas reforçam este estigma e são constantemente citados pelos segurados quando se questiona sobre sua percepção acerca do órgão estudado e como se sentem em relação à postura do órgão frente a seus usuários.

[...] eles tratam muito mal a gente quando vai precisar de um benefício, não tem dinheiro não tem dinheiro, mas os grandões lá tão cheio da grana sempre roubando, e pra gente que contribui nunca dá ( U 4 ).

[...] o INSS tem uma função boa, mas parece que quanto mais complicar melhor, pedem um monte de papelada e aí quando tu entrega, vem outro funcionário e diz que ainda tá faltando. A gente corre de um lado pro outro pra entregar o que eles pedem mas falta é respeito com o trabalhador, os tubarões tão lá em Brasília inventando as leis e criando mais e mais dificuldade pra quem trabalhou de verdade, deve ser pra sobrar mais dinheiro pra eles roubarem. [...] Eu acho que demora um pouco demais, é uns dois meses pra chegar o teu dia de ser atendido, depois pedem coisa que faltou, aí até tu conseguir demora mais um mês e assim vai, enquanto isso como é que fica? Na hora de pagar é bem fácil, o dinheiro nem passa na nossa mão, vai direto do contracheque embora (U5).

[...] eles nos vêm com alguém que tá pedindo, nem parece que a gente contribui, falta respeito com o trabalhador (U1).

#### **4.2.5 Categoria “Mudanças”**

Apenas para citar algumas ações importantes ocorridas no INSS nos últimos anos, podemos lembrar a substituição do quadro de funcionários de uma empresa terceirizada que exerceu atividades no período de 1998 a 2003 por servidores de carreira, conferindo maior transparência às atividades, realização de concurso público após 18 anos, convocação de 2.350 servidores administrativos e 2.673 peritos médicos em todo o Brasil no período compreendido entre janeiro de 2005 e junho de 2006 aumentando, ainda que não de forma satisfatória, a capacidade de atendimento, R\$ 22,7 milhões investidos na troca de 22 mil computadores e nove mil impressoras, além da aquisição de 92 novos servidores de rede de médio porte para acesso aos bancos de dados, proporcionando maior agilidade no atendimento, implantação do Programa de Gestão do Atendimento – PGA, ampliação de seis para dez horas diárias de atendimento nas agências, disponibilização de diversos serviços via Internet (INSS, 2006) e a criação do sistema de agendamento eletrônico, ferramenta esta que será melhor abordada em categoria própria.

Mas de que forma estas ações que geraram mudanças e implementações foram percebidas pelos segurados? Questionamos então, se percebiam mudanças relevantes na instituição ao longo dos anos.

[...] o espaço de tempo entre uma vez que procurei o INSS e a outra foi bem grande, e eu notei muitas diferenças, desde a quantidade de pessoas esperando pra ser atendidas até a organização e a limpeza do local. Os funcionários pareciam mais gentis também, acho que uma coisa é consequência da outra, como o ambiente está bem menos tumultuado eles podem fazer melhor o serviço e atender de maneira mais completa (U2).

[...] acho que já foi bem pior, antes era muito mais demorado, tu marcava uma perícia pra 03 meses pra frente e tinha muito mais gente, os sistemas estavam sempre fora do ar e aí a demora era muito maior, a gente ficava sempre naquela expectativa de “tomara que não caia quando chegar a minha vez”, agora da pra agendar o dia até pelo telefone, é bem mais cômodo e parece que os funcionários também se sentem melhor pra atender sem ter tanta gente esperando (U1).

[...] tá bem melhor, a gente vem ali e agenda um dia, fica bem melhor, a espera é menor (U4).

#### **4.2.6 Categoria “Agendamento Eletrônico”**

O Sistema de Agendamento Eletrônico permite ao segurado que se utilize de três canais para a marcação da data do atendimento, a saber: via telefone, através das centrais de atendimento pelo número 135, via Internet na página da Previdência Social ou deslocando-se até uma APS para que seja feito o agendamento de forma presencial. Verificamos através de observação direta que a forma menos utilizada para o agendamento é o via Internet, principalmente em função da dificuldade de acesso do público em geral, via de regra, de baixa renda e escolaridade. Constatamos da mesma forma que o agendamento via telefone ainda não é aceito de maneira plena pelos segurados, principalmente, pelo fato do não fornecimento de uma comprovação material, em papel, da data agendada, o que causa desconfiança quanto à veracidade e ao sucesso da marcação, mesmo que seja fornecido um número de protocolo pelo atendente da central telefônica. Talvez esse descrédito seja em decorrência de outros serviços públicos ou não que fornecem o número de protocolo, mas na realidade na hora de uma reclamação não servem para nada. A marcação presencial representa uma certa disfunção do serviço, uma vez que faz com que o segurado compareça no mínimo duas vezes à APS, não cumprindo

assim em parte um dos objetivos do sistema que é de reduzir o quantitativo de pessoas nas dependências da APS.

Foi questionado aos entrevistados qual a forma utilizada para a realização do agendamento, constatamos que de cinco pessoas, duas agendaram pelo telefone, duas compareceram a APS para agendamento presencial e uma utilizou a Internet. Uma vez informada qual a forma utilizada para o agendamento, foi perguntado aos segurados quais as facilidades ou dificuldades e opiniões a respeito do meio utilizado para a execução do agendamento.

Agendei pelo telefone, eles pedem bastante documentos e informações, mas até que são bem educados, depois da primeira vez, a gente já sabe o que vai precisar e fica bem fácil, não demora muito (U1).

Foi por telefone, foi muito bom, foram muito gentis e explicaram bem tudo que eu deveria trazer (U3).

Foi pela Internet, não tive dificuldades, foi só acessar o que me interessava, as informações estão bem claras no *site* dizendo os passos que devem ser seguidos para o agendamento (U2).

Eu fui até a própria agência pra agendar, porque lá onde eu trabalho disseram que se eu agendasse pelo telefone eles iam me marcar pra mais longe, mais tempo, e não iam me dizer tudo que precisava, me disseram que era mais seguro eu vir pessoalmente, porque senão chegava aí podia nem ta agendado nem nada e eu não ia ter como comprovar NE (U4).

Procurei a agência mais próxima de minha casa, expliquei a minha necessidade e fui bem orientada pelos funcionários e cheguei aonde precisava(U5).

Logo na seqüência foi solicitado aos segurados que descrevessem de forma geral como foi para eles utilizarem tais canais para o agendamento de seus pedidos.

[...] achei excelente, não precisei ficar lá esperando horas pra ser atendida, da outra vez que procurei o INSS ainda não era assim de agendar antes, aí o meu marido foi de madrugada pra lá, foi na agência da Protásio, e eu fui depois pra entregar os papéis, foi aquela coisa de INSS mesmo né, uma luta pra ser atendido e depois pra saber o resultado do benefício, demorou sei lá, três meses, o funcionário que me atendeu da outra vez pegou as minhas carteiras e os carnês, botou dentro de um envelope e disse pra esperar o resultado, mas mesmo assim eu acho que não foi tão ruim, porque a fama do INSS é tão ruim que mesmo com essas dificuldades eu não achei tão ruim assim (U2).

[...] muito bom, é bem prático e fácil de usar, às vezes a gente não tem tempo, aí não precisa nem sair de casa, é de graça a ligação também, achei muito bom mesmo. Eu só achei coisas fáceis, eles pediram o número do meu PIS e alguns dados como endereço, lugar que ficava mais perto para mim, não demorou como normalmente essas coisas por telefone demoram né, me disseram tudo certinho, pediram pra confirmar pra ver se eu tinha entendido certo o que eles me falaram, gostei e achei fácil (U3).

Após a implantação da nova sistemática de atendimento com hora marcada tornou-se notória a melhoria dos fluxos e rotinas de trabalho da APS, bem como a possibilidade de ser oferecido um melhor atendimento aos segurados, de forma mais detalhada e atenciosa. Foi colocado aos segurados que se posicionassem quanto à relação no atendimento entre segurados e servidores, quais as suas impressões e qual a influência da dinâmica do agendamento eletrônico nesta relação.

[...] acho que melhorou né, todo mundo me tratou bem, desde a moça que me deu a senha, me disse como é que eu cuidava ali a chamada na tela ela me explicou direitinho, depois também eu fui muito bem atendida, foi tudo bem explicado a minha situação, acho que o agendamento influi muito né, antes a gente vinha aqui e era muita gente, ficava ali todo mundo xingando que tava demorando, passava o dia todo quase, tinha que trazer até um lanche pra gente comer ali, davam a ficha às sete horas e depois tu esperava e esperava, era muita gente mesmo (U4).

[...] alguns parecem que estão de má vontade, mas em geral são bons, fui bem orientada, claro que não é aquela coisa de tanto interesse em ajudar, mas até que em geral da pra se dizer que foi boa a relação..... por estar mais vazio e a gente ser atendido na hora facilita um pouco, não tem aquele monte de gente esperando e reclamando, acho que isso faz com que os funcionários fiquem mais tranquilos também pra atender a gente (U3).

[...] eu fui muito bem orientada e atendida desde o agendamento até o término da análise de minha documentação, por todos o servidores, acho que a relação foi boa, e da outra vez como disse antes, a fama do INSS era tão ruim que mesmo com alguns problemas superou a minha expectativa que era a pior, acho que com o agendamento fica um trabalho organizado e de fácil acesso, sem demora, ficou prático agendar um horário (U2).

Percebemos durante as entrevistas que o sentimento de aprovação em relação à nova sistemática é grande. Foi então posto para fins de preferência e comparação a seguinte questão: Como você gostaria que fosse o atendimento, da forma como é hoje através de um agendamento prévio com dia e hora marcada ou como era anteriormente, escolhendo um dia qualquer e levando sua documentação para requerer seu benefício?

[...] do jeito que é hoje, a gente fica mais tranquilo, já sabe que vai ser atendido naquele dia e se estiver tudo certinho já ganha o benefício (U1).

Com certeza com agendamento, a gente não fica esperando e não perde tanto tempo, tu vem aqui e sabe que vai ser atendido naquela hora (U3).

Não tem nem comparação, é melhor com o agendamento, assim a gente já vem no dia marcado trazendo todos os documentos, tu já vê se já tem tempo, demorou pouco foi só um mês entre o dia que eu agendei e o dia que eu fui atendida (U4).

Por fim, solicitamos aos segurados que fizessem uma avaliação geral do Sistema de Agendamento Eletrônico.

[...] é muito bom, evita de ter que vir várias vezes e ter que voltar outro dia porque acabou as senhas e tem menos gente dentro do INSS o que deixa melhor o ambiente, fica menos tumultuado pra quem vem requerer benefícios e acredito que pros funcionários também (U1).

[...] é um progresso, tomara que continue assim ou melhore se for possível pois já é muito bom (U3).

[...] foi muito bem pensado e elaborado a nova forma de agendamento prévio, com dia e hora marcada, ficou muito prático e eficiente para as pessoas que não tem muito tempo a perder. Apenas um item que poderia melhorar é o espaço de tempo entre a procura do cliente e o atendimento, o meu atendimento se deu há um mês e meio após meu agendamento prévio (U5).

## 5 ANÁLISE DOS DADOS

Após a realização das primeiras entrevistas com servidores e segurados, ficou claro ao pesquisador que, para abordarmos um tema específico como o Sistema de Agendamento Eletrônico, tornava-se necessário primeiramente uma contextualização mais ampla e periférica de outros temas relacionados à instituição estudada e peculiaridades que a cercam, em função da imagem e representação do INSS frente à sociedade. Assuntos como o serviço público, servidores públicos, percepções sobre a instituição, níveis de satisfação, comparativos entre prestações de serviço públicos e privados e mudanças serviram como introdução e ambientação ao tema central da pesquisa, ou seja, a percepção de servidores e segurados acerca do Sistema de Agendamento Eletrônico do INSS.

A análise dos serviços públicos por parte da população consultada levou a constatação de que, embora tenham evoluído com o passar dos anos e tentado por meio de ações diversas atender aos anseios da sociedade, continuam a apresentar deficiências em sua função de servir ao contribuinte de forma adequada. Foram constantes as citações de ineficiência, falta de organização, burocracia excessiva e falta de informações corretas por parte dos agentes públicos, confirmando o exposto por Pires e Macedo (2006), quando afirmam que a baixa qualidade dos serviços públicos gera e perpetua uma baixa expectativa em relação ao que pode ser oferecido, tanto por usuários quanto por prestadores de serviços, contribuindo, assim, para gerar um ciclo vicioso de insatisfação e frustração de gerentes e usuários. Foi citada pelos servidores a questão do relacionamento do serviço público com a política, vinculando o andamento deste às diferentes linhas de ideologias partidárias que se alternam no poder, o que acaba gerando um sentimento de descontinuidade. Por outro lado, principalmente entre os servidores, foi ressaltada a

importância dos serviços públicos para o atendimento das demandas da sociedade, revelando a crença de que, embora não eficiente a contento, o serviço público se faz necessário e importante por sua característica de busca pelo bem da coletividade, indo de encontro ao definido por Costa e Salm (2006), como Novo Serviço Público, uma corrente que busca o resgate na prestação de serviços públicos, da dignidade humana, preocupação com os outros, justiça, equidade, responsabilidade e respeito.

Os agentes que emprestam seus serviços ao Estado para a operacionalização das atividades públicas foram avaliados de forma negativa pelos segurados, acompanhadas sempre as declarações da expressão “claro que não são todos”. Mostra-se bastante presente a representação que Veneu (1989) fez do servidor público e citada nesta pesquisa na categoria “Servidor Público” para ambos os consultados. A população mostrou vincular o servidor público àquela figura estereotipada do funcionário que não tem interesse em fazer da forma correta o seu trabalho e apenas cumpre rituais no intuito de manter o seu emprego e receber seus vencimentos abusando das prerrogativas de seu cargo. Já os servidores, pelo contrário, procuraram mostrar em seus depoimentos a importância do servidor público na sociedade enquanto prestador de serviço em benefício da população. Também foram rechaçados os rótulos e estereótipos, através da argumentação do correto e justo exercício de suas atividades. Um assunto importante levantado pelos servidores foi a questão da estabilidade, citada como mecanismo importante de proteção ao exercício da atividade pública, mas condenada em parte por escudar servidores que não exercem de forma correta e responsável a sua função, sendo sempre as afirmações direcionadas a colegas na terceira pessoa do plural, de forma genérica.

Segundo a Lei 8.213 de 24 de julho de 1991 em seu artigo 1º a Previdência Social tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis para a sua manutenção por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente, sendo esta finalidade operacionalizada por meio da autarquia federal do INSS. Perguntamos aos segurados se tal missão é cumprida pela autarquia e quais as percepções destes, enquanto usuários, a respeito do INSS. As opiniões demonstraram que para os usuários a instituição não cumpre de forma satisfatória a sua missão, pois mesmo contribuindo para o sistema as pessoas

acham que o excesso de burocracias, no sentido pejorativo da palavra e não no seu conceito acadêmico weberiano, dificulta o acesso aos benefícios, além da demora para resolução dos pedidos. Foi constante o comparativo entre a dificuldade para obtenção de benefícios e suas barreiras com a facilidade com que os políticos, citados de forma genérica nas entrevistas, logram vantagens e desviam o dinheiro público. Tais situações não estão interligadas na realidade, visto que quando é concedido um benefício à um segurado, não existe um montante limite, já gasto nos desvios citados que impossibilitaria a concessão, mas no imaginário popular a comparação existe de forma constante em um sentido de injustiça para com o trabalhador comum que contribui para o sistema e quando necessita de um benefício, ou tem seu pedido negado por não preencher as condições, ou quando tem seu pedido deferido, a renda mensal deste está aquém da expectativa. Devemos lembrar que a análise de benefícios são executadas de forma técnica de acordo com a legislação vigente, porém, os segurados trazem consigo a esperança de que suas dificuldades econômicas serão levadas em consideração na análise de seus pedidos, o que revela que o INSS para os segurados é uma esperança de solução dos diversos problemas sociais que assolam o país, confundindo os conceitos de previdência com os de assistência, assim evidenciando o paternalismo presente na cultura brasileira.

As questões direcionadas aos servidores a respeito da instituição em que trabalham foram conduzidas sob outra direção, visando que eles pudessem expor suas opiniões livremente a respeito do órgão. Quanto à missão do órgão, foi ressaltada a sua importância para a sociedade, bem como sua evolução no sentido de operacionalização, mas que devido às proporções gigantescas, físicas e estruturais, a organização ainda é algo a ser melhorado. Os servidores foram enfáticos ao responderem que são vistos somente como recursos, em um sentido negativo da palavra, da instituição para o exercício da atividade. A enorme demanda de serviço e a cobrança exagerada por parte das chefias e dos próprios segurados são fatores que fazem com que o servidor se desgaste e se perceba como citado pelo entrevistado S2 como “um verdadeiro animal de tração”, fazendo claramente uma alusão a um trabalho em que o objetivo único é a produção quantitativa, desprezando a qualidade do serviço. Essa demanda excessiva de trabalho e cobrança por produção, associada a falta de reconhecimento financeiro frente a

outras áreas do funcionalismo público, que exercem atividades menos complexas e desgastantes com vencimentos bem superiores, causa nos servidores um sentimento de frustração e descrença quanto a instituição em que trabalham.

Devido à insatisfação generalizada com a instituição, perguntamos aos servidores quais seriam os pontos que geram satisfação no seu trabalho. A unanimidade ficou por conta do caráter social do trabalho e o sentido de poder ajudar e participar de um momento importante da vida das pessoas como a sua aposentadoria. O entrevistado S3 comparou a atividade a um trabalho voluntário pela satisfação pessoal de ajudar alguém, ressaltando a ajuda no sentido de ser um meio para a obtenção do benefício e não no sentido de facilitação ilegal. Mais uma vez evidencia-se nas respostas dos servidores a vontade de exercer sua atividade de acordo com a corrente definida como Novo Serviço Público, aonde o papel do servidor público é realizar algo diferente, em prol do próximo, visando o alcance do bem comum na essência de sua função de servir. Porém na prática, o servidor subordinado à legislações descritivas e atribuições rígidas do cargo, no exercício de sua função, se aproxima mais do papel destinado ao servidor na corrente definida como Velha Administração Pública, sendo que a sua atividade é engessada e não envolve julgamentos pessoais em virtude do bem comum e sim a execução neutra da legislação.

As críticas ao serviço público são comuns tanto em conversas entre usuários como na mídia. Parece ser consenso na sociedade que a esfera pública tem pecado nas suas contraprestações ao contribuinte. Quando solicitamos aos segurados que fizessem um comparativo entre os serviços públicos e serviços privados, as opiniões convergiram no sentido de que a atividade privada é mais eficiente e resolutiva em função do seu objetivo de vender algo para receber retribuição monetária, e que o Estado embora receba retribuição pecuniária na forma de impostos não presta de forma satisfatória os seus serviços. O interesse dos profissionais também foi levantado como um fator diferencial, pois segundo os segurados, enquanto os funcionários de empresas privadas dedicam-se ao seu trabalho por medo de perderem seus empregos, os funcionários de órgãos públicos não são tão empenhados em suas atividades por possuírem estabilidade. Foi citado também a diferença em favor das empresas privadas a modernidade e estado de seus equipamentos.

Visando alterar a sua imagem negativa, frente à sociedade, o INSS tem buscado nos últimos anos mudar para melhor. Algumas ações pontuais e outras estruturais vêm sendo tomadas no sentido de dotar a autarquia de melhores condições de trabalho e atendimento a população. Os segurados já percebem os resultados destas ações, citando o menor tempo de espera para o atendimento dentro da APS e a diminuição do quantitativo de pessoas aguardando atendimento, além de uma melhora significativa nos sistemas informatizados que não ficam mais tão inoperantes quanto antes. Ressaltaram também a comodidade do atendimento com dia e hora marcada como positiva, inclusive avaliando o atendimento por parte dos servidores como de melhor qualidade em função do clima mais ameno encontrado nos locais de atendimento. Entendemos então, que as mudanças propostas pela autarquia estão, pelo menos em parte, cumprindo os seus objetivos de fornecer melhor atendimento à população e proporcionando maior facilidade de acesso aos serviços. Já para os servidores estas ações visam quase que exclusivamente melhorar o atendimento aos segurados sem que representem melhorias para os trabalhadores. Tais afirmações levam a crer que os servidores entendem como melhorias apenas reflexos financeiros ou vantagens, o que de fato não vem ocorrendo, pois a partir do momento em que há melhorias de sistemas, equipamentos e diminuição do quantitativo de segurados para o atendimento, isto gera melhoria nas condições de trabalho, algo que não foi levantado como reflexo positivo das mudanças institucionais pelos servidores, mostrando que não há ainda um alinhamento entre os dois subsistemas que compõem uma organização, o técnico e o social, citados por Biazzini Jr. (1994), sendo que os indivíduos em seu mundo interno, com seus instintos, crenças e valores valorizariam mais outras situações que não a tecnologia disponibilizada, ou que esta deveria vir acompanhada de outros elementos que ajudassem a gerar maior satisfação no exercício de suas atividades.

A questão política foi bastante relacionada pelos servidores às mudanças ocorridas na instituição, entendendo que as mudanças não são reflexos de uma idéia administrativa e sim de interesses e, ou ideologias políticas. Tais afirmações corroboram com os comentários do dia-a-dia em sindicatos, por exemplo, pois entende-se hoje que o INSS, devido a sua grande representatividade frente à sociedade, seria uma espécie de “carro alegórico” do governo federal, sendo

apresentado como uma instituição que beirou o caos em tempos passados e que hoje estaria completamente transformada e a caminho da excelência nos serviços. Mesmo que contemplando aspectos políticos, não pode ser negado que os reflexos das mudanças são benéficos à população, e que mesmo se o objetivo não foi unicamente o mais nobre, de beneficiar os segurados, os fins são positivos para estes. Existe neste ponto, uma filtragem inconsciente por parte dos servidores, relacionada ao processo de percepção, na qual segundo Schermerhorn, Hunt e Osborn (1999), existe uma definição automática do que deve ser ignorado, no caso as melhorias das condições de trabalho e evolução da instituição como um todo, e a atenção apenas à questão política, levantada pelos servidores de forma pejorativa, relacionada a interesses e vantagens pessoais.

Uma das metas da atual gestão da Previdência Social é melhorar o atendimento ao beneficiário e, para isso, várias medidas vêm sendo adotadas com objetivo de reduzir as filas nas Agências da Previdência. Foi lançado como principal instrumento para o alcance deste objetivo, em 16 de junho de 2006, o Sistema de Agendamento Eletrônico. Tal ferramenta, como já abordado neste trabalho, visa através de um agendamento antecipado a marcação de dia e hora para a habilitação de benefícios e marcação de perícias. As forças que motivaram tais mudanças foram tanto internas quanto externas. Como fatores externos podemos citar as pressões da sociedade por um atendimento mais ágil, qualificado, organizado e menos humilhante. Internamente as questões de organização do atendimento de forma a tornar mais racional o fluxo de trabalho e a já citada intenção do governo de fazer do INSS um órgão mais organizado para servir de propaganda da atual gestão, uma vez que possui grande abrangência junto as camadas mais pobres da população, foram fatores determinantes para a implantação da nova sistemática. Segundo as definições de Handy (1996), a mudança implementada na instituição pode ser classificada como descontínua, uma vez que não foi confortável aos agentes participantes, alterando substancialmente a rotina de trabalho e fugindo completamente dos conceitos aceitos anteriormente. Segundo o mesmo autor, a tecnologia é um fator primordial para a mudança descontínua, não pela tecnologia como um fim, mas sim pelo fornecimento de dados e impactos que ela proporciona à instituição. O uso da tecnologia foi primordial para o desenvolvimento do novo sistema de atendimento, tanto no seu aspecto principal que é o agendamento de

serviços por meio de canais remotos, quanto pela disponibilidade de dados e estatísticas ao gestor da APS para acompanhamento e organização do trabalho.

No caso da APS Partenon, o agendamento se dá para os serviços de aposentadorias, pensões por morte, salários maternidade, auxílio reclusão e benefícios assistenciais ao idoso e portador de deficiência. Através da amostra utilizada na pesquisa, verificamos que das cinco pessoas consultadas, duas utilizaram o telefone para agendar o atendimento, uma utilizou a Internet e outras duas compareceram pessoalmente para a marcação. Verifica-se através das entrevistas e da observação direta diária que, os canais remotos ainda não são utilizados por todos os segurados, havendo ainda a preferência pelo agendamento presencial, sendo alegado pelos segurados principalmente a questão da segurança de terem em mãos um papel com a data e hora agendada, o que serviria de comprovação do ato em caso de divergências. Isso demonstra a necessidade de atuação da instituição no sentido de convencer seus usuários sobre a segurança do agendamento via telefone, como uma possibilidade de diminuir ainda mais a quantidade de pessoas que se deslocam a uma APS. Já quanto à Internet, percebemos que a quantidade pequena de agendamentos por intermédio deste meio, se dá em função da característica da população usuária do INSS, em geral de baixa renda e também idosa, posto que os idosos são mais resistentes às novas tecnologias, e sem acesso ou segurança de utilizar tal meio. Assim como abordado durante a pesquisa aspectos relacionados a resistência às mudanças por parte dos servidores, também os segurados resistem a algumas inovações que são plenamente favoráveis a eles, mas que devido a seus hábitos adquiridos e restrições ao desconhecido preferem manter suas ações da forma mais próxima possível ao convencional.

Quanto à avaliação da facilidade de uso dos canais, os segurados consideraram de fácil utilização tanto o agendamento via telefone quanto via Internet. Os segurados consideraram uma excelente alternativa as formas remotas de agendamento, devido a facilidade e comodidade proporcionada por não demandar diversos deslocamentos até a APS.

O ponto negativo destacado pelos servidores ficou por conta do serviço prestado pela central telefônica, que segundo eles fornecem diversas informações incorretas ou incompletas ao segurado, o que ocasiona falta de documentação,

entendimento diverso do constante na legislação ou agendamentos para serviços errados.

O ambiente de trabalho da APS sofreu uma grande alteração após a implantação do Sistema de Agendamento Eletrônico. Os servidores consultados afirmaram que se trata de uma mudança muito positiva, pois proporcionou através da diminuição do contingente de segurados esperando atendimento, um ambiente mais propício para a prestação de um bom atendimento e análise de benefícios, além da possibilidade de maior organização e alocação dos funcionários em função do conhecimento antecipado dos serviços. De acordo com Machado da Silva, Fonseca e Fernandes (1999) a mudança ocorre a medida que novos valores e regras são incorporadas ao ambiente, não podendo ser conduzida e controlada apenas pelas expectativas e intenções de líderes formais. Dessa forma a participação, assimilação e aceitação das novas regras por parte dos servidores foi fundamental para o bom andamento do trabalho após a implantação do SAE. A mudança afetou diretamente diversas dimensões da instituição, como o ambiente, o comportamento e o fluxo de trabalho. Da mesma forma, a questão da imagem da instituição e dos próprios servidores foi tratada como positivamente modificada, pois a não exposição dos segurados à filas, tornou mais amena e respeitosa a relação entre atendentes e usuários. Para os segurados, também houve uma melhora bastante grande no atendimento, sendo feitas no decorrer das entrevistas diversas comparações entre a situação atual e a vivida anteriormente, quando não havia o agendamento.

Através da solicitação de uma avaliação geral por parte de segurados e servidores a respeito do sistema de agendamento, verificamos que os atores envolvidos concordam que a nova sistemática proporciona maior comodidade e facilidade de acesso além de respeito a figura humana do usuários, uma vez que não há a exposição à filas enormes e de caráter humilhante, maior possibilidade de organização e de um bom fluxo de trabalho da APS em razão do conhecimento prévio da demanda e menor quantidade de pessoas aguardando atendimento, gerando maior qualidade dos serviços prestados.

## **Conclusões**

Através desse estudo, podemos concluir que os objetivos propostos no início do projeto foram alcançados.

O objetivo principal era a partir das percepções de servidores e segurados do INSS entender as mudanças na dinâmica de trabalho e dos serviços oferecidos aos usuários com a implantação do Sistema de Agendamento Eletrônico. Através das entrevistas realizadas com ambos os atores envolvidos na situação foi possível perceber a aprovação do novo sistema. Se para os servidores, a nova sistemática representa uma possibilidade maior de organização de suas tarefas, maior tranquilidade para o atendimento e diminuição da pressão de trabalharem frente a uma grande quantidade de pessoas aguardando serem chamadas, para os segurados os ganhos parecem ser ainda mais relevantes. A possibilidade de não precisarem posar em filas gigantescas sem a garantia de atendimento proporcionou aos usuários a comodidade de agendarem por meio de canais remotos um dia e hora para o atendimento, com a garantia de que serão atendidos conforme o agendamento, garantindo maior dignidade e respeito.

A rotina de trabalho dos servidores foi alterada substancialmente à medida que, o SAE permite que a demanda para a requisição de benefícios seja conhecida antecipadamente, permitindo ao gestor da unidade uma melhor programação e alocação de funcionários. Ainda existe uma demanda que não pode ser medida com antecedência, que é aquela referente aos pequenos serviços de ajuste de dados cadastrais, informações genéricas como formas de contribuição e datas de pagamento entre outras, que por suas peculiaridades não justificariam um agendamento, muito embora, quando do término desta pesquisa já esteja sendo desenvolvido uma nova versão do SAE com horários para os serviços de acerto de

dados cadastrais e acerto de vínculos e remunerações. Um aspecto que ainda não torna o fluxo de trabalho da APS Partenon a contento é a ausência de mais servidores capacitados para atenderem os agendamentos, causando sobrecarga sobre os que hoje são responsáveis por tais serviços e dificultando a análise imediata dos pedidos.

Cabe ressaltar que anteriormente à utilização do SAE, a demanda de requerimentos de benefícios se dava de forma aleatória, por ordem de chegada dos segurados que posavam em filas para tentarem estar entre aqueles que conseguiriam fichas, estas em número limitado, para requerer seus benefícios, gerando descontentamento tanto dos que não conseguiam ser atendidos, quanto daqueles que tendo conseguido ficha, teriam que aguardar por horas pela chamada.

As impressões dos servidores acerca da nova rotina é positiva, pois como ressaltado nas entrevistas, existe atualmente uma maior possibilidade de prestar um bom serviço ao usuário, de forma mais tranqüila e organizada e sem as pressões proporcionadas por uma APS com grande quantitativo de segurados. Segundo os servidores ainda há uma grande gama de situações que devem ser melhoradas pela instituição para o pleno exercício de suas atividades, como o oferecimento de treinamentos, melhoria dos sistemas corporativos e valorização financeira de acordo com o grau de responsabilidade e desgaste.

Da mesma forma, houve unanimidade dos segurados entrevistados em afirmar que o SAE é considerado uma evolução nos serviços prestados pelo INSS. Como todos os entrevistados já haviam utilizado os serviços da instituição anteriormente à implantação do SAE, os comparativos foram inevitáveis, ressaltando-se a comodidade e o maior respeito conferido ao usuário a partir da nova sistemática. Como ponto negativo ficou evidenciada a demora entre a data da marcação e o efetivo atendimento, algo hoje, em torno de 45 dias, porém, com a garantia de efeitos financeiros a contar da data do agendamento. Essa demora reflete uma problemática da instituição, que é a falta de servidores em número compatível com a demanda, e a não capacitação de todo o seu quadro para a prestação deste serviço.

## Referências

BIAZZI JR., Fabio. O trabalho e as organizações na perspectiva Sócio-Técnica. **Revista de Administração de Empresas – RAE**. São Paulo, v. 34, n.1, p. 30-37, jan. / fev. 1994

BORGES, Livia de Oliveira; LIMA, Ana Maria de Souza; VILELA, Élson Cunha; MORAIS, Suerda da Silva Guedes. Comprometimento no trabalho e sua sustentação na Cultura e no contexto organizacional. **Revista de Administração de Empresas RAE –Eletronica**, São Paulo, v.3, n. 1, Art.8, jan / jun. 2004.

BRASIL, **Lei 8.112 – 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais. Brasília, 1990.

BRASIL. **Lei n. 8.213 de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 14 agosto 1991.

CALDAS, Miguel P.; WOOD JR., Thomaz. **Transformação e realidade organizacional: uma perspectiva brasileira**. São Paulo: Atlas, 1999.

CARBONE, P. P. Cultura organizacional no setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p.133-144, mar./abr. 2000.

ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO – ENANPAD, 23, 1999, Foz do Iguaçu. BEATRIZ, Marilene Zazula; MACHADO-DÁ-SILVA, Clóvis L.. Mudança Organizacional em Instituto Municipal de Organização Pública: a questão dos valores e dos interesses.

ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO - ENANPAD, 30, 2006, Salvador. BIAZZI, Mônica Rottman; BIAZZI, Jorge Luiz; MUSCAT, Antonio Rafael Namur. Metodologia de Aperfeiçoamento de Processos – Estudo de Casos em Instituições Públicas Brasileiras

ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO - ENANPAD ENANPAD, 30, 2006, Salvador. COSTA, Kelly Cristina de Oliveira; SALM, José Francisco. A percepção do professor estadual como funcionário público: cumpridor de Regras, empreendedor ou servidor público?

FADUL, Élvia Mirian Cavalcanti. Reforma do Estado e serviços públicos: transformação de um modelo ou adaptação a uma nova ordem social? **Revista de Administração**, São Paulo, v. 34, n.1, p. 70 – 78, jan / mar. 1999.

FREITAS, A.B. Traços brasileiros para uma análise organizacional. In: MOTTA, F. C. P. (Org.). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

HANDY, Charles. **Tempo de Mudança**. São Paulo: Saraiva, 1996.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. Assessoria de Comunicação Social - Recife. Internet, Brasília, 2006. **Disponível em** <http://www.previdencia.gov.br/vejaNoticia.php?id=24130>; **Acesso em:** 18/05/2009;

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. Assessoria de Comunicação Social - Recife. Internet, Brasília, 2006. **Disponível em** <http://www.previdencia.gov.br/vejaNoticia.php?id=24163>; **Acesso em:** 18/05/2009;

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. Diretoria de Atendimento. Intranet, Brasília, 2003. **Disponível em** [http://www-inss.prevnet/últimas\\_det.php?id=449&temfoto=N](http://www-inss.prevnet/últimas_det.php?id=449&temfoto=N); **Acesso em:** 04/09/2008;

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. Diretoria de Atendimento. Intranet, Brasília, 2003. **Disponível em** <http://www-inss.prevnet/prevdirigente.php>; **Acesso em:** 08/09/2008;

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis, FONSECA, Valéria e FERNANDES, Bruno Rocha. Mudança e Estratégia nas Organizações: perspectivas cognitivas e institucional. In: VIEIRA, Marcelo M. F. e OLIVEIRA, Lúcia M.B. **Administração Contemporânea**, perspectivas estratégicas. São Paulo: Atlas, 1999.

MANDELLI, Pedro; LUCAS, Reinaldo; VIVEIROS, Cláudio; PIERROTTI, Francisco; LORIGGIO, Antonio; AYRES, Luiz. **A disciplina e a arte da gestão das mudanças nas organizações**. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

MENDONÇA, Jose Ricardo Costa; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; SANTO, Tanuzia Maria Vieira Espírito. **Gerenciamento de impressões, comunicações e ações simbólicas como elementos facilitadores na gestão de processos de mudança organizacional**. ENANPAD, 1999.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro: Vozes, 2003

MOSCOVICI, Serge. **Representações sociais: investigações em psicologia social**. Petrópolis: Vozes, 2003.

MOTTA, Fernando C. Prestes, CALDAS, Miguel P. **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997.

MOTTA, Paulo Roberto. **Transformação organizacional: a teoria e a prática de inovar**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997

MULLER, Loraine Bothomé; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. **Rotinas Organizacionais Defensivas: um estudo sobre as formas de manifestação durante um processo de mudança organizacional**. ENANPAD, 1999.

NEIVA, Elaine Rabelo; PAZ, Maria das Graças Torres da. Percepção de Mudança Organizacional. **RAC ( Revista de Administração Contemporânea )**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 31-52, Jan./Mar. 2007.

OURO, Renilda. **Mudança organizacional**: soluções genéricas para projetos. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005.

PIRES, José Calixto de Souza; MACÊDO, Kátia Barbosa. Cultura organizacional em organizações públicas brasileiras. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 40 (1): 81 – 105, jan / fev, 2006.

RAMOS, A. G. Modelos de homem e teoria administrativa. **Revista de Administração Pública**. Fundação Getúlio Vargas – RJ, vol. 18, n. 2, pp. 3-12, abril/junho de 1984.

ROBBINS, Stephen P. **Administração**: Mudanças e perspectivas. São Paulo: Saraiva, 2001.

ROBBINS, Stephen P. **Comportamento Organizacional**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração**: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SCHERMERHORN JR., John R.; HUNT, James G.; OSBORN, Richard N. **Fundamentos do Comportamento Organizacional**. Porto Alegre: Bookman, 1999.

SILVEIRA, Marco Antonio Pinheiro; DINIZ, Eduardo Henrique. **Relação entre mudança organizacional e implementação de sistemas de informações: um estudo no setor de autopeças**. Gestão & Produção, v.9, n.3, p.397-410, dez. 2002

TACHIZAWA, Takeshy; MENDES, Gildásio. **Como fazer monografia na prática**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2000.

VENEU, Marcos Guedes. Representações do funcionário público. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.24, n.1, p.5 – 16, nov/jan

WAGNER, Wolfgang. Descrição, explicação e método na pesquisa de representações sociais. In: GUARESCHI, P. e JOVCHELOVITCH, S (Org.). **Textos em Representações Sociais**. 4a. edição. Petrópolis: Vozes, 1998.

## **ANEXOS**

**Nome:** Guilherme Raupp Behenck Viegas

**Endereço:** Luiz de Camões 233 / 304

Bairro Santo Antônio

Porto Alegre – RS

**E-mail:** guilhermeraupp@hotmail.com

**Estado civil:** Casado

**Data de Nascimento:** 25/08/1979

## **Formação**

2002/1 – 2005/1 FAPA – Faculdades Porto Alegrenses

Administração

2005/2 – 2009/1 UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Administração

## **Experiência Profissional**

Empresa Cinematográfica D'Guion Ltda.

25/03/1999 a 29/01/2001

Projeccionista

Livraria do Globo S.A.

08/08/2001 a 05/04/2004

Vendedor de Livros

Instituto Nacional do Seguro Social – INSS

15/04/2005 até o presente momento

Técnico do Seguro Social

## **Cursos:**

Windows 2000 – SENAC – 2001

Excel 2000 – SENAC – 2001

Word 2000 – SENAC – 2001

## Informações Acadêmicas do Aluno

### Histórico Escolar

**GUILHERME RAUPP BEHENCK VIEGAS 147949**

Vínculo Atual

Habilitação: Administração - Noturna

Currículo: Administração - Noturna

Ano Semestre	Atividade de Ensino	Conceito	Situação	Créditos
2009/1	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA (ADM01019)	-	Matriculado	4
2009/1	DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS (ADM01178)	-	Matriculado	4
2009/1	SOCIOLOGIA DO DESENVOLVIMENTO (HUM04410)	-	Matriculado	4
2008/2	ESTÁGIO SUPERVISIONADO III - ADM (ADM01194)	B	Aprovado	4
2008/2	GESTÃO DE PLANO DE GOVERNO (ADM01150)	A	Aprovado	4
2008/2	PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL (ADM01149)	B	Aprovado	4
2008/1	ADMINISTRAÇÃO DA REMUNERAÇÃO (ADM01165)	B	Aprovado	4
2008/1	ADMINISTRAÇÃO E GOVERNO DO BRASIL E ESTÁGIO I (ADM01188)	A	Aprovado	6
2008/1	ESTÁGIO: VISÃO SISTÊMICA DAS ORGANIZAÇÕES (ADM01003)	B	Aprovado	4
2008/1	GESTÃO SÓCIO-AMBIENTAL NAS EMPRESAS (ADM01012)	A	Aprovado	4
2008/1	RELAÇÕES DO TRABALHO (ADM01156)	A	Aprovado	4
2007/2	ADMINISTRAÇÃO DE MARKETING (ADM01142)	B	Aprovado	4
2007/2	ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DE LONGO PRAZO (ADM01140)	B	Aprovado	4
2007/2	ORGANIZAÇÃO E MÉTODOS E ESTÁGIO I (ADM01187)	A	Aprovado	6
2007/2	PESQUISA OPERACIONAL I (ADM01120)	A	Aprovado	4
2007/2	SISTEMAS DE INFORMAÇÕES GERENCIAIS (ADM01160)	B	Aprovado	4
2007/1	ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS (ADM01144)	B	Aprovado	4
2007/1	ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DE CURTO PRAZO (ADM01139)	B	Aprovado	4
2007/1	ÁLGEBRA LINEAR E GEOMETRIA ANALÍTICA (MAT01110)	C	Aprovado	4
2007/1	DIREITO ADMINISTRATIVO (DIR03302)	B	Aprovado	4
2007/1	FILOSOFIA E ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO (ADM01009)	B	Aprovado	4
2006/2	CÁLCULO I-B (MAT01102)	B	Aprovado	6
2006/2	INTRODUÇÃO À CIÊNCIA POLÍTICA (HUM06409)	B	Aprovado	4
2006/2	INTRODUÇÃO AO MARKETING (ADM01141)	B	Aprovado	4
2006/1	DIREITO E LEGISLAÇÃO SOCIAL (DIR04401)	A	Aprovado	4
2006/1	ESTRUTURA E INTERPRETAÇÃO DE BALANÇOS (ECO03341)	B	Aprovado	4
2006/1	INSTITUIÇÕES DE DIREITO PÚBLICO E LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA (DIR04416)	B	Aprovado	4

2006/1	SOCIOLOGIA APLICADA À ADMINISTRAÇÃO (ADM01104)	C	Aprovado	4
2005/2	ANÁLISE MICROECONÔMICA II (ECO02208)	C	Aprovado	4
2005/2	INSTITUIÇÕES DE DIREITO PÚBLICO E LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA (DIR04416)	-	Cancelado	4
2005/2	INTRODUÇÃO ÀS CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS (ADM01185)	B	Aprovado	4
2005/2	ORGANIZAÇÃO DA PRODUÇÃO (ADM01136)	A	Aprovado	4

### TRABALHO DE CONCLUSÃO

Atividade de Ensino: TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DE ADMINISTRAÇÃO

Área de Atuação: ADM PÚBLICA

Título: O SISTEMA DE AGENDAMENTO ELETRÔNICO DO INSS: AS MUDANÇAS NA ÓTICA DE SERVIDORES E USUÁRIOS

Período Letivo de Início: 2009/1

Período Letivo de Fim: 2009/1

Data de Início: 13/03/2009

Data de Fim: 22/06/2009

Tipo de Trabalho: Trabalho de Diplomação

Data Apresentação: 22/06/2009

Conceito: -

### ATIVIDADES LIBERADAS

Ano Semestre	Atividade de Ensino	Considera Créditos	Créditos
2005/2	INSTITUIÇÕES DE DIREITO PRIVADO E LEGISLAÇÃO COMERCIAL (DIR02203)	Sim	4
2005/2	TEORIA ECONÔMICA (ECO02206)	Sim	4
2005/2	ANÁLISE MICROECONÔMICA I (ECO02207)	Sim	4
2005/2	ECONOMIA BRASILEIRA (ECO02209)	Sim	4
2005/2	METODOLOGIA BÁSICA DE CUSTOS (ECO03320)	Sim	4
2005/2	INTRODUÇÃO À CONTABILIDADE (ECO03343)	Sim	4
2005/2	INTRODUÇÃO À INFORMÁTICA (INF01210)	Sim	4
2005/2	LÍNGUA PORTUGUESA I A (LET01405)	Sim	4
2005/2	ESTATÍSTICA GERAL I (MAT02214)	Sim	4
2005/2	ESTATÍSTICA GERAL II (MAT02215)	Sim	4
2005/2	INTRODUÇÃO À SOCIOLOGIA PARA ADMINISTRAÇÃO (HUM04004)	Sim	4
2005/2	MATEMÁTICA FINANCEIRA - A (MAT01031)	Sim	4
2005/2	PSICOLOGIA APLICADA À ADMINISTRAÇÃO (ADM01110)	Sim	4
2005/2	TEORIA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO (ADM01115)	Sim	4
2005/2	PLANEJAMENTO E CONTROLE DA PRODUÇÃO (ADM01137)	Sim	4
2005/2	ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS MATERIAIS (ADM01010)	Sim	4