

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS**

Rafael Covolo

**IMPLICAÇÕES DOS PROCEDIMENTOS BUROCRÁTICOS NO
ATENDIMENTO E NA CULTURA ORGANIZACIONAL DA AGÊNCIA
IAPI DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS)**

Porto Alegre

2006

Rafael Covolo

**IMPLICAÇÕES DOS PROCEDIMENTOS BUROCRÁTICOS NO
ATENDIMENTO E NA CULTURA ORGANIZACIONAL DA AGÊNCIA
IAPÍ DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS)**

**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.**

Orientador: Profa. Dra. Neusa Rolita Cavedon

Porto Alegre

2006

RAFAEL COVOLO

**IMPLICAÇÕES DOS PROCEDIMENTOS BUROCRÁTICOS NO
ATENDIMENTO E NA CULTURA ORGANIZACIONAL DA AGÊNCIA
IAPI DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS)**

**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.**

Conceito final:.....
Aprovado em de de 2006.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Profa. Dra. Neusa Rolita Cavedon – UFRGS / EA

RESUMO

No final do ano de 2005, numa tentativa de acabar com as filas de atendimento no INSS, a direção da instituição lançou o Programa de Gestão de Atendimento (PGA). Partindo-se de uma visão de que os procedimentos burocráticos nas agências eram os responsáveis pela formação das filas, o PGA foi criado com a incumbência de implementar técnicas gerenciais da iniciativa privada nessas agências com o intuito de agilizar o atendimento. O presente estudo se propõe a verificar não só as implicações desses procedimentos burocráticos no atendimento, mas também na cultura organizacional do grupo de servidores que compõem a agência do IAPI, unidade em que será implementado, primeiramente, o PGA em Porto Alegre.

LISTA DE ABREVIATURAS

APS – Agência da Previdência Social

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

PGA – Programa de Gestão de Atendimento

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	8
2 BUROCRACIA E CULTURA ORGANIZACIONAL.....	11
2.1 BUROCRACIA.....	11
2.1.1 As Origens da Burocracia.....	13
2.1.2 O Tipo Ideal de Weber.....	16
2.1.3 Críticas ao Modelo de Weber.....	22
2.2 CULTURA ORGANIZACIONAL.....	25
2.2.1 O Renascimento da Cultura nas Organizações.....	25
2.2.2 Cultura Corporativa.....	26
2.2.3 Cultura Empresarial.....	27
2.2.4 Cultura Organizacional.....	28
3 MÉTODO.....	34
3.1 OS PRIMEIROS CONTATOS COM O INSS.....	36
3.2 A AGÊNCIA IAPI.....	38
3.3 O PGA.....	39
3.4 AS TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS.....	40
3.5 AS LIMITAÇÕES DO ESTUDO.....	41
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS.....	43
4.1 DA BUROCRACIA.....	43
4.2 DO PGA.....	48
4.3 DA CULTURA ORGANIZACIONAL.....	50
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	55

REFERÊNCIAS.....60
ANEXO A.....64

INTRODUÇÃO

Embora não seja um fenômeno exclusivamente brasileiro, a formação de filas de atendimento parece ter se instituído em nossa sociedade de tal maneira que sua existência já se parece legitimada perante a população. Não importa em quais tipos de organizações, públicas ou privadas, a imagem desses “gargalos” já se sedimentou no funcionamento de muitas dessas organizações: desde bares e casas noturnas até bancos e instituições governamentais.

Não é novidade que em se tratando de excesso de filas para atendimento, as agências do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) são referência nacional. Numa tentativa de melhorar essa situação, a direção da Instituição lançou, no final do ano de 2005, o Programa de Gestão de Atendimento (PGA), conforme reportagem constante no Anexo A. Em Porto Alegre, a primeira agência onde está sendo implementado o projeto é a Agência IAPI, na zona norte da cidade.

O PGA é baseado, resumidamente, em conceitos de gestão adotados em empresas privadas, que obedecem à lógica da qualidade e eficiência. Como diz a reportagem do jornal Zero Hora (26/11/2005), “com o PGA, os servidores do INSS deverão conhecer expressões geralmente empregadas pela iniciativa privada como ‘foco no processo’, ‘gestão por resultado’ e ‘acompanhamento de metas’.”

Inferese, a partir dessas passagens, que a direção da Instituição possui a visão de que são os procedimentos burocráticos das agências os principais responsáveis pelas filas de atendimento.

O mesmo programa já havia sido realizado em fase experimental em São Paulo, onde o maior problema enfrentado fora o choque cultural que uma organização formada por servidores públicos sofreu ao se deparar com ferramentas da iniciativa privada.

Como afirma Rocha (1995, p. 52), “pela força da cultura, muitas vezes, os esforços, políticas e processos de motivação, produtividade, qualidade e competitividade parecem inviáveis ou encontram dificuldades por esbarrarem em obstáculos simbólicos e valorativos”.

Mister se faz conhecer os procedimentos burocráticos presentes na agência, assim como suas implicações no atendimento ao segurado e na cultura organizacional dessa APS. Com relação a essa cultura, conhecê-la permite verificar, além das implicações burocráticas presentes nela, se ela é favorável à implementação do PGA e, por via de conseqüência, à compreensão da lógica de gestão levada a efeito na agência, assim como da necessidade do combate às filas de atendimento. Para tanto, a questão norteadora desse estudo é:

- Quais as implicações decorrentes dos procedimentos burocráticos no atendimento e na cultura organizacional da Agência do IAPI do Instituto Nacional do Seguro Social?

O objetivo geral da pesquisa consiste em analisar os procedimentos burocráticos na agência IAPI e verificar suas implicações no atendimento ao segurado e na cultura organizacional dessa agência. Os objetivos específicos são:

- a) Identificar as culturas organizacionais existentes na agência objeto de estudo e verificar se elas auxiliam ou obstaculizam o PGA, proposto pela direção da instituição, e o conseqüente combate às filas.
- b) Descrever e analisar o PGA (Programa de Gestão de Atendimento).

Para a consecução desses objetivos o trabalho está estruturado de modo que no segundo capítulo é apresentada a revisão teórica a respeito da Burocracia e da Cultura Organizacional, no capítulo subsequente é apresentado o método utilizado na pesquisa – o método etnográfico e no quarto capítulo está a apresentação e a análise dos dados obtidos na pesquisa.

O Instituto Nacional do Seguro Social é uma autarquia federal sujeita ao controle administrativo do Ministério da Previdência Social. É responsável pelo recolhimento das contribuições e da concessão dos benefícios a todos os trabalhadores contribuintes do país.

A estrutura organizacional da referida autarquia apresenta-se da seguinte forma: Presidência; Diretoria de Atendimento, Diretoria de Benefícios, Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística, e Diretoria de Recursos Humanos; Procuradoria; Auditoria; Gerências Regionais; Gerências Executivas.

As Gerências Regionais são cinco, a saber: Distrito Federal, Minas Gerais, São Paulo, Pernambuco e Rio Grande do Sul. Dentro do estado do RS, assim como em todas as demais unidades federadas, estão presentes também as Gerências Executivas. Essas estão distribuídas nas cidades referências de cada região do estado. As Gerências Executivas do Rio Grande do Sul estão localizadas nas cidades de Porto Alegre, Canoas, Caxias do Sul, Ijuí, Novo Hamburgo, Passo Fundo, Pelotas, Santa Maria e Uruguaiana.

O Rio Grande do Sul é um dos principais estados no que se refere à atuação do INSS, pois conta com altos índices tanto de contribuições, como de concessões de benefícios.

O INSS mantém 1.197 Agências da Previdência Social (APS) no país, sendo 1.122 fixas, 69 Móveis (PrevMóveis) e 6 barcos (PrevBarcos). Conta com um corpo funcional de 39.605 servidores, sendo 9.618 da área da receita previdenciária.

A Previdência Social está presente em 1.102 municípios, sendo 944 com APS e 158 com PrevCidade, sendo que é responsável pela manutenção de 23,8 milhões de segurados que, multiplicado por 4, número médio que compõe as famílias brasileiras, é responsável pelo sustento de cerca de 96 milhões de brasileiros. A média do valor do benefício é de R\$ 477,88, e o tempo médio para a concessão é de trinta dias.

A agência escolhida para a realização desse trabalho foi a Agência da Previdência Social do IAPI. A Agência do IAPI é segunda maior de Porto Alegre, ficando atrás apenas da Agência Centro. Possui 33 funcionários e atende uma média de quinhentas pessoas por dia. Ela se localiza na Avenida Três de Abril, 90 no bairro do IAPI, zona norte de Porto Alegre. O horário de atendimento dessa agência é de segunda à sexta das 8h às 18h¹.

¹ Até o final do ano de 2005, o horário de atendimento das APS era das 8h às 14h.

2 BUROCRACIA E CULTURA ORGANIZACIONAL

Nesse capítulo é apresentada uma revisão da literatura pertinente aos temas Burocracia e Cultura Organizacional. Com relação à Burocracia, os autores mais contemplados nesse trabalho foram Max Weber, através da sua construção teórica do tipo-ideal, Alvin W. Gouldner, em cuja obra desenvolvem-se as críticas em relação a esse ideal e Robert Merton, por seus estudos a respeito das disfunções burocráticas.

Em se tratando de Cultura Organizacional, as autoras que serviram de referência foram, principalmente, Cavedon e Barbosa. A primeira colabora para uma definição conceitual de Cultura Organizacional, enquanto a segunda diferencia esta de Cultura Empresarial e Cultura Corporativa, fazendo um recorte na temática cultural.

2.1 BUROCRACIA

A razão pela qual torna-se relevante a análise do referencial teórico burocrático deve-se ao fato de uma agência do INSS ser uma organização burocrática por excelência, e a organização burocrática é uma estratégia de administração; é o fruto e o berço da burocracia (MOTTA e PEREIRA, 1984).

Hoje em dia, burocracia carrega uma conotação fortemente pejorativa, chegando a ser popularmente denominada de “burrocracia”. O excesso de procedimentos, papéis, carimbos, enfim, formalismos e preciosismos são vistos pela população como um sinal de ineficiência.

A questão é que a imagem que as pessoas associam à burocracia é, na verdade, correspondente às disfunções burocráticas, termo primeiramente empregado por Robert K. Merton e analisado no item 2.1.3.

Para Perrow² (apud Misoczky, 2001, p. 64), as críticas às organizações burocráticas possuem um viés de origem:

Quando atribuímos os males das organizações burocráticas e da nossa sociedade à burocratização das organizações, como freqüentemente fazemos, podemos apenas estar fazendo a nós próprios de bobos. Podemos estar falando de exemplos específicos de má administração, os quais, naturalmente, são muitos, já que as pessoas são mais ou menos imperfeitas; ou estar falando sobre os usos do poder gerado pelas organizações. A presença de hierarquias, regras, divisão do trabalho, estabilidade, etc, dificilmente pode ser culpada pela má administração ou pelos abusos do poder social. De fato, o modelo burocrático propicia uma maior verificação destes problemas do que alternativas não burocráticas ou tradicionais.

Apesar desse mal entendido, essa confusão não deve ser a única nem a mais importante em se tratando de burocracia, principalmente quando é estudada no âmbito da administração de empresas. Para se entender burocracia, precisa-se entender Weber, pois ele representa a origem de toda teorização a respeito do tema. Pode-se fazer um recorte, em duas perspectivas, do conteúdo das teorias que se seguiram a Weber.

A primeira perspectiva, a da Sociologia das Organizações, engloba aqueles que fizeram uma leitura predominantemente “organizacional” da relação de disfuncionalidade entre organização burocrática (seus atributos morfológicos) e fenômeno burocrático (burocracia enquanto forma de dominação racional-legal). Essa perspectiva engloba autores como Merton, Michels, Selznick, Gouldner, e outros, que serão devidamente estudados no item que trata das críticas ao modelo de Weber.

A segunda perspectiva, a da Administração de Empresas, enxerga uma “escola weberiana” no pensamento administrativo. Utiliza-se da contribuição de Weber para prescrever soluções administrativas. Os autores dessa corrente chegaram a criar a “Teoria da Burocracia”, tendo em Weber o seu “pai”.

Para Martins (2005, p. 7), os autores dessa perspectiva

(...) delimitam uma escola weberiana no pensamento administrativo, inferem suas prescrições administrativas e, enfim, qualificam sua contribuição para o campo da administração. Assim, para Kast e Rosenweig (1970), Weber forma, ao lado de Taylor e Fayol, o terceiro pilar da escola clássica da administração; Etzioni (1976) o considera um precursor da escola estruturalista; March e Simon (1967) incluem Weber no rol dos arquitetos da organização formal, no qual figuram os anatomistas clássicos como Gullick e Urwick —apesar de reconhecem que a burocracia comporta diferentes níveis

² PERROW, Charles. **Complex Organizations: a critical essay**. New York: McGraw-Hill, 1972.

de análise—; e Blau e Scott (1963, 1967, 1970 e 1973) consideram Weber um precursor da escola clássica, notadamente do princípio do *one best way* (o modelo burocrático) para a eficiência. Muitos teóricos da administração ainda consideram Weber, com poucas variações, o **pai da burocracia** (sic).

Estas duas perspectivas têm dois traços em comum: uma sistemática incompreensão da burocracia no contexto da sociologia política de Weber e uma confusão acerca dos atributos epistemológicos dos tipos-ideais.

O primeiro traço resulta numa compreensão “organizacional” de burocracia, desconexa de uma visão da burocracia em Weber, no conjunto de sua obra. Falham os sociólogos e administradores ao tentar conceituar a burocracia a partir da organização burocrática, porque “antes de mais nada, burocracia é poder” (MOTTA e PEREIRA, 1980).

O segundo traço apóia-se na confusão entre organização burocrática e o tipo ideal descrito por Weber que, de recurso puramente metodológico desprovido de auto-aplicabilidade, é transformado em modelo prescritivo.

A armadilha epistemológica - da qual Weber é, até hoje, vítima - que captura, no domínio das ciências sociais aplicadas, a apreciação do problema “organizacional” da burocracia, oculta o fato de que a burocracia, enquanto fenômeno de poder, prescinde de uma organização burocrática típica. Dito de outra forma, não há organização burocrática típica, senão aquela que se baseia, de uma forma bastante flexível no que se refere a sua morfologia, num sistema formal-impessoal centrado na racionalidade instrumental (MARTINS, 2005, p. 6)

A revisão teórica de burocracia está dividida em três tópicos: 1) as origens da burocracia e o estudo das formas de autoridade nos três tipos de sociedades de Weber; 2) as características à burocracia segundo Weber; 3) as críticas ao modelo de Weber.

2.1.1 As Origens da Burocracia

Em primeiro lugar, Max Weber não considerou burocracia como um tipo de sistema social, mas sim como um tipo de poder ou de dominação. A burocracia seria um tipo de poder da mesma categoria que o patriarcalismo, o patrimonialismo, o feudalismo e o carismatismo. Entretanto, a cada um desses tipos de poder correspondem um ou

mais sistemas sociais diferentes. À burocracia ou poder burocrático correspondem as organizações burocráticas, ou simplesmente burocracias, como foi convencionalmente chamá-las (MOTTA, 1980, p. 20).

A seguir, a classificação proposta por Weber para os sistemas sociais. Weber divide esses sistemas em três: o carismático, o tradicional e o racional-legal. Cada um desses tipos se diferencia dos demais pela sua forma de “legitimidade”.

A dominação carismática ocorre quando o poder é conferido a um indivíduo com qualidades extraordinárias e indefiníveis. Essa imagem é geralmente associada a um grande líder político, a um herói, a um pioneiro, enfim, a algum sujeito possuidor de um caráter carismático. Esse tipo de dominação é desprovido de qualquer base racional, sendo instável, arbitrário e facilmente adquire características revolucionárias, radicais. Ele é, também, muito volátil. A legitimação do líder depende sempre da manutenção do reconhecimento dos seguidores das suas qualidades excepcionais, e esse reconhecimento pode acabar a qualquer instante. Outra característica importante é o fato desse poder não ser transferível por herança, nem delegado.

A dominação tradicional, como o próprio nome diz, é baseada no tradicionalismo, na crença de que a rotina é algo inviolável e assegura a tradição, que é, por sua vez, vista como algo “sagrado”. É um tipo de dominação extremamente conservadora, não legitimando as mudanças sociais, pois essas representam um ataque aos usos e costumes vigentes, exigindo um abandono desses. Quanto mais indefinidas forem as regras da tradição, mais arbitrário é o poder do líder. Assim como a dominação carismática, ela é desprovida de bases racionais e não segue a lógica da eficiência. Weber ainda divide a dominação tradicional em dois grupos: o patriarcalismo e o patrimonialismo. O primeiro leva em consideração a experiência e a idade dos indivíduos, é a dominação tradicional original, com bases familiares e hereditárias. O segundo obedece estritamente às normas tradicionais, inova no que se refere ao aparecimento de um quadro administrativo e o arbítrio do líder é maior que na dominação patriarcal.

A dominação racional-legal, ou burocrática, é aquela em que a legitimidade se baseia em normas legais racionalmente definidas. Para Weber (1966, p. 16) a efetividade da autoridade legal descansa na aceitação da validade das seguintes idéias interdependentes:

1) Que toda norma legal dada pode ser estabelecida por acordo ou por imposição visando fins utilitários ou valores racionais, ou ambos, com pretensão de obediência pelo menos por parte dos membros da associação [...] 2) Que todo Direito consiste, essencialmente, num sistema integrado de normas abstratas; 3) Que a pessoa que representa tipicamente a autoridade ocupa um “cargo”[...] 4) Que a pessoa que obedece à autoridade o faz, como é usualmente estabelecido, apenas na qualidade de “membro” da associação [...] 5) Que membros da associação não devem obediência ao indivíduo, mas à ordem impessoal. Há um dever de obediência apenas dentro da esfera racionalmente delimitada de autoridade.

A legitimidade do poder racional e legal baseia-se em normas legais racionalmente definidas. Na dominação legal, a crença na justiça da lei é o sustentáculo da legitimação. O povo obedece às leis porque acredita que elas são decretadas por um procedimento escolhido tanto pelos governados como pelos governantes. Além disso, o governante é visto como uma pessoa que alcançou tal posição exclusivamente por procedimentos legais (como nomeação, eleições, concursos etc.) e é em virtude dessa posição alcançada que ele exerce o poder dentro dos limites fixados pelas regras e regulamentos sancionados legalmente.

Nas sociedades racionais, o poder vem da lei. Quando a supremacia da lei é estabelecida, a sociedade funciona de acordo com a racionalidade atribuída ao cosmo – a lei natural- pelos filósofos da modernidade (Locke, Hume, Kant). Nas sociedades resistentes, a autoridade do príncipe, o caudilho, ou do Estado é semelhante a de um deus irascível e imprevisível. Não se espera que as pessoas se ajustem aos ditames conhecidos, lógicos e permanentes da lei; em vez disso, elas precisam adivinhar qual é a vontade arbitrária daqueles que estão no poder; daí a inerente instabilidade dessas sociedades (GRONDONA, 2002, p. 98).

Sobre a diferença entre as sociedades racionais e as tradicionais, Grondona (2002, p. 98), acrescenta:

O mundo moderno se caracteriza pela ênfase na racionalidade. A pessoa racional sente satisfação, no fim do dia, pela realização, e o progresso é a consequência de uma vasta soma de pequenas realizações. A cultura pré-moderna, em contraste, enfatiza os projetos grandiosos – pirâmides, a barragem de Assuã, revoluções. Países resistentes ao progresso estão atulhados de monumentos, estradas, indústrias e hotéis inacabados. Mas não tem importância. Amanhã surgirá um novo sonho.

É interessante notar que, para Weber, era clara a aproximação entre racionalidade, protestantismo e capitalismo. Dessa combinação surgiria a modernidade, na qual o principal meio de controle seria a burocracia. Esses três pilares seriam os sustentáculos da burocracia, eles formariam um terreno próspero à consolidação da burocracia como sistema hegemônico de autoridade. Anos mais tarde, Weber enxerga que a burocracia, embora sustentada inicialmente pelo modelo capitalista de produção em larga escala: “o sistema capitalista desempenhou um papel fundamental no desenvolvimento da burocracia; na verdade, sem ela a produção capitalista não poderia persistir” (WEBER 1966, p. 25), caiu como uma luva no mundo “socialista”. Os países de economia planificada do bloco comunista utilizaram em grande escala a burocracia. Isso vai ao encontro do que afirmaram Motta e Pereira (1984, p. 16): “antes de mais nada, burocracia é poder”.

2.1.2 O Tipo Ideal de Weber

Esse item pretende trazer algumas definições de burocracia, assim como suas principais características para ajudar na compreensão do tema. Procurou-se chegar a uma definição de burocracia baseada principalmente em Weber, para poder enxergar o seu modelo ideal.

Weber estudou burocracia criando tipos “ideais”, assim como fez com o capitalismo e o racionalismo. O tipo ideal é uma abstração, através da qual as características extremas desse fenômeno são definidas, de forma a fazer com que ele apareça em sua forma “pura”. Assim, nenhuma organização corresponde exatamente ao modelo puro de burocracia. Os tipos ideais têm “um elevado valor heurístico para a investigação, e um enorme valor sistemático para a exposição [...]” (WEBER, 1991, p. 113).

O tipo ideal de Weber constituiu-se muito mais numa forma de identificação de “quão burocrática” uma organização é, do que num objetivo a ser alcançado. Em outras palavras, nem toda associação formal possuirá todo o conjunto das características incorporadas no tipo ideal de burocracia. Por esse motivo, a burocracia poderia ser encarada como um conjunto de características que formariam um *continuum*, o que criaria um “grau de burocratização” a ser examinado nas organizações.

O difícil seria achar um consenso em torno das características burocráticas que serviriam de parâmetro para a análise. Hall chamou essas características de dimensões burocráticas. Essas dimensões – divisão do trabalho, hierarquia de autoridade, normas extensivas, separação entre administração e propriedade, salário e promoção baseados na competência técnica – têm servido como base para delineações subseqüentes da estrutura burocrática (HALL, 1967, p. 31).

Através de uma revisão da literatura pertinente, Hall (1966, p. 32) verificou a ocorrência das seguintes dimensões relacionadas no quadro 1 (p.21), onde é possível verificar também cada autor que a cita. Seis dimensões se destacam, para esse autor, por sua freqüência de citação e importância teórica. São elas:

- a) divisão do trabalho baseado na especialização funcional;
- b) uma definida hierarquia de autoridade;
- c) um sistema de normas englobando os direitos e os deveres dos ocupantes de cargos;
- d) um sistema de procedimentos que ordenam a atuação no cargo;
- e) impessoalidade das relações interpessoais;
- f) promoção e seleção segundo competência técnica.

Para Eisenstadt (1966, p. 75) as mais importantes características, comuns a muitas organizações burocráticas e freqüentemente enfatizadas na literatura, são a especialização de papéis e tarefas, a predominância de normas autônomas, racionais e impessoais e a orientação geral para a realização racional e eficiente de objetivos específicos.

Blau (1966, p. 128) lista algumas características a serem verificadas como indicativos de burocratização: grande dimensão da organização; grande complexidade de responsabilidades; numeroso aparato administrativo; alto grau de especialização, sendo seus membros técnicos especializados; cargos em hierarquia com limites claramente definidos de autoridade; orientação por normas e regulamentos; impessoalidade no desempenho dos deveres e das relações oficiais; carreiras estáveis aos funcionários.

Para Blau (1966, p. 130):

Um índice de burocratização é o tamanho relativo do componente administrativo, isto é, a proporção de pessoal em cargos administrativos ou de “staff”. [...] O grau em que os procedimentos estão explícitos nas normas formais é indicado pela existência e tamanho dos manuais e pela especificidade das prescrições neles contidas.

E mais:

A frequência da revisão rotineira das decisões para fins de retificação e o volume de informações estatísticas sobre as operações são duas outras medidas da ênfase colocada na uniformidade dos padrões de desempenho. O uso de tais registros estatísticos para a avaliação do desempenho dos subordinados pode ser considerado como indicação de impessoalidade e, como tal, pode fixar de maneira precisa as políticas de pessoal. O grau de estabilidade de carreira, finalmente, se manifesta no *turnover* dos membros e na média de permanência no emprego.

Nogueira e Santana (2000, p. 6), apoiados em Weber, chegam a seguinte definição de burocracia:

A burocracia é uma expressão da racionalidade do capitalismo moderno, que impõe regras gerais de controle sobre o funcionamento das organizações da sociedade, sejam elas empresas privadas ou órgãos de Estado. Mas é, sobretudo, uma forma de fazer justiça através de sua própria impessoalidade, porque cria igualdade de oportunidades, ou mais precisamente, porque, através da abertura de exames, dá a todas as pessoas de talento uma chance de exercer um posto de trabalho ou um cargo. A instauração da burocracia bane as formas personalistas de nomeação que em sociedades anteriores resultavam do arbítrio do soberano, de seus protegidos e, de um modo geral, dos poderosos.

Esses autores seguem a linha de raciocínio de que uma das maiores preocupações de Weber não era criar um modelo de dominação unicamente voltado para a eficiência, mas sim, de garantir justiça social. É reducionista a visão de que burocracia representa apenas uma lógica de administração. A burocracia, em qualquer setor de atividade social, materializa uma solução fundamental da justiça numa sociedade democrática, e sua estrutura é regulada por princípios que se conformam com o ideal geral de igualdade - no caso, igualdade de oportunidade de acesso a postos e cargos (NOGUEIRA e SANTANA, 2000, p. 5). Weber defendia a constituição de uma burocracia permeada por eficiente mecanismo de controle democrático (TRATENBERG, 1977, p. 93).

Voltando a Weber, faz-se necessário saber, afinal, quais as características da burocracia na visão desse autor. Para Weber (1966, p. 20), o conjunto do quadro

administrativo subordinado à autoridade suprema é formado, no tipo mais puro, de funcionários nomeados que atuam conforme os seguintes critérios:

1. são individualmente livres e sujeitos à autoridade apenas no que diz respeito a suas obrigações oficiais;
2. estão organizados numa hierarquia de cargos claramente definida;
3. cada cargo possui uma esfera de competência, no sentido legal, claramente determinada;
4. o cargo é preenchido mediante uma livre relação contratual. Assim, em princípio, há livre seleção;
5. os candidatos são selecionados na base de qualificações técnicas. Nos casos mais racionais, a qualificação é testada por exames, dada como certa por diplomas que comprovam a instrução técnica, ou utilizam-se ambos os critérios. Os candidatos são nomeados, não eleitos.
6. são remunerados com salários fixos em dinheiro, na maioria das vezes com direito a pensões. Somente em determinadas circunstâncias a autoridade empregadora, especialmente nas organizações privadas, tem o direito de rescindir o contrato. Mas o funcionário é sempre livre para demitir-se. A escala salarial é inicialmente graduada de acordo com o nível hierárquico; além desse critério, a responsabilidade do cargo e as exigências do status social do ocupante podem ser levadas em conta.
7. o cargo é considerado como a única ou, pelo menos, a principal ocupação do funcionário.
8. o cargo estabelece os fundamentos de uma carreira. Existe um sistema de “promoção” baseado na antiguidade, no merecimento ou em ambos. A promoção depende do julgamento dos superiores.
9. o funcionário trabalha inteiramente desligado da propriedade dos meios de administração e não se apropria do cargo.
10. está sujeito a uma rigorosa e sistemática disciplina e controle no desempenho do cargo.

A burocracia adquiriu, no Ocidente, um caráter permanente. O burocrata individual, por ser apenas “uma engrenagem num mecanismo sempre em movimento”, não pode deter aquela; o governante não pode dispensar ou substituir seu aparato burocrático, já que a atividade burocrática, por se basear num treinamento especializado, não pode ser substituída de maneira improvisada. A comunidade de funcionários integrados no mecanismo burocrático está presente nas “mais importantes funções cotidianas na vida social”, por isso, tem-se o seu caráter permanente na modernidade ocidental. Quando “se estabelece plenamente, a burocracia está entre as estruturas sociais mais difíceis de destruir” (WEBER, 1971, p. 264).

Quadro 1. Dimensões da Burocracia para alguns dos principais teóricos.

Dimensões da Burocracia	Weber	Friedrich	Merton	Udy	Heady	Parsons	Berger	Michels	Dimock
Hierarquia de autoridade	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Divisão do Trabalho	X	X	X	X	X	X		X	X
Competência Técnica	X	X	X	X		X	X		X
Normas de procedimento para atuação no cargo	X	X	X		X		X		X
Normas que controlam o comportamento dos empregados	X	X	X				X	X	
Autoridade limitada do cargo	X		X		X	X			
Gratificação diferencial por cargo	X			X					
Impessoalidade dos contatos pessoais			X						
Separação entre propriedade e administração	X								
Ênfase nas comunicações escritas	X								
Disciplina racional	X								

Fonte: HALL, Richards. O conceito de burocracia: uma contribuição empírica, In: CAMPOS, Edmundo. **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966. p. 28 – 44.

2.1.3 Críticas ao Modelo de Weber

Depois de terem sido apresentadas as características da burocracia para Weber e demais teóricos, cabe apresentar também as críticas feitas ao tipo ideal de burocracia, trazido por este primeiro autor.

Inicialmente, um ponto conflituoso na teoria de Weber se dá quando o referido autor afirma que a efetividade da autoridade legal burocrática “repousa na aceitação da validade do seguinte: [...] que toda norma legal dada pode ser estabelecida por *acordo* ou por *imposição* visando fins utilitários ou valores racionais...” (WEBER, 1966, p.16), acaba por ignorar a grandiosa diferença entre a legitimação de uma regra imposta e uma acordada.

Weber não percebe a possibilidade de que a efetividade da burocracia – ou outra de suas características – possa variar segundo o modo pelo qual as normas são introduzidas: por imposição ou por acordo. Ele supôs tacitamente que o contexto cultural de uma burocracia específica seria neutro frente aos diversos métodos de introdução de normas burocráticas (GOULDNER, 1966, p. 55).

Sobre esse aspecto, Gouldner (1966, p. 58) chega a seguinte conclusão:

Weber parece ter descrito implicitamente não um, mas dois tipos de burocracia. Um desses tipos pode ser chamado de “forma representativa” da burocracia, baseado em normas estabelecidas por acordo, regras que são tecnicamente justificadas e administradas por pessoal especialmente qualificado... Um segundo padrão que pode ser chamado de burocracia “punitiva” é baseado na imposição de normas e na obediência pura e simples.

Sobre outro aspecto da teoria de Weber – a questão do conflito de objetivos entre estratos - Gouldner (1966, p. 55) vai mais longe na sua crítica a Weber:

Weber silenciou sobre diversas outras questões. Primeiro: *a quem* deveriam ser úteis as normas para que a burocracia fosse efetiva? Segundo: em termos dos objetivos *de quem* seriam as normas um recurso racional? Objetivos *de quem* deveriam elas realizar para que a burocracia operasse efetivamente? Weber admitia que as metas dos diferentes estratos burocráticos eram idênticas e por isso não as distinguiu. A razão disso parece ter sido a utilização da burocracia governamental, aparentemente solidária, como modelo implícito. Tivesse ele focado a burocracia da fábrica, com suas tensões mais evidentes entre supervisores e supervisionados, e teria ele considerado imediatamente que uma norma dada poderia ser racional ou vantajosa para a consecução dos fins de um estrato, digamos o gerencial, mas poderia não ser racional ou vantajosa para os trabalhadores.

Gouldner (1966, p. 61) aproveita ainda para dar ênfase na questão da impessoalidade:

Weber parece ter concebido as normas como se elas se desenvolvessem e operassem sem a intervenção de grupos interessados que, além disso, possuem o poder em graus diferentes. Certamente, a burocracia é um instrumento produzido pelo homem e será produzido por homens na proporção de seu poder numa situação dada.

Michels (1966, p. 91) alerta para a oligarquização segregatória do poder intraburocrático. Para ele, o poder de decisão passa a ser considerado um dos atributos específicos da liderança e é gradualmente tirado das massas para ser concentrado nas mãos dos líderes exclusivamente. Assim, eles que eram, inicialmente, não mais que os instrumentos de execução da vontade coletiva se emancipam das massas e se tornam independentes do seu controle.

Estudando a tendência burocrática dos partidos políticos, Michels (1966, p. 91) dá a sua visão sobre a organização:

A organização implica uma tendência à oligarquia. Em toda organização – seja um partido político, um sindicato ou qualquer outra associação dessa espécie – a tendência aristocrática manifesta-se muito claramente. O mecanismo organizacional, ainda que conceda uma solidez de estrutura, induz mudanças graves na organização de massa invertendo completamente as posições dos líderes e liderados. Como resultado, a organização divide-se numa minoria de dirigentes e numa maioria de dirigidos.

Outro teórico do assunto, Robert Merton, na sua crítica ao modelo burocrático, chama a atenção de que “a burocratização implica a separação entre os indivíduos e os instrumentos de produção” (MERTON, 1966, p. 99). Essa separação é um fato oriundo da modernidade, onde o trabalhador perdeu não só suas ferramentas e o próprio local de trabalho, se transferindo para a fábrica, onde não mais vendia seu produto, mas também sua mão-de-obra, como no caso do soldado que perde sua arma. As organizações passaram a adotar princípios burocráticos, tanto na fábrica como no exército, dois exemplos de burocracias inquestionáveis.

Contudo, a crítica de Merton (1966, p. 102) que ficou mais conhecida, foi a da tendência ao “deslocamento de objetivos” por parte do burocrata:

A submissão à norma, de início concebida como meio, transforma-se em um fim em si mesma. Trata-se do processo do deslocamento dos objetivos pelos quais um valor instrumental se converte num valor final.

E mais:

A disciplina – interpretada como acatamento aos regulamentos – qualquer que seja a situação, não é considerada como uma medida destinada a fins específicos, mas aparece na vida do burocrata como um valor imediato. Essa ênfase, resultante do deslocamento dos objetivos, produz rigidez e incapacidade de ajustamentos imediatos. Assim surge o formalismo – e mesmo o ritualismo – sob a forma de um apego excessivo aos exigentes procedimentos formais.

Merton chama atenção para outro aspecto, que é o do caráter impessoal das relações, principalmente, entre funcionário e cliente. As particularidades dos casos individuais são, geralmente, ignoradas já que os funcionários reduzem ao mínimo os contatos pessoais e recorrem à categorização. Mas o cliente que, compreensivelmente, está convencido de que o seu caso é um caso especial, faz objeções a ser tratado como categoria. “O tratamento estereotipado não se adapta às exigências dos problemas individuais” (MERTON, 1966, p.106).

O autor adverte:

O tratamento impessoal que se dá a assuntos que para o cliente podem ser de grande importância pessoal é a causa da imputação de “arrogância” e “insolência” que se faz aos burocratas.

Merton conta, a título de exemplo, a história do trabalhador desempregado que procura uma instituição estatal com responsabilidades semelhantes ao INSS nos EUA para receber o pagamento de seu seguro desemprego, e se aborrece com o que ele considera como “impessoalidade”, “tratamento frio” e “rispidez” dos funcionários, sem contar a “atitude de superioridade” destes em relação ao público. Conta o trabalhador: “Tratam as pessoas como a um monte de lixo, eis o que fazem. Vi um operador de escavadeira que sacudi um empregado pelo pescoço, por cima do balcão. Os demais estavam com vontade de aplaudir. Evidentemente ele nada conseguiu...”.

Os reflexos dos procedimentos burocráticos atingem tanto o atendimento ao usuário, como exemplificado acima, como também a cultura organizacional da empresa, estudada no próximo subitem.

2.2 CULTURA ORGANIZACIONAL

2.2.1 O Renascimento da Cultura nas Organizações

Antes de se voltar à agenda organizacional, a temática cultural voltou-se com uma força surpreendente à forma de se enxergar a realidade na sociedade. Houve o que alguns autores chamaram de “culturalização da realidade”, processo decorrente da relação inteiramente nova que inúmeras interpretações da sociedade contemporânea estabelecem entre a dimensão cultural (o simbólico) e a sociedade. As distinções sociais entre grupos – antes baseadas na classe, no gênero, na raça e na nacionalidade, e que forneciam uma localização social segura e definida – são substituídas por diferenciações feitas por meio de símbolos culturais (BARBOSA, 2003, p.122).

Barbosa (2003, p.123) destaca que essa “culturalização da realidade”...

[...] não poupou a administração, como bem atestam o conceito de cultura organizacional e a importância que atualmente lhe atribuem. Hoje, no campo da administração, discute-se desde o peso da variável cultural no desempenho econômico de longo prazo das organizações (Kotter e Haskett, 1994), ou o papel que a identidade nacional desempenha nas decisões dos gerentes (Hofstede, 1980), até a questão de a cultura ser ou não manipulável e que utilidade teria isso para a administração (Anthony, 1994), havendo inclusive decisões judiciais, inimagináveis cerca de 15 anos atrás, sobre *hostile take over* de organizações, nas quais se invocam os danos que tal ação pode causar à cultura da organização que está sendo adquirida.

Dessa forma, a cultura deixou de ser uma dimensão “oculta” e de ter um papel secundário para adquirir uma dimensão “estratégica” no interior das organizações. Um novo gestor, com um novo olhar, muito mais sutil e perspicaz, procura agora por novos universos dentro da empresa. Valores, normas, símbolos, mitos, ritos, estruturas participativas, equipes autogerenciadas, autodesenvolvimento, visão holística do ser humano etc. são, hoje, categorias presentes nos discursos, análises e políticas gerenciais de executivos, líderes empresariais e gerentes de todos os níveis.

Porém, a incorporação do conceito de cultura pela Administração vai obedecer à lógica pragmática e instrumental que estrutura esse campo de conhecimento. Para os administradores não se trata de entender a cultura pela cultura. Eles julgam que é fundamental dimensionar com clareza as relações entre os aspectos objetivos e

representacionais das organizações, pois esperam que esse paradigma produza novos e melhores instrumentos de intervenção e compreensão da realidade (BARBOSA, 2003, p. 135).

2.2.2 Cultura Corporativa

O conceito de cultura corporativa está fortemente ligado à necessidade de diferenciação deste termo com o de cultura organizacional. Ao perceber a intenção, por parte dos administradores de empresas, de utilizar o conceito de cultura organizacional de forma técnica e paradigmática como ferramenta para divulgar os valores desejados (muitas vezes criados) pela alta hierarquia da organização, os teóricos se apressaram em fazer um recorte no termo cultura, criando o conceito de cultura corporativa.

Segundo Barbosa (2002, p. 32):

Para se abordar cultura organizacional, corporativa ou empresarial não é suficiente se falar de um conjunto de valores definidos pela alta gerência. Faz-se necessário dirigir o olhar para a organização de diferentes perspectivas e para as relações entre elas, pois aí é que residem as entranhas do poder e da política organizacional. Há uma grande diferença em se falar de participação de funcionários e de implementá-la na prática. Algumas organizações podem dar voz e autonomia a seus funcionários em determinadas esferas e negá-las em outras sem que isso seja explicitado ou mesmo percebido por todos os envolvidos.

Cultura corporativa são os valores explicitados pelos segmentos gerenciais e administrativos mais altos da organização (BARBOSA, 2002). Ela carrega uma forte dose de “desejo” por parte desses, sem corresponder, necessariamente à realidade. Normalmente são usados termos trabalhados por profissionais de marketing e de recursos humanos que expressam muito mais um desejo de como a empresa quer ser vista do que a forma pela qual ela realmente funciona.

Como traz Barbosa (2003, p.145):

Quando o segmento gerencial de uma organização afirma que seus valores são “tais e tais” através de determinadas frases ou motes do tipo “Nossos funcionários são nosso maior patrimônio” ou “Excelência acadêmica e conhecimento de mercado à sua disposição”, na prática ele está se referindo à forma pela qual gostaria que a organização fosse percebida e reconhecida pelos seus funcionários, pelas outras organizações similares e pelo mercado.

Esse conjunto de elementos da vida organizacional selecionado estrategicamente pela alta direção da empresa, representa, na verdade, uma “identidade corporativa” por se tratar muito mais dos valores que instruem o corpo gerencial do que toda a organização. Por isso a denominação cultura corporativa ao invés de cultura organizacional é muito mais apropriada.

A questão principal pela qual não se pode confundir cultura ou identidade corporativa com cultura organizacional é a falta de legitimação que carece a primeira diante dos funcionários e do mercado. Quando um significado não é compartilhado, nem legitimado, por todos os integrantes do grupo, ele acaba por não representar nada a não ser um desejo frustrado da cúpula da organização de tentar “vender” uma imagem que ela acredita que trará benefícios para a empresa.

Obviamente, a alta administração das empresas, nessa tentativa de “criar” uma cultura organizacional favorável tem em mente alcançar alguma vantagem competitiva. Como enfatiza BARBOSA (2003, p.136):

A percepção da dimensão cultural como vantagem competitiva tem por base a compreensão da cultura como conjunto de símbolos e valores compartilhados por determinado grupo e uma interpretação restrita do termo compartilhar, cujo significado passa a ser concordar, adotar e sobretudo comprometer-se. Não se cogita que esse termo possa também significar dividir e conhecer, não implicando necessariamente consenso e homogeneidade. A idéia subjacente a essa concepção da cultura como vantagem competitiva é que os funcionários comprometidos com os “valores e os pressupostos da organização” são mais satisfeitos, mais produtivos e mais adaptáveis do que os demais.

A idéia central nessa crença, reside no fato da empresa ter percebido que não adianta mais ter um empregado obediente, mas passivo, sendo essa obediência fruto de controles externos burocraticamente impostos, e não gerando a tão cobiçada pró-atividade. A cultura organizacional se tornaria vantagem competitiva funcionando como um instrumento “motivador” e “aglutinador” do comportamento organizacional. Dessa forma, as pessoas estariam mais habilitadas a responder às mudanças e alterações no ambiente externo, fato imprescindível para a sobrevivência da empresa moderna.

2.2.3 Cultura Empresarial

Outro recorte necessário de se fazer, quando se estuda cultura e organizações, é o que se convém chamar de cultura empresarial. A cultura empresarial não representa

nem a cultura corporativa, muito menos a cultura organizacional. Ela se qualifica muito mais no âmbito social do que no organizacional. Na verdade, ela seria a cultura do “como” as coisas são feitas nas empresas capitalistas, infiltrada nos valores da sociedade.

Barbosa (2002, p. 38) conceitua esse tipo de cultura:

Cultura empresarial vem a ser um conjunto de percepções características acerca da alocação de prioridades e organização de atividades na sociedade e no mercado, segundo as quais a criação de riqueza é a medida de sucesso de uma sociedade. Esta é melhor obtida através de uma forma altamente individualizada de capitalismo que valoriza positivamente a atividade econômica. Virtudes individuais específicas que fomentam a criação de riqueza, como autonomia, empreendedorismo, ambição e competitividade, são estimuladas e vistas como fundamentais à cultura empresarial.

Para entender cultura empresarial é preciso extrapolar os limites da organização e lançar um olhar sobre a sociedade de uma maneira geral. Atualmente, a sociedade brasileira vive impregnada com os valores da cultura empresarial, onde a atuação, não só da empresa, mas de todas organizações e instituições, será qualificada e certificada mediante critérios como produtividade, *accountability*, satisfação do cliente, eficiência, qualidade, resultados.

A esse respeito, Barbosa (2002, p. 40) observa:

Nas últimas décadas do século XX, a cultura empresarial foi praticamente elevada ao nível de virtudes e transformada em valores “nacionais” em quase todas as sociedades do mundo ocidental. Ela representou o extravasamento de uma lógica de mercado e empresarial para outras esferas da sociedade que até então não haviam sido avaliadas pelos parâmetros de eficiência, eficácia, rentabilidade e qualidade, entre outros. Esse extravasamento suscitou e ainda suscita uma série de debates do ponto de vista político, econômico e moral que se centraliza em torno de alguns temas.

2.2.4 Cultura Organizacional

A cultura organizacional, embora não de forma explícita, sempre existiu nas organizações. O termo cultura organizacional começou a ser utilizado na década de 1960 sob a égide do desenvolvimento organizacional (DO). Seus idealizadores e defensores pensavam que era possível “recriar” a empresa através de práticas de DO que implantassem valores “humanísticos”, de forma a se “criar” uma cultura

organizacional que favorecesse a produtividade da empresa. Essa mudança de comportamento seria “gerenciada” pela organização, de modo a favorecer a implementação de valores compartilhados, que incentivassem o empregado a “vestir a camisa”, autodesenvolver-se, colaborar com os pares e os chefes e a máxima de todas, que perdura na retórica de RH até hoje: ser pró-ativo (BARBOSA, 2003).

Sobre os programas de DO, Blacker e Brown³ (apud Barbosa, 2003, p. 121) lembram:

Em regra, a literatura especializada não considera bem-sucedidos os programas de DO. As avaliações são variadas. Alguns os vêem como uma forma de manipulação, de lavagem cerebral, e outros como uma metodologia sem consistência, inteiramente ineficiente, com suas atividades parecendo mais uma paródia de psicanálise organizacional que qualquer outra coisa.

Obviamente que tal utilização do termo Cultura Organizacional pelos entusiastas de DO não passou por um processo de conceitualização teórica, sendo simplesmente importado da antropologia e utilizado como uma ferramenta, simples e puramente técnica no afã de aumentar a produtividade da empresa.

Nos anos 1980, o termo Cultura Organizacional reaparece de forma intensa e se populariza rapidamente, sedimentando-se de vez no âmbito da Administração. Livros e publicações importantes começam a abordar o tema, como a *Administrative Science Quarterly* e a *Organizational Dynamics*, que chegaram a publicar, quase simultaneamente, dois números inteiramente dedicados ao tema (BARBOSA 2003).

Barbosa (2003) em *Cultura e Empresas* sugere um recorte de três períodos de tempo distintos no desenvolvimento do termo cultura organizacional no campo da Administração de Empresas. O primeiro deles se estende do início da década de 1960 até seu final; o segundo começa no início da década de 1980 até, mais ou menos, o início da década de 1990; e finalmente o terceiro, que se estende de meados dos anos 1990 até o momento atual.

Primeiro período caracteriza-se por:

- ligação do conceito com o movimento de desenvolvimento organizacional;
- concepção humanística do que seriam os valores organizacionais;
- visão de cultura como instrumento de melhoria das organizações;

³ BLACKER, F; BROWN, C. Whatever happened to Shell’s new philosophy of management? Lessons for 1980’s from a major socio-technical intervention of the 1960’s. Farnborough, Saxon House, 1980

- contexto histórico dos movimentos civis da década de 1960;
- retórica de autodesenvolvimento;
- pouco interesse em tratar a cultura como uma vantagem competitiva.

O segundo período caracteriza-se por:

- papel relevante que o Japão irá desempenhar na percepção de importância da cultura para o universo econômico e organizacional;
- uma discussão epistemológica sobre o que é cultura organizacional;
- sua dimensão pragmática/substantiva, ou seja, a tentativa de transformar o conceito de cultura em uma variável da estratégia gerencial e de competitividade;
- importância dos teóricos e consultores organizacionais na difusão do conceito.

O terceiro período caracteriza-se por:

- definição e inclusão do conceito de cultura organizacional como um ativo intangível das organizações;
- questão epistemológica da mensuração da cultura; seu uso em um contexto mais de estratégia empresarial do que gerencial;
- sua relação íntima com um contexto de mudança na agenda política, social e ética das organizações por pressão da sociedade;
- liderança corporativa como um dos seus principais agentes de promoção.

Somente com o artigo de Pettigrew (1979) é que o termo cultura organizacional se cristaliza e populariza com o sentido que tem hoje, indicando um novo campo de interesse teórico dentro da Administração e das organizações. A partir daí começa-se a reconhecer que a cultura de uma empresa é uma variável importante, podendo funcionar tanto como complicador quanto como aliado na implementação e adoção de novas políticas administrativas, afetando também o desempenho econômico (BARBOSA, 2003, p. 131)

Agora, cabe trazer algumas definições de cultura organizacional. A mais clássica de todas é a de Schein (2001, p. 7), para quem:

A cultura organizacional é o modelo de pressupostos básicos, que determinado grupo tem inventado, descoberto ou desenvolvido no processo de aprendizagem para lidar com os problemas de adaptação externa e adaptação interna. Uma vez que os pressupostos tenham funcionado bem o suficiente para serem considerados válidos, são ensinados aos demais membros como a maneira correta para se perceber, se pensar e sentir-se em relação àqueles problemas.

Schein não trabalha com a possibilidade de haver mais de um tipo de cultura num determinado grupo e salienta a necessidade de êxito dos pressupostos básicos nas ações objetivas para serem validados pelo grupo. Ao considerar a criação uma maneira “correta” para se perceber, se pensar e sentir-se, o referido autor deixa claro a unicidade cultural, como se percebe na seguinte passagem: “se não há consenso, ou se há conflito ou se as coisas são ambíguas então, por definição, aquele grupo não tem uma cultura em relação àquelas coisas. O compartilhamento e consenso são centrais à definição, e não escolhas empíricas” (Schein, 2001, p. 248). Sendo compartilhada, a cultura pressuporia consenso e falta de ambigüidade.

Pettigrew⁴ (apud CAVEDON, 2003, p. 55) considera cultura organizacional como:

“[...] um sistema de significados aceitos pública e coletivamente por um dado grupo num dado tempo. Esse sistema de termos, formas, categorias e imagens interpretam para as pessoas as suas próprias situações”

No estudo de Barbosa (1996), fica nítido que as interpretações da realidade não se dão do mesmo modo para todos os integrantes do grupo.

Barbosa (1996, p. 16) define cultura organizacional, que ela prefere chamar de cultura administrativa, da seguinte forma:

Cultura não é algo que se produz no interior de uma empresa ou se carrega para dentro dela. É um sistema de símbolos e significados de domínio público, no contexto do qual as tarefas e práticas administrativas podem ser descritas de forma inteligível para as pessoas que delas participam ou não. Do ponto de vista mais pragmático pode ser entendida como regras de interpretação da realidade, que necessariamente não são interpretadas univocamente por todos, de forma a permanentemente estarem associados seja a homogeneidade ou ao consenso. Essas regras podem e são

⁴ PETTIGREW, Andrew. “On Studying Organizational Cultures”. *Administrative Science Quarterly*. Cornell, Cornell University, 24 (3): 570-81, vol.24, dez. 1979.

interpretadas, negociadas e modificadas a partir da relação entre a estrutura e o acontecimento, entre história e a sincronia.

Fleury e Fischer apresentam o conceito de cultura organizacional relacionando à identidade da organização ao afirmarem que: "a cultura organizacional é concebida como um conjunto de valores e pressupostos básicos expressos em elementos simbólicos, que em sua capacidade de ordenar, atribuir significações, construir a identidade organizacional, tanto agem como elemento de comunicação e consenso, como ocultam e instrumentalizam as relações de dominação" (1990, p. 22).

Rivera (1994) enfatiza que a cultura representa o que pode e o que não pode ser feito dentro da organização ao afirmar que: "cultura organizacional é um conjunto de valores implícitos que ajudam as pessoas na organização a entender quais as ações são consideradas aceitáveis e quais são consideradas inaceitáveis" (1994, p. 38).

É interessante também trazer o estudo de Martin e Frost (2001, p. 242), no qual alertam para a possibilidade de existência de mais de uma cultura dentro da organização, antagonizando com o pensamento inicial de Schein. Para esses autores o pesquisador não pode se deixar levar pela crença de que encontrará uma cultura homogênea em toda organização. Eles identificaram diferentes possibilidades de compreensão da cultura organizacional, quais sejam: a integração, a diferenciação e a fragmentação. Para os autores:

Nenhuma teoria ou conjunto de teorias sobre cultura pode, verdadeiramente, considerar-se superior aos demais. O certo é adotar a estrutura de múltiplas perspectivas que afirma que, em qualquer contexto organizacional, existem certos valores, interpretações e práticas que geram consenso em toda organização, outros que provocam conflitos e alguns que não são bem definidos. Um desses subconjuntos pode ser detectado facilmente, a qualquer momento [...], enquanto que as demais perspectivas são mais difíceis de serem percebidas.

A respeito das diferentes possibilidades de compreensão da cultura, Cavedon (2003, p. 64) esclarece que:

A integração pressupõe que a organização como um todo possua a mesma cultura. A diferenciação, por seu turno, enfoca as diferenças existentes entre os diversos grupos que compõem a organização. A fragmentação consiste na visão de que em verdade o que existe em termos de cultura organizacional são valores partilhados temporariamente pelos vários indivíduos que atuam na organização.

Esse trabalho levará sempre em conta se os aspectos identificados da cultura organizacional serão homogêneos ou heterogêneos, para não se cair na armadilha de criar uma integração de valores e visões onde ela não exista.

Quanto aos elementos que constituem a cultura organizacional, Freitas (1991) apresenta e analisa oito elementos, a saber: valores, crenças, ritos, rituais e cerimônias, estórias e mitos, tabus, heróis, normas e comunicação.

Handy (1994) traz uma nova classificação a respeito das culturas organizacionais, criando uma analogia com os deuses gregos. Caberia ressaltar a cultura da função, que corresponde ao deus Apolo. Pela definição de Handy (1994):

A cultura de função é sinônimo de burocracia, ela parte do pressuposto de que há estabilidade e previsibilidade dentro e fora do contexto organizacional. Os membros dessa cultura detestam mudança, pois essas significam uma ameaça à estabilidade e à manutenção do *status quo*. Os trabalhadores são avaliados, de acordo com a ótica apolínea, como parte de uma máquina, sendo irrelevantes aspectos tais como nome ou personalidade.

Pelo fato dessa tipificação cultural ter como foco as organizações burocráticas, pertinente se faz sua presença nesse trabalho. Ao longo da apresentação e análise dos dados pode-se verificar sua aplicabilidade ou não à realidade encontrada na agência pesquisada.

3 MÉTODO

O motivo da escolha pelo método etnográfico, ferramenta típica da Antropologia, reside no fato de ser aquele o que melhor se adequa para se verificar, identificar e analisar a cultura de um determinado grupo. Com ele é possível levantar dados da comunidade escolhida, tendo por objetivo aprofundar o conhecimento do modo de viver e enxergar a realidade desse grupo, assim como se aproximar da cultura específica dele. O método etnográfico permite conhecer o “outro” por meio de dois olhares: o olhar do pesquisador (do ético) e o olhar do próprio “outro” (do êmico) (CAVEDON, 2003).

Sobre a utilização de um método proveniente da Antropologia para pesquisas no âmbito da sociedade contemporânea, Magnani (2002, p. 11) traz suas considerações:

Penso, ademais, que não há necessidade de muitos malabarismos pós-modernos para aplicar com proveito a etnografia a questões próprias do mundo contemporâneo e da cidade em particular: desde as primeiras incursões a campo, a antropologia vem desenvolvendo e colocando em prática uma série de estratégias, conceitos e modelos que, não obstante as inúmeras revisões, críticas e releituras (quem sabe até mesmo graças a esse continuado acompanhamento exigido pela especificidade de cada pesquisa) constituem um repertório capaz de inspirar e fundamentar abordagens sobre novos objetos e questões atuais.

Ao possibilitar a compreensão mais aprofundada da condição humana nas organizações, o conhecimento antropológico permite a formação de um quadro mais realista dos desafios diários da Administração (MASCARENHAS, 2002). A busca por essa realidade, que se esconde de forma subjacente dentro dos grupos, é o que motiva o pesquisador.

Acerca das definições de etnografia, a que norteou esse trabalho foi a de Rocha (1995). Esse autor realizou pesquisa etnográfica em uma instituição bancária brasileira buscando desvendar a cultura organizacional desta.

Rocha (1995, p. 6) define:

A etnografia é a forma típica de produção de conhecimento em antropologia. Ela é aquilo que os praticantes da disciplina fazem na busca do entendimento

da realidade cultural das sociedades objeto de seus estudos [...] Assim, etnografia é um tipo específico de descrição, cuja marca é buscar a apreensão dos significados dessa cultura.

Malinowski⁵ (apud Cavedon, 2003) atenta para o cuidado que o pesquisador deve ter ao utilizar o método etnográfico:

[...] um trabalho etnográfico só terá valor científico irrefutável se nos permitir distinguir claramente de um lado os resultados da observação direta e das declarações e interpretações nativas e, de outro, as inferências do autor, baseadas em seu próprio bom-senso e intuição psicológica.

[...] Na etnografia, o autor é, ao mesmo tempo, seu próprio cronista e historiador; suas fontes de informação são, indubitavelmente, bastante acessíveis, mas também extremamente enganosas e complexas; não estão incorporadas a documentos materiais fixos, mas sim ao comportamento e memória de seres humanos.

Malinowski introduz ainda uma técnica para a obtenção de dados de forma abrangente e fidedigna, que é a observação participante. Ela requer que o pesquisador realize uma imersão no cotidiano da cultura estudada.

De acordo com Blalock Jr.⁶ (apud Cavedon, 2003):

O pesquisador deve mergulhar nos dados, apreender tudo o que puder, a partir do maior número possível de perspectivas, e obter informações muito gerais em lugar de dados limitados a uma visão estreita.

[...] O requisito básico de toda observação participante, contudo, reside na necessidade de que o cientista social ganhe a confiança das pessoas que estão sendo estudadas – de maneira que sua presença não rompa o curso natural dos acontecimentos, ou nele interfira de algum modo – de forma que proporcionem respostas sinceras às suas perguntas, e não escondam, de sua vista, atividades importantes.

Outro aspecto muito importante da observação participante é o que diz respeito à bagagem de vida trazida pelo pesquisador para campo. Malinowski (apud Cavedon, 2003) alerta para esse ponto:

Conhecer bem a teoria científica e estar a par de suas últimas descobertas não significa estar sobrecarregado de idéias preconcebidas. Se um homem parte numa expedição decidido a provar certas hipóteses e é incapaz de mudar seus pontos de vistas constantemente, abandonando-os sem hesitar ante a pressão da evidência, sem dúvida seu trabalho será inútil. Mas, quanto maior for o número de problemas que leve consigo para o trabalho de campo, quanto mais esteja habituado a moldar suas teorias aos fatos e a decidir quão relevantes eles são às suas teorias, tanto mais estará bem equipado para o seu trabalho de pesquisa. As idéias preconcebidas são perniciosas a qualquer estudo científico; a capacidade de levantar problemas, no entanto, constitui uma das maiores virtudes do cientista – esses problemas são revelados ao observador através de seus estudos teóricos.

⁵ MALINOWSKI, Bronislaw. Argonautas do Pacífico Ocidental : um relato do empreendimento e da aventura dos nativos nos arquipélagos da Nova Guiné Melanésia. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

⁶ BLALOCK, Hubert M., Jr. Introdução à pesquisa social. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

O instrumento que acompanha o pesquisador ao longo da observação participante é o seu diário de campo, onde realiza as anotações de todas as suas impressões no momento em que elas surgem, evitando a perda daquele “sentimento” caso deixasse para realizar uma anotação no futuro, baseada na memória.

Além dessa técnica de observação participante realizei também entrevistas semi-estruturadas com os servidores da agência e coletei informações dos usuários do INSS, chamados pelos funcionários de segurados. A observação participante, definida por Malinowski (1979), se deu muito mais com relação aos segurados, com quem vivenciei inúmeros momentos na fila, passando por tudo o que eles têm que passar habitualmente, do que com os servidores, pois estava impedido de participar de suas tarefas.

A inserção em campo na agência começou em dezembro de 2005, mas os primeiros contatos foram com a Gerência Regional da Instituição e ocorreram em outubro do mesmo ano. O tempo de permanência em campo foi de quatro meses. As observações foram registradas em um diário de campo e retomadas para a realização do relatório de pesquisa.

3.1 OS PRIMEIROS CONTATOS COM O INSS

Tendo ciência de que se tratava de uma instituição pública e de um lugar onde eu não havia tido nenhum contato anterior, tomei a precaução de elaborar uma carta junto a minha orientadora e ao diretor da faculdade pedindo a administração do INSS permissão para que tal pesquisa fosse feita nas suas dependências. Pensava que, por se tratar de uma instituição pública, não haveria maiores problemas quanto ao meu acesso, visto que, como já disse, é uma organização pública e não privada.

Como minha idéia inicial era realizar o trabalho na agência Porto Alegre – Centro, localizada na Travessa Mário 5 Paus, atrás da Prefeitura, dirigi-me ao local com a carta de solicitação para falar com o chefe da agência. Depois de perguntar por ele para três pessoas, consegui encontrá-lo. Ele deu uma rápida olhada na carta e logo disse que aquilo ali não competia a ele autorizar ou não. Sugeriu-me falar com a Gerência Regional, no prédio do Edifício Cristaleira, na Rua Borges de Medeiros. Ali seria o Centro Administrativo do INSS no Estado.

Chegando lá, perguntei ao porteiro pelo nome do gerente, que me foi dado pelo chefe da agência Porto Alegre - Centro. Ele me informou que sua sala ficava no 10º andar. Subi. Lá, encontrei na sala apenas a sua secretária, que estava falando ao telefone. Sentei-me na cadeira à frente da sua mesa e aguardei. Após alguns minutos ela desligou e pude me apresentar. Após toda a explicação de quem eu era e o que estava precisando ela concluiu que a pessoa mais indicada para eu conversar seria o responsável pelo Programa de Educação Previdenciária, que se localizava no 5º andar. Desci. As portas das salas do 5º andar estavam todas fechadas.

Após bater e aguardar, desisti. Subi novamente para falar com a secretária. De volta ao 10º andar, a encontrei novamente ao telefone. Aguardei. Informada de que ninguém estava no 5º andar, ela se lembrou de que o responsável estava viajando e me sugeriu falar com outra pessoa no 6º andar. Dessa vez pedi para ela ligar antes para lá e ver se a pessoa realmente estava na sala. Não, ela não estava. Perguntei por que não poderia falar com o gerente regional. Ela me informou que ele estava no almoço. Pedi para deixar a carta com ela e para que ela lhe entregasse na sua volta. Pedi um protocolo da entrega e fui embora.

No caminho de volta para a faculdade, enquanto anotava minha primeira experiência no diário de campo, tentava levantar alguns aspectos que me impressionaram nesse contato. Como sempre trabalhei na iniciativa privada, não estava familiarizado com o *modus operandi* das instituições públicas. O primeiro fato que me causou estranhamento foi não ter sido atendido pela secretária no momento em que entrei na sua sala. Ela não saiu do telefone nem ao menos para dizer que já falaria comigo, simplesmente ignorou minha presença até terminar sua interlocução. Outro aspecto negativo desse primeiro contato foi ter sido encaminhado para um setor onde não havia ninguém e depois quase remetido a outro onde também não havia ninguém. Percebi que ali o trabalho era feito de forma individualizada e não havia qualquer interdependência entre os funcionários.

Procurava me despir de todo e qualquer preconceito em relação ao funcionalismo público para não contaminar minhas impressões na pesquisa, mas a diferença, pelo menos naquele primeiro contato, do seu funcionamento para o de uma instituição privada, com foco no cliente, era evidente.

Esse primeiro contato não acabou aí. Seguiu-se de uma espera de um mês até que eu obtivesse resposta à minha carta, que chegou, devidamente assinada, à faculdade.

Nesse período, liguei várias vezes e não obtive resposta quanto ao andamento do “processo de análise” dos meus pedidos.

De posse do documento de autorização para a realização da pesquisa em qualquer agência de Porto Alegre, decidi fazê-la no posto do IAPI, pois era a única agência onde estava sendo implantado o PGA (Programa de Gestão de Atendimento) na cidade. Liguei por dois dias seguidos e ninguém atendeu ao telefone. Achei que estava com o número errado e decidi ir diretamente ao local. Essa foi minha primeira visita à agência, que ocorreu no dia 15 de dezembro de 2005.

3.2 A AGÊNCIA IAPI

Meu primeiro contato com a agência foi um pouco impactante. A quantidade de pessoas dentro daquele local era impressionante. Tentei achar algum funcionário disponível para perguntar pelo chefe da agência, mas nem o vigia da porta de entrada estava desocupado, visto que este estava dando orientações para vários segurados. Interceptei um funcionário de passagem e perguntei pelo chefe. Ele me disse que ele estava no almoço. Perguntei então pelos coordenadores do PGA e ele me apontou a salinha onde eles estavam reunidos. Perguntei se ele poderia verificar a possibilidade deles me atenderem naquele momento. Ele, solícitamente, pediu para eu aguardar enquanto verificava junto ao grupo.

Aproveitei para lançar um olhar mais atento ao espaço físico da agência, assim como para os segurados e o processo de atendimento. Quando se entra na agência, depara-se com um saguão, onde ficam os segurados esperando o atendimento. No saguão, do lado esquerdo da porta de entrada, ficam as cadeiras para os segurados aguardarem. São 28 cadeiras dispostas em cinco fileiras. Do lado direito, fica mais uma fileira com seis cadeiras e o restante do espaço é destinado aos segurados que ficam em pé. A fila prossegue pelo lado de fora da agência. Olhando-se para a frente, enxergam-se os guichês de atendimento. Havia dez guichês, sendo que apenas cinco estavam equipados com computadores e, desses cinco, apenas três estavam com funcionários. Esses guichês do saguão de entrada são destinados à triagem. Junto ao vidro da entrada, ficavam três máquinas de auto-atendimento, sendo que nenhuma estava sendo utilizada. O corredor da esquerda remetia ao setor de atendimento especializado e o da direita ao

setor de perícia médica e assistência social. Justamente numa sala da assistência social que não estava sendo utilizada é que se encontravam os coordenadores do PGA. O funcionário voltou e disse que eu seria recebido naquele momento.

Ao entrar na salinha, encontrei os três integrantes do programa. Após uma longa conversa, onde me apresentei e expliquei o trabalho, tive uma grata surpresa ao perceber o profissionalismo e a dedicação daquele pequeno grupo. Combinamos que eu não teria acesso a dados sigilosos e não citaria nomes no trabalho. Depois, fui aconselhado a falar com o chefe da agência, que a essa hora já havia chegado do almoço. Tratava-se de um homem simpático, que estava sempre correndo para dar conta do serviço. Conversamos brevemente. Entreguei-lhe a carta de autorização da gerência e ele disse que não haveria problemas para a realização do trabalho, embora tenha me advertido que não poderia tirar os servidores do atendimento para a realização das entrevistas.

Após essa conversa, voltei à salinha de reuniões do PGA, pois precisava de mais informações sobre o referido programa. A compreensão sobre o que é e como funciona o PGA é fundamental para o entendimento desse trabalho, pois ele representa uma intervenção no ambiente do grupo pesquisado, dialogando tanto com a burocracia da máquina estatal, como com a cultura organizacional da agência.

3.3 O PGA

O Programa de Gestão de Atendimento é uma idealização da direção da instituição que pretende diminuir as filas mudando as técnicas de gestão das agências. Uma explicação mais detalhada está na já citada reportagem do Jornal Zero Hora, no Anexo A.

Embora a reportagem seja fidedigna ao que oficialmente significa o programa, foram nas constantes conversas com os coordenadores que eu consegui entender os reais alcances a que o programa se propunha. Resumidamente, poderia dizer que o programa ataca por dois lados a situação. Primeiramente busca uma mudança de clima organizacional, com trabalhos de recuperação da auto-estima e da motivação dos servidores. Depois analisam os processos no atendimento e tentam acabar com as

disfunções burocráticas que ali ocorrem. Em nenhum momento escutei a promessa de acabar com as filas ou de transformar a agência num centro de referência em qualidade na gestão. Pude inferir que por trás do discurso oficial havia o simples desejo de tornar o trabalho menos estressante para os servidores e o atendimento um pouco mais digno para os segurados.

Durante a análise de dados, remetei constantes olhares sobre o funcionamento do programa, suas etapas (levantamento de dados, sensibilização, diagnóstico e implementação) e suas táticas.

3.4 COLETA DE DADOS

Foram três as principais técnicas de coleta de dados empregadas. A saber: observação, em relação aos servidores, observação participante, em relação aos segurados e, subsidiariamente, entrevistas semi-estruturadas com os primeiros.. O período que permaneci na agência para a coleta de dados foi de dezembro de 2005 a abril de 2006.

A grande limitação que encontrei foi quanto ao acesso aos servidores que prestavam atendimento. Esses estavam sempre ocupados e foi muito trabalhoso conseguir entrevistá-los formalmente, embora as conversas informais tenham sido de grande valia. Como não havia, no acordo firmado entre mim e a chefia, nenhuma obrigação relativa à participação dos servidores nas entrevistas, tive alguma dificuldade em conseguir convencê-los a participar. Algo que pude notar foi a grande desconfiança dos servidores quanto ao meu trabalho. Mesmo deixando claro que era um trabalho meramente de cunho acadêmico e que nenhum nome seria exposto, não consegui ganhar a confiança de todos. Depois entendi que isso se deve ao fato de o INSS estar sendo constantemente atacado pela mídia e, por consequência, pela opinião pública, e ter se tornado referência de incompetência notória. O clima de desconfiança com agentes externos era muito grande e o trabalho de inserção nesse grupo foi muito difícil.

As conversas com os segurados foram as partes mais marcantes da pesquisa. Foi um misto de cansaço, pena e alguns momentos até de diversão, proporcionado pelo contato direto com as pessoas nas filas. Na primeira semana, coletei vários depoimentos dos segurados, mas só pude entender realmente a origem daquela indignação quando me

propus a enfrentar a fila em toda a sua dimensão e viver na pele o que aqueles cidadãos passavam com frequência. A fila começa em torno das 18h do dia anterior, quando fecha a agência e começa a acumular pessoas do lado de fora. Fiquei entre essas pessoas que eram as primeiras da fila e logo o bate-papo já estava estabelecido. Ao longo da noite mais pessoas chegam e engrossam a fila. Das 22h às 4h se nota uma estabilização no aumento da fila, sendo que percebi poucas pessoas chegando. A partir das 4h, no entanto, começam a chegar várias pessoas, dos mais variados bairros da cidade. Perguntei para algumas se não existia nenhum posto mais perto das casas delas. Elas até disseram que sim, mas acreditavam que, por ser o posto do IAPI um dos maiores da cidade, elas seriam atendidas mais rapidamente. A agência só abre às 8h, mas nesse horário quem já não estiver na fila, dificilmente será atendido naquele dia. Fiquei na fila coletando dados durante todo o período, das 18h do dia anterior até às 8h da manhã, quando abriu a agência.

As conversas com os coordenadores do PGA foram muito proveitosas, pois como eles tinham mais tempo disponível para me receber, consegui coletar muitos dados. Todos eram servidores do INSS, mas nenhum daquele posto. Dois eram inclusive de outros estados. Todos eram servidores analistas e com grau de instrução maior que os servidores do posto. Foi através dessas conversas que consegui entender o “espírito” do PGA e dos problemas enfrentados por eles.

Por fim, foi através da constante observação do ambiente que consegui fechar o quadro e extrair as informações que faltavam para poder entender de uma maneira mais ampla a subjetividade por trás das palavras. Os valores, crenças, normas implícitas, rituais, enfim, alguns componentes da cultura organizacional do local que não são explicitados formalmente. Essa observação também me proporcionou analisar os procedimentos burocráticos praticados na agência.

3.5 LIMITAÇÕES DO ESTUDO

O presente estudo não contemplou os aspectos sociais e econômicos que influenciam a demanda pelos serviços do INSS, com o conseqüente reflexo nas filas de atendimento. Também não foram analisadas as implicações desses aspectos na cultura organizacional do grupo de servidores da agência estudada.

A realização das entrevistas semi-estruturadas não contou com muito apoio por parte dos servidores, tendo em vista que, das doze pessoas convidadas a participar, apenas cinco aceitaram. No entanto, como essa técnica foi utilizada apenas subsidiariamente às técnicas principais, à saber, observação e observação participante, suas limitações não comprometeram a obtenção dos dados.

Por fim, cabe ressaltar que a permanência do pesquisador em campo foi feita por um período relativamente pequeno, em se tratando de pesquisa etnográfica, que foi de quatro meses.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Este capítulo será dedicado à apresentação e à análise das informações colhidas a partir das falas dos informantes e das minhas observações *in loco*. Começarei analisando a burocracia e a sua conexão com a formação das filas. Após, lançarei luz sobre a cultura organizacional da agência, verificando as implicações dos procedimentos burocráticos nela, assim como se ela está ajudando ou obstaculizando o combate às filas proposto pelo PGA. Sempre atento às observações de Malinowski (apud Cavedon, 2003, p. 145), trazidas no capítulo anterior, quando diz que “[...] um trabalho etnográfico só terá valor científico irrefutável se nos permitir distinguir claramente de um lado os resultados da observação direta e das declarações e interpretações nativas e, de outro, as inferências do autor, baseadas em seu próprio bom-senso e intuição psicológica”.

4.1 DA BUROCRACIA

A primeira diferença notável entre as visões dos servidores e dos segurados é no tocante à burocracia. Estes se fixam muito mais nas questões burocráticas relativas ao processo, enquanto aqueles têm uma visão mais política e social da burocracia.

Os segurados, questionados sobre a maior dificuldade que enfrentam no INSS, invariavelmente citam a burocracia como sendo a responsável pelo mau atendimento, como se verifica nos seguintes depoimentos:

Na verdade eles criam essa burocracia toda pra agente desistir e ir embora.

É a terceira vez que eu volto aqui e nada, sempre tem algum papel que tá faltando, eles acham que a gente é palhaço.

Perguntados sobre o que entendiam por burocracia, a resposta não variou muito.

É essa quantidade enorme de papel que a gente tem que ter e tá tudo certinho, porque senão te mandam embora e nem querem saber.

Burocracia é tu ser mandado de um balcão pra outro e ninguém resolver teu problema porque dizem que aquilo não é com eles.

O problema é que é tanta coisinha que te pedem que tu te enrola todo.

Pra mim burocracia é ter que fazer milhões de coisas, passar por um monte de lugares pra conseguir o que tu quer.

Interessante notar que todas essas percepções do que é burocracia para os segurados se aproximam muito mais do que Merton classificou como disfunções burocráticas do que o entendimento de Weber sobre o tema. Para os segurados, como não poderia deixar de ser, prevalece a visão de burocracia como uma falha no atendimento, um processo defeituoso, ilógico, recheado de preciosismo e impessoalidade. Note-se que o termo impessoalidade poderia ser substituído por um neologismo como “impessoalismo”, pois difere do seu conceito original em se tratando de burocracia e ganha uma conotação nova, caracterizada pela falta de interesse, desleixo e despreocupação por parte do servidor para com os segurados.

Essa conceituação de burocracia, que poderíamos chamar de leiga, popular, não encontra reflexo nas visões dos servidores em relação ao assunto.

Há confusão no conceito de burocracia. Sempre que possível mostro a necessidade dela para o controle social da ‘coisa pública’.(S2)

A burocracia é uma necessidade primordial em órgão público, porque alegar e nada provar, é o mesmo que nada dizer. Logo, o papel e formalização do processo fazem parte.(S5)

Embora admitam a existência de uma “papelocracia”(S2), os servidores entendem que a burocracia é um conceito muito mais amplo daquilo que se refere à questão processual do trabalho, sendo ela inerente a uma instituição pública imensa e da importância social que é o INSS. Alguns ainda destacam:

Não somos nós que criamos as leis, as exigências para a concessão dos benefícios. Não podemos “dar um jeitinho” porque são as nossas matrículas que estão em jogo. Não podemos fazer nada ao arrepio da lei, caso contrário vamos ter que responder depois. As dificuldades não são uma questão de má vontade do servidor.(S3)

Sem dúvida alguma se está diante de uma visão que não é compartilhada em nada entre os servidores e os segurados, sendo que até o conceito diverge. Cabe ressaltar ainda que, no entender dos segurados, a burocracia seria um empecilho, algo que precisa

ser exterminado, enquanto os servidores, numa visão mais ampla, enxergam a burocracia enquanto uma função de controle social necessária a uma organização pública estatal, portanto, a vêem como necessária.

Descartada então, pelos servidores, a burocracia como razão da formação das grandes filas, perguntei a eles por que era tão difícil acabar com essas filas.

Eis algumas respostas:

a) A demanda de segurados a procura de atendimento é muito maior do que até a estrutura física das agências comportam. b) Falta mão-de-obra para a finalização dos processos na retaguarda. c) Falta mão-de-obra no atendimento. d) O sistema fica parado ou lento, impedindo a agilidade no atendimento.(S1)

Principalmente pela demanda e pela falta de servidores para atendê-la, e também pelo desconhecimento das pessoas sobre seus direitos. Muitos que vem até a Previdência não têm direito ao benefício.(S3)

Porque o sistema como um todo conspira contra. Os sistemas de informática são lentos, falhos, volta e meia travam, o que dificulta a existência de um fluxo de atendimento mais ágil. A cultura de ficar sempre ‘apagando incêndios’ impede que haja um melhor gerenciamento. A falta de aplicação de medidas profiláticas que evitariam a presença de muitos segurados nas APS⁷. O desconhecimento do público dos seus direitos e que muitos dos serviços podem ser solicitados sem a necessidade de comparecer nas APS. A questão da saúde em nosso país: se o segurado não consegue fazer a cirurgia, o tratamento no SUS⁸, ele não fica curado e conseqüentemente continua sempre dando entrada num novo auxílio-doença. A explosão na quantidade de protocolos de auxílio-doença está num crescimento quase de progressão geométrica nos últimos anos.(S5)

Desses depoimentos, é possível retirar informações importantes que só quem está dentro da organização pode saber. O primeiro é relativo ao sistema de informática com o qual trabalham os servidores no atendimento. O informante acima disse que ele é lento, falho e que trava eventualmente. Na condição de pesquisador, pude conferir o sistema e fiquei assustado com o primitivismo tecnológico do mesmo.

Outra questão muito interessante é o fato de muitos segurados nem precisarem estar na fila, quer por não possuírem direitos, quer por poderem solicitar serviços sem irem às agências. Aqui se tem um ponto delicado e crucial para entender a dinâmica de trabalho e a realidade das agências do INSS. As pessoas, os segurados, são na sua maioria de baixa renda, são prova evidente da miséria do povo brasileiro. Sem dúvida

⁷ APS: Agências da Previdência Social.

⁸ SUS: Sistema Único de Saúde

alguma o perfil do segurado me impressionou um pouco no início. Não esperava ver tanta gente necessitada nas filas. Na verdade, até esperava, mas não num grau de necessidade tão grande. As pessoas procuram o INSS como uma última esperança, depois que todas as portas já se fecharam para elas. Até as que nunca contribuíram na vida batem à porta das APS querendo pedir seu benefício. Comum também é o caso dos acidentados que procuram auxílio-doença, que no jargão popular é o “se encostar”. Esse último caso, como foi possível ver no depoimento de um dos informantes “vem crescendo em progressão geométrica”, retrato, ao meu ver, da precarização das condições de trabalho na sociedade.

Perguntei para muitos segurados na fila se eles sabiam que podiam pedir informações por telefone, através de uma central de atendimento que o INSS coloca à disposição do segurado, sendo a ligação inclusive gratuita, e a resposta foi taxativa: não. Fiz essa pergunta para 88 segurados e a resposta foi sempre não. Na verdade, o INSS disponibiliza atendimento até pela Internet, sendo que ao adotar esse caminho, o segurado, em muitos casos, nem precisa ir à agência. Agora, falar de Internet com aquelas pessoas me parecia um tanto inadequado.

Em um dos dias de pesquisa, acompanhei um segurado desde seu ingresso na fila até a conclusão do seu atendimento. Ele queria dar entrada no seu benefício e trazia em mãos os papéis que julgara necessários. No momento em que foi chamado ao guichê, me afastei para lhe dar privacidade no seu atendimento pelo servidor. Fiquei a uma distância que, embora não me permitisse ouvir o diálogo, possibilitava-me acompanhar os gestos e expressões faciais dos interlocutores. Pude perceber a paciência e atenção dispensada pelo servidor, que repetiu várias vezes as instruções, chegando a se inclinar por cima do guichê para apontar no formulário, com a caneta, suas indicações. Demonstrou cordialidade e interesse. Na volta, perguntei para o segurado se tivera obtido sucesso. Transcrevo sua resposta:

Sabe o que é, o moço falou umas coisas lá que eu não entendi direito e fiquei com vergonha de dizer que eu não tava entendendo, mas parece que eu vou ter que falar com meu antigo patrão que ele vai me dar a papelada tudo.

Percebe-se que a advertência de Merton (1966) de que o funcionário poderia dar um tratamento impessoal e distante ao usuário do serviço, sem se interessar por seus problemas, que para este logicamente são da maior importância, não se aplicou nessa

situação. Em verdade, não se aplicou em praticamente nenhum momento nos quais acompanhei os atendimentos.

Antes de afastar definitivamente o questionamento relativo da burocracia ser a causadora de filas, cabe ressaltar as duas ocasiões em que verifiquei disfunções burocráticas. A primeira diz respeito ao excessivo engessamento colocado pela alta hierarquia da instituição.

As soluções vêm de cima para baixo. Muitas vezes essas ordens vêm de dirigentes que nunca sentaram num balcão de atendimento.(S5)

Esse distanciamento entre o operacional e o tático, sem falar no estratégico em Brasília, é notório. Falta muita autonomia para as agências deliberarem sobre os seus próprios problemas e tomarem as medidas necessárias respeitando, obviamente, o todo da instituição. Existe uma falha de comunicação enorme entre as agências e a direção da instituição, acarretando diretrizes e ordem ineficazes, quando não descabidas, pois “não respeitam as realidades de cada local”.

Esse fato vai ao encontro do que alertou Michels (1966) quanto à característica centralizadora de poder que pode aparecer nas burocracias, onde “o poder de decisão passa a ser considerado um dos atributos específicos de liderança e é gradualmente tirado das massas para ser concentrado nas mãos dos líderes exclusivamente”.

Outro problema resultante dessa dependência de uma direção distante, concentradora de poder, é o fato de, por ser uma instituição pública, o INSS depender de veras do Orçamento da União para tudo, desde os salários dos servidores, até a manutenção de equipamentos e também a idealização de algum projeto. Quando a votação do Orçamento atrasa no Congresso, atrasa tudo, até a água mineral da agência. Esse fato é muito significativo, pois reflete diretamente na cultura organizacional do grupo, na medida em que, como explico mais adiante, uma das características centrais dessa cultura é a união dos servidores diante das constantes dificuldades.

Poderia então apontar essa fragilidade das agências frente às interferências político-administrativas como a maior disfunção burocrática verificada na minha pesquisa, pois não se criou um mecanismo que as protegesse contra essas turbulências. Embora o INSS seja uma autarquia, e como tal, deveria possuir, por definição, capacidade de autogoverno e orçamento próprio, é perceptível a dependência dessa instituição em relação ao governo. Contudo não serão analisadas nesse trabalho

questões que extrapolem o universo da agência, cabendo um estudo mais aprofundado em Administração Pública para abordar tais temas.

Existem também algumas falhas no processo de atendimento, principalmente o retrabalho, que talvez poderíamos taxá-las de disfunções, mas, como ver-se-á no próximo item, elas estão sendo tratadas pelo PGA e seria descabido relacioná-las como fonte causadora de filas.

4.2 DO PGA

Como um dos objetivos desse trabalho é explicar o que é o PGA, abordei esse tema em três oportunidades: na introdução, na metodologia e agora na análise. Cada uma dessas abordagens correspondia ao momento da realização do trabalho. Na introdução, destaco a versão oficial do PGA, remetendo inclusive à reportagem do Jornal Zero Hora no anexo A. Na metodologia, já lanço um olhar mais crítico, de quem observa por dentro. Agora, na análise, me permito concluir, à luz dos dados, o real funcionamento e objetivo do PGA.

São três profissionais, servidores da instituição, responsáveis pela implementação do programa na agência IAPI. Embora servidores internos, eles são de outras agências, até de outros estados. Eles estão na agência desde o final do ano passado, fazendo um trabalho que consiste em quatro etapas: levantamento de dados, sensibilização, diagnóstico e implementação. Acompanhei esse processo *in loco* até a fase do diagnóstico, pois, limitado pelo tempo, não pude me estender até a fase da implementação, que começará em agosto deste ano.

O PGA formou, entre os servidores, sete equipes de trabalho, identificadas pelo perfil de cada funcionário em relação à tarefa. Com isso, pretendem, após a implementação, aplicar o conceito de especialização do trabalho.

Hoje, o trabalho é feito por todos, não existem setores especializados em determinadas tarefas, salvo a perícia médica e a assistência social, realizadas pelos profissionais responsáveis. O funcionário é obrigado a saber todas as tarefas, o que é muito difícil, visto a diversificação de serviços realizados pelo INSS. Esse fato acarreta dois problemas graves. Primeiro, cada funcionário saberá de tudo um pouco, mas nada

em profundidade. Segundo, como a responsabilidade é de todos, logo, ela caba sendo de ninguém. Tome-se o exemplo de um segurado que dê entrada no pedido de concessão de benefício. Esse processo cairá para um servidor que trabalhará nele até o limite de seu conhecimento, repassando-o em seguida para alguém que ele julgue saber mais para dar andamento ao processo. Uma vez os documentos repassados, esse primeiro funcionário simplesmente esquece do andamento destes, pois não lhe era atribuída responsabilidade nenhuma por eles.

Com a implementação das equipes, o PGA pretende que cada uma se responsabilize por determinado tipo de tarefa, sendo responsável pelo processo em toda sua extensão.

Acredito ser esta uma medida indispensável para o aperfeiçoamento do atendimento, não só por essa divisão de tarefas aumentar a eficiência do atendimento, mas principalmente para o trabalhador poder ter maior controle do seu trabalho, tendo o *feedback* necessário para aumentar a sua motivação. Acompanhando o processo do início ao final, ele poderá saber por quantos ele foi responsável num dia, por exemplo, e também poderá ter certeza de quais são suas atribuições, que tipo de problema cabe a ele resolver.

As equipes serão divididas da seguinte maneira: Equipe 1: OI (orientação e informação): esta equipe será responsável pela triagem. Equipe 2: PNP (previdência não programada): cuidará dos auxílios. Equipe 3: PP (previdência programada): será responsável pelos benefícios de longa duração. Equipe 4: Recurso e revisão de aposentadorias: cuidará principalmente do aspecto judicial e o controle das aposentadorias. Equipe 5: Retaguarda: esta equipe é uma antiga reivindicação dos servidores, pois não contavam com retaguarda para o atendimento. Através dessa equipe, o PGA pretende diminuir o tempo que o segurado precisa ficar na agência. Equipe 6: Perícia, assistência e reabilitação: será formada pelos médicos e assistentes sociais. Equipe 7: Gestores: será composta por todos os servidores em cargos de chefia e supervisão.

A proposta do PGA é organizar o fluxo de trabalho, organizar as equipes autogeridas para uniformizar os procedimentos, atendendo prioritariamente as necessidades mais urgentes do segurado.

A idéia geral é a de dar possibilidade ao servidor de encontrar a melhor maneira de executar suas tarefas, dentro das condições existentes, para melhor atender ao segurado.

4.3 DA CULTURA ORGANIZACIONAL

Outros questionamentos com o quais trabalhei foram se o processo burocrático teria implicações na cultura organizacional da agência e se esta poderia estar prejudicando o combate às filas proposto pelo PGA. Quando tomei conhecimento, pela imprensa, do PGA, a primeira questão que me veio à mente foi: como eles conseguirão aplicar técnicas gerenciais da iniciativa privada num órgão público, sem entrar em conflito com a cultura organizacional da instituição? Confesso que, *a priori*, achei que não seriam bem recebidos.

Para trazer a cultura desse grupo à tona, é importante verificar primeiro o significado que a instituição tem para seus servidores.

Todos invariavelmente acreditam que o INSS tem uma importância crucial para o país e para o povo, compartilhando também um sentimento de orgulho por pertencer a tal instituição.

O INSS não é só importante, como obrigatório socialmente. Com o INSS temos a previdência no futuro, ou seja, a garantia de uma renda para subsistência quando completarmos a idade e/ou tempo, e a garantia é estatal.(S2)

O INSS é importante para o país por ser a seguradora de maior garantia e credibilidade, voltada para a comunidade mais necessitada, garantindo benefícios nas horas de doenças e na aposentadoria.(S1)

Nosso órgão desenvolve um papel social em nosso país. Os benefícios pagos religiosamente em dia sustentam grande parte da população brasileira. Em muitos municípios a economia gira em torno dos valores recebidos nos benefícios.(S5)

O INSS é muito importante, pois é o maior distribuidor de renda da América Latina. É uma instituição pública e brasileira.(S3)

Nota-se que a convergência de discursos é impressionante. A visão é perfeitamente compartilhada, não tendo nenhum servidor questionado a importância da

sua organização empregadora. Em verdade, pude conferir que não há nenhum discurso divergente, subjacente, os servidores realmente acreditam nisso e ao meu ver é o que os mantém motivados e orgulhosos. Essa constatação é interessante, uma vez que Martin e Frost (2001) alertavam para a possibilidade de haver uma cultura fragmentada ou diferenciada, mas de fato, não verifiquei tal situação. Justamente essa visão unificada em torno da finalidade do trabalho do servidor como agente de um serviço social indispensável à população afasta a possibilidade de ocorrência do que Merton (1966) chamou de “deslocamento de objetivos”, onde a submissão à norma torna-se um fim em si mesma e um valor instrumental se converte num valor final.

Contudo, os servidores sabem que essa visão não é compartilhada com as pessoas de fora da organização.

As pessoas de fora têm uma noção vaga do INSS, porque elas fixam o entendimento apenas que estão pagando, e deixam de reconhecer que o pagamento é uma previdência para seu futuro. Geralmente valorizam o INSS quando estão necessitadas ou na busca por um benefício.(S1)

As opiniões das pessoas de fora variam, dependendo de se elas conseguirem o benefício ou não.(S3)

As pessoas de uma maneira geral não possuem uma boa visão do órgão em face das filas, da demora na concessão dos benefícios, nas dificuldades encontradas numa maneira geral. Dificuldades tais que são o grande desafio de quem trabalha na casa.(S5)

Um dos principais valores que pude perceber no grupo é a união. Eles sentem que precisam estar sempre combatendo, tanto o ambiente exterior, incompreensível e exigente, como o interior, na figura de suas precárias condições de trabalho.

Nos discursos dos funcionários e também nas suas ações, como pude conferir, as palavras união, cumplicidade, amizade e harmonia são constantes. Esses valores lembram muito os de um grupo de combate numa guerra. E é exatamente essa impressão que se tem ao conviver com eles. Cada dia é uma batalha e como não poderia deixar de ser, ocorrem várias baixas. Apenas durante o período em que eu convivi com eles, seis dos trinta e três servidores saíram de licença-saúde, sendo o *stress* responsável pela maioria das doenças.

Uma informação que corrobora esse valor de união é que quando a diretoria aumentou o horário de atendimento ao público de seis para dez horas, muitos servidores se dispuseram a fazer hora-extra para ajudar os colegas, mesmo sabendo que

difícilmente receberiam por isso. Os servidores com regime de seis horas passaram a fazer oito, pois sabiam que, ausentando-se, o trabalho ficaria muito pior para os outros.

Uma crença compartilhada pela totalidade do grupo se refere às más condições de trabalho na agência.

O servidor geralmente gosta das suas atribuições delegadas, mas está insatisfeito com a estrutura para o trabalho fornecida que ainda está ineficiente, principalmente no sentido de mão-de-obra.(S2)

O pessoal sente muita necessidade de melhores condições de trabalho. O sistema é lento, há poucos servidores e o volume de trabalho é muito maior que nossa capacidade de atendê-lo.(S5)

Realmente, causam impacto as condições de trabalho desses servidores. É compreensível o fato de muitos saírem de licença-médica. Outra crença que vem junto a essa, é de que eles são desvalorizados pelo governo.

O governo não valoriza, não prioriza os servidores, principalmente no aspecto salarial. Nossas remunerações estão no fim da fila na Administração Pública Federal.(S2)

Falta um plano de carreira, assim como perspectiva de criação de um. Falta reajuste de salários, desde 1994. Enfim, falta valorização do servidor.(S1)

Nosso trabalho é aviltado e achincalhado por alguns governantes, como foi o caso de Collor quando “etiquetou” a todos de “marajás”, ou de outros quando complementaram a tarefa de Collor, com a implementação do PDV, como que se tivesse servidores sobrando no serviço público. Foi uma debandada geral. Houve sucateamento da máquina pública. E saíram profissionais muito competentes. Perdeu o serviço público. Perdeu a sociedade.(S5)

Um ritual interessante que vem a exemplificar tanto a crença das más condições de trabalho como o valor da união do grupo é o ritual da água mineral. Todo mês um funcionário é designado a passar de um em um angariando fundos para comprar a água mineral do grupo. Assim que os funcionários o vêem, automaticamente já começam a apalpar os bolsos em busca de trocados. Na primeira vez, diante da minha cara de interrogação, um servidor que estava conversando comigo disse em tom de ironia: “ó pode botar aí no teu trabalho que nem água nos dão”.

A visão que eles têm dos seus trabalhos é outra visão compartilhada por todos. Perguntados sobre as vantagens e desvantagens dos seus empregos, todos começaram a resposta pela estabilidade.

Como o emprego é público, temos estabilidade. Também temos condições de dialogar e reivindicar melhores condições, embora na maioria das vezes não atendidas.(S1)

Sem dúvida a principal vantagem é a estabilidade, que lhe dá a garantia de uma segurança financeira, a possibilidade de um planejamento de suas finanças pessoais (S3)

A única divergência nas crenças que eu encontrei foi quanto a um assunto que não é muito discutido, um tipo de tabu, e precisei de tempo para que me informassem, embora já tivesse percebido através da observação. Como em quase todos órgãos da administração indireta da União, existem os cargos de técnicos e analistas, sendo que apenas para esses últimos é exigida formação superior. Devido às más condições de trabalho e à baixa remuneração, a maioria dos analistas que entraram através de concurso em 2003 se exonerou. Dos trinta e três servidores da agência, apenas um é analista, todos os outros são técnicos. Há quem pense que isso é um fator que atrapalha o rendimento, pois desqualifica a mão-de-obra. Porém, a maioria acha que o trabalho deles requer muito mais experiência na função do que grau de instrução. De qualquer forma o assunto é tabu e dificilmente é discutido, principalmente, para não abalar o maior valor o grupo, a união.

Por se tratar de um grupo, o qual denominei de “combatente”, muito unido e desconfiado, imaginei que haveria enorme resistência ao PGA, que ele seria visto como uma ameaça, uma forma de controle da diretoria, insensível aos problemas já existentes.

Entretanto, perguntados sobre as expectativas em relação ao PGA, todos se mostraram favoráveis.

Acredito que o PGA vai formalizar uma organização para as rotinas, formando equipes auto-geridas e com isso o trabalho passará a ser direcionado e os servidores ficarão mais especialistas no que fazem.(S5)

Ele está trazendo a consciência da necessidade de organizar a estrutura de trabalho.(S3)

Minha expectativa em relação ao PGA é extremamente positiva(S1)

Que traga melhorias tanto para o público externo, quanto para o interno.(S2)

A visão em relação ao PGA por parte dos servidores não é congruente com a visão por parte da direção da instituição. Esta acredita que o PGA irá acabar com a burocracia na agência e, conseqüentemente, com as filas. Aqueles enxergam no PGA uma ajuda, uma atenção do governo em relação às suas condições de trabalho, pois

foram assegurados que o programa lhes traria melhores condições de serviço. Portanto, o PGA é visto de maneiras diferentes por esses dois agentes. Entendendo que o problema das filas não é consequência da burocracia, os servidores se detêm nas práticas motivacionais do PGA, aproveitando essa injeção de ânimo tão bem-vinda. Querendo acreditar que a burocracia, fruto da má administração, é a responsável pelas filas, o governo enxerga no programa um *upgrade* da forma de gestão das agências, adotando inclusive “modernas” práticas da iniciativa privada.

Essa boa aceitação em relação ao PGA, disposto a implementar mudanças no ambiente organizacional, vai no sentido contrário do que Handy (1994) teorizou como cultura da função, onde previa que os membros dessa cultura detestavam mudanças, pois essas significariam uma ameaça à estabilidade e à manutenção do *status quo*. Logo, descarta-se a total aplicabilidade da teoria apolínea nesse grupo.

Tenho a plena consciência de que não consegui traçar um completo estudo da cultura organizacional do INSS, seja pela limitação de tempo, seja por ser meu primeiro trabalho sobre o assunto. Entretanto, com este pequeno esboço, onde procurei trazer à tona aspectos subjacentes relacionados aos valores, às crenças, aos rituais, às visões, aos tabus desse grupo com o qual convivi, acredito estar plenamente seguro para afirmar que os procedimentos burocráticos dessa agência do INSS têm implicações na cultura organizacional do grupo na medida em que podem frustrar aqueles que não conseguem dar um atendimento condizente à população por falta de recursos, mas igualmente, processos como o PGA podem levar a uma maior motivação pela visualização de algumas possíveis melhorias para os servidores em termos de condições de trabalho. Sendo assim, os procedimentos burocráticos tanto atuam no sentido negativo como positivo em relação à cultura organizacional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Talvez o maior aprendizado que eu tenha tido com a realização desse trabalho foi o de jamais ir para uma pesquisa com uma idéia pré-concebida. Quando eu li a reportagem e decidi fazer o trabalho, tinha quase certeza que encontraria graves disfunções burocráticas, funcionários acomodados e uma cultura organizacional avessa a qualquer mudança, principalmente no que se refere aos métodos da iniciativa privada, que seriam a panacéia para os problemas no atendimento dos segurados.

Embora esses métodos não tenham se mostrados tão revolucionários assim, sendo, na verdade, até simplórios e antigos, não notei absolutamente nenhuma resistência a eles. Isso respondeu completamente a um dos meus questionamentos iniciais, se a cultura organizacional do grupo traria obstáculos à modernização dos processos de atendimento proposta pelo PGA e, por conseqüência, ao combate às filas.

Em relação à burocracia, de modo mais pontual, tive outra surpresa. Não encontrei grandes indícios de disfunções burocráticas na agência, pelo menos não a ponto de ser a responsável pelas filas, como sugeriram os segurados e a cúpula da instituição. Percebo, agora, claramente o que Perrow (1972) diz em relação à burocracia nas organizações, quando afirma que a presença de hierarquias, regras, divisão do trabalho, estabilidade, etc, dificilmente pode ser culpada pela má administração ou pelos abusos do poder social. No caso do INSS, a má administração é relacionada ao distanciamento da direção da instituição em relação às agências, fazendo com que estas se encontrem desamparadas, preteridas, embora altamente subordinadas e sem autonomia para se auto-gerenciarem.

O que encontrei sim foi o sucateamento de uma instituição vital para a sociedade, um desrespeito ao trabalho do servidor por parte da administração da instituição, sem falar no conseqüente desrespeito à população.

O PGA nem de perto se parece com aquele lido na matéria divulgada pela mídia. Na realidade, ele não é um programa de gestão inspirado na iniciativa privada. Apenas utiliza alguns conceitos como “foco no processo” e “melhoria do clima organizacional”.

Entretanto, essa constatação não é fator de desilusão, ao contrário. Parece-me extremamente importante que os coordenadores do programa não tenham tentado implementar técnicas de gestão de qualidade, avaliação de desempenho por metas e outras características da gestão nas empresas privadas.

Digo isso porque o problema que surge quando se aborda gerenciamento no setor público é que se deve ter em mente a dicotomia inexorável entre este setor e o privado. Como lembra Pollit⁹ (apud Misoczky, 2001 p. 67):

A transferência da ideologia gerencial originária no setor privado para a administração pública representa a inserção de um corpo estranho, questionando se uma ética em que os valores-chaves são a eficiência do lucro e do individualismo é apropriada para o setor público. Também critica a pretensão de universalidade de um modelo de administração que pode ser aplicado em qualquer contexto, ignorando peculiaridades culturais dos países ou reconhecendo-as apenas para tratá-las como heranças indesejáveis que precisam ser eliminadas.

Torna-se contraditória qualquer tentativa de aplicar a ética de mercado numa instituição de cunho completamente social e que presta um serviço primordial à população. É equivocada, também, a noção de que é através desse tipo de ação que se vai melhorar a organização.

Em se tratando das causas da formação das filas, em primeiro lugar destacaria a enorme demanda pelos serviços das APS. Além de ser um número enorme de segurados, ele só tende a crescer, na medida em que a população está cada vez mais velha, o que é natural, e cada vez mais doente, o que é preocupante. O que mais está assoberbando os servidores de trabalho são os pedidos de auxílio-doença, que como me foi relatado por um dos informantes, “cresce numa progressão geométrica”. Esse trabalho ainda deixa uma questão que pode servir de base para estudos futuros: seria a precarização no mercado de trabalho responsável direta pelo aumento das enfermidades da população? Não seria irônico constatar que as “salvadoras e exemplares” técnicas de gestão da iniciativa privada, como foco no resultado, foco no cliente, avaliação de desempenho por metas, entre outras, ao invés de ajudar o INSS estaria atrapalhando-o,

⁹ POLLIT, Christopher. *Managerialism and the public Services: the anglo-american experience*. Oxford: Blackwell, 1990.

fazendo com que a demanda por seus serviços atinja patamares tão altos? De qualquer forma, esses questionamentos ultrapassam a amplitude dessa pesquisa, que se limitou apenas à agência de atendimento do IAPI.

Em segundo lugar, a falta de investimento governamental que contribui para o sucateamento da instituição. Para se ter uma idéia, o sistema de informática da agência é tão lento e instável que aumenta em praticamente o dobro o tempo de atendimento de cada segurado.

Não é preciso dizer que a falta de servidores colabora muito para essa situação problemática. Entretanto, além de se abrir vagas em concursos, é preciso melhorar urgentemente as condições de trabalho, como salários equiparados, ao menos, com as outras instituições da Administração Pública Indireta da União. Um plano de carreira também seria indispensável para atrair servidores mais qualificados e também retê-los.

Nada mais frustrante do que chegar à conclusão de que a organização objeto do estudo sofre mais de problemas sociais do que administrativos. Esperava, no início da pesquisa, encontrar disfunções burocráticas flagrantes no atendimento, pois se até o governo estava disposto a adotar métodos da iniciativa privada para resolver o problema, era pacífico para mim que o problema era administrativo. Esperava também desvendar uma cultura organizacional que obstaculizasse qualquer iniciativa de mudança, principalmente um programa que fosse utilizar métodos da iniciativa privada.

Entretanto, o que encontrei foi um grupo de servidores comprometidos com seu trabalho, com consciência da sua função social, assim como a da instituição e tão desiludidos com suas condições de trabalho, que a simples promessa dos coordenadores do PGA de que as mudanças melhorariam essas condições motivou a todos. Pude sentir a expectativa dos servidores com as mudanças vindouras, acreditando eles que qualquer tipo de mudança se faz necessária.

O problema que vejo em delegar ao PGA a responsabilidade por acabar com as filas é a mudança de foco no real problema. O governo, dizendo que, ao aplicar medidas “desburocratizantes” resolveria o problema, insinua que a problemática das imensas filas tem seu cerne em questões administrativas. Embora no início da pesquisa eu tenha me inclinado para essa visão, hoje vejo que nada poderia ser mais falso.

A burocracia deve ser analisada por dois ângulos: o primeiro se refere aos procedimentos burocráticos nas agências; o segundo, à burocracia da instituição INSS

como um todo. O primeiro gera reflexos na cultura organizacional da agência, mas repercute de maneira muito fraca na questão das filas de atendimento. O segundo, além de também refletir na cultura organizacional da agência, repercute de forma acentuada na questão do atendimento.

Cabe ressaltar que outra variável possui grande incidência na questão do atendimento, que é a questão social e macroeconômica, mas esse aspecto, como já foi dito antes, não é contemplado nesse trabalho.

Os aspectos sociais refletem no atendimento quando se observa um aumento de segurados demandando pelos serviços. Atinge a cultura organizacional quando contribui para a formação do que chamei de grupo “combatente”, que seriam os servidores atuando com uma postura fechada, como se tivessem sendo objeto de ataques da opinião pública e em menor número para enfrentar a enorme e crescente demanda.

A burocracia da instituição reflete no atendimento quando diminui a autonomia da agência para gerenciar seu funcionamento, fazendo com que praticamente todas as decisões precisem ser autorizadas pelo vértice da instituição, numa clara disfunção burocrática que Michels (1966) chamou de “tendência à concentração de poder” nas organizações burocráticas. Essa dependência da agência em relação à direção impede a adoção de medidas simples como a troca do sistema operacional dos computadores, que traria grande agilidade ao atendimento. Quando a direção falha, o erro repercute na agência, como no exemplo da falta de um plano de carreira, de equipamentos, de boas condições de trabalho e de servidores. Todos esses aspectos têm ressonância na cultura organizacional da agência, fortalecendo a imagem do grupo “combatente”, perseguido pelos dois lados, pela sociedade e pela cúpula da instituição.

As disfunções burocráticas na agência, por sua vez, também afetam a cultura desse grupo, mas não o atendimento. Como elemento da cultura organizacional desse grupo destaquei a visão compartilhada por seus integrantes de que os procedimentos burocráticos da agência eram importantes, pois serviam para a sua segurança como servidores, reduzindo os riscos do trabalho, além de ser um fator de justiça social, ao oferecer o mesmo tratamento para todos. Esses procedimentos burocráticos, no entanto, não tiveram reflexo no atendimento a ponto de colaborarem com a formação das filas.

O problema do PGA é que ele foi concebido para atuar nos procedimentos burocráticos da agência e não nos da instituição como um todo, que são os que mais

repercutem no atendimento ao segurado. Desse modo, o máximo que o PGA pode conseguir é aumentar a motivação do grupo através da mudança do clima organizacional, pois a burocracia da instituição não vai ser atacada, muito menos o aspecto social, ou seja, os dois maiores responsáveis pela formação das filas.

Seria desonestidade minha, depois de concluída a pesquisa, querer enxergar o problema das filas do INSS como um problema administrativo, por mais que isto me fosse conveniente, facilitando a conclusão do trabalho. Porém, não acredito que por isso ele tenha perdido seu valor. Acho que a importância desse trabalho reside no fato dele mostrar que quando se faz uma pesquisa etnográfica, não se tem a menor idéia do seu resultado. Outra contribuição que espero ter dado aos meus colegas é mostrar que nem tudo, em se tratando de organizações, se resume a técnicas administrativas. Estas estão inseridas dentro das organizações, que estão inseridas, por sua vez, na sociedade, e é impressionante a capacidade que a sociedade tem de refletir suas características dentro das organizações, o que obriga o pesquisador a ter uma visão mais ampla e cuidadosa.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, Livia. **Cultura e empresas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002.
- _____. **Igualdade e meritocracia: a ética do desempenho nas sociedades modernas**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- _____. Cultura administrativa: uma nova perspectiva das relações entre antropologia e administração. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35. n. 4, p. 6-19, out./nov./dez. 1996.
- BINS, Milton. **Curso de Sociologia**. 2. ed. Porto Alegre: Edições Mundo Jovem, 1990.
- BLACKER, F; BROWN, C. **Whatever happened to Shell's new philosophy of management? Lessons for 1980's from a major socio-technical intervention of the 1960's**. Farnborough, Saxon House, 1980.
- BLALOCK, Hubert M., Jr. **Introdução à pesquisa social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.
- BLAU, Peter M. O estudo comparativo das organizações. In: CAMPOS, Edmundo. **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966. p. 111 – 135.
- CAVEDON, Neusa R. **Antropologia para Administradores**. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2003.
- _____. **“Administração de Toga”:** desvendando a cultura organizacional da UFRGS e da UNISINOS. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da UFRGS. Porto Alegre, RS, 2000.
- _____. **Representações sociais na área de gestão em saúde: teoria e prática**. Porto Alegre: Dacasa Editora, 2005.
- DAMATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do problema brasileiro**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.
- _____. **A casa e a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- EISENSTADT, S.N. Burocracia, burocratização e desburocratização. In: CAMPOS, Edmundo. **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966. p. 73 – 83.
- FLEURY, Maria Tereza Leme e FISCHER, Rosa Maria. **Cultura e poder nas organizações**. São Paulo : Atlas, 1990.

FREITAS, Maria Ester de. **Cultura organizacional : formação, tipologias e impactos**. São Paulo : Makron, McGraw-Hill, 1991.

FROST, Peter; MARTIN, Joanne. Jogos de guerra da cultura organizacional: a luta pelo domínio intelectual. In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia; NORD Walter (org.). **Handbook de estudos organizacionais**. Volume 2. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro : Livros Técnicos e Científicos, 1989.

GOULDNER, Alvin W. Conflitos na teoria de Weber. In: CAMPOS, Edmundo. **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966. p. 54 – 62.

GRONDONA, Mariano. Uma tipologia cultural do desenvolvimento econômico. In: HARRISON, Lawrence; HUNTINGTON, Samuel. **A Cultura Importa**. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2002. p. 89-102.

HALL, Richard H. O conceito de burocracia: uma contribuição empírica. In: CAMPOS, Edmundo. **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966. p. 28 – 44.

HANDY, Charles. **Deuses da administração : como enfrentar as constantes mudanças da cultura empresarial**. São Paulo: Saraiva, 1994

HARRISON, Lawrence; HUNTINGTON, Samuel. **A Cultura Importa**. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2002.

Jornal Zero Hora (26/11/2005). Reportagem especial: INSS muda para tentar diminuir filas.

MAGNANI, José G.C. De perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 47, p. 11 - 29, junho de 2002.

MALINOWSKI, Bronislaw. **Argonautas do Pacífico Ocidental : um relato do empreendimento e da aventura dos nativos nos arquipélagos da Nova Guiné Melanésia**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

MASCARENHAS, André. Etnografia e cultura organizacional: uma contribuição da antropologia à administração de empresas. **Revista de Administração de Empresas**, vol. 42, n. 2, abril-junho de 2002.

MARTINS, Humberto F. Em busca de uma teoria da burocracia pública não-estatal: política e administração no terceiro setor. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n. 2, jun./jul./ago. 2005.

MERTON, Robert K. Estrutura burocrática e personalidade. In: CAMPOS, Edmundo. **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966. p. 96 – 110.

_____. **Sociologia : teoria e estrutura**. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

MICHELS, Robert. A tendência burocrática dos partidos políticos. In: CAMPOS, Edmundo. **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966. p. 91 – 95.

MISOCZKY, Maria Ceci. Dilemas da burocracia no campo das políticas públicas: neutralidade, competição ou engajamento. **Organizações e Sociedade**, Salvador, v.8, n. 20, p. 61 – 72, jan./abr. 2001.

_____. Desempenho e qualidade no campo das organizações públicas: uma reflexão sobre significados. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.35, n.5, p. 163-177, set/out. 2000.

MORGAN, Gareth. **Imagens da Organização**. São Paulo: Editora Atlas, 1996.

MOTTA, Fernando C. Prestes. **Organização e Poder**. São Paulo: Editora Atlas, 1990.

MOTTA, Fernando c. Prestes; PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Introdução à organização burocrática**. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.

NOGUEIRA, Roberto; SANTANA, José P. de, **Gestão de Recursos Humanos e Reformas do Setor Público: tendências e pressupostos de uma nova abordagem**. **Organização Pan- Americana de Saúde**, 2000.

PETTIGREW, Andrew. “**On Studying Organizational Cultures**”. *Administrative Science Quarterly*. Cornell, Cornell University, 24 (3): 570-81, vol.24, dez. 1979.

PERROW, Charles. **Complex Organizations: a critical essay**. New York: McGraw-Hill, 1972.

POLLIT, Christopher. **Managerialism and the public Services: the anglo-american experience**. Oxford: Blackwell, 1990.

RIVERA, Carmen Cecilia. **Descripción de cultura organizacional. Dia-logos de la comunicación**. Teórico de la Federación Latinoamericana de Faculdades de Comunicación Social. Cali, Colombia, n° 39, pp. 36-41, jun. 1994.

ROCHA, Everardo. **Cientes e brasileiros: notas para um estudo da cultura do banco X**. Mar. 1995. Original.

SELZNICK, Philip. Cooptação: um mecanismo para a estabilidade organizacional. In: CAMPOS, Edmundo. **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966. p. 84 – 90.

SCHEIN, Edgar H. **Organizational Culture and Leadership**. San Francisco: Jossey-Bass, 1985.

SCHEIN, Edgar H. **Guia de sobrevivência da cultura corporativa**. Rio de Janeiro : José Olympio, 2001.

TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia e Ideologia**. São Paulo: Editora Ática, 1977.

UDY, Stanley H. “Burocracia” e “racionalidade” na teoria weberiana da organização: um estudo empírico. In: CAMPOS, Edmundo. **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966. p. 45 – 53.

WEBER, Max. **Economía e Sociedad**, Cidade del México: Fondo de Cultura Económica, 1944, (1ª edição espanhola baseada na 1ª edição alemã de 1922).

_____. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo**. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2005.

_____. A objetividade do conhecimento nas ciências sociais. In: COHN, G. (Org.) **Max Weber**. 4. ed. São Paulo: Editora Ática, 1991. p. 79-127.

_____. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo. **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966. p. 16 – 27.

ANEXO A

REPORTAGEM DO JORNAL ZERO HORA (26/11/2005)

Previdência

INSS muda para tentar diminuir filas

Instituto promete melhorias no atendimento ao cidadão para fevereiro

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) lançou ontem em 29 cidades brasileiras, incluindo Porto Alegre e Santa Maria, um programa para melhorar o atendimento. A promessa da direção do órgão é reduzir o estoque de processos e diminuir as filas por meio de mudanças na gestão das agências.

O prazo para que os segurados sintam na prática as mudanças prometidas pelo Programa de Gestão do Atendimento (PGA) é de três meses a partir de sua implantação. Neste período, consultores vão fazer um diagnóstico dos problemas de cada agência em parceria com os servidores, propor soluções específicas e metas de produtividade.

A implantação do PGA será progressiva e abrangerá as 1,2 mil agências do Brasil até dezembro de 2006. Ontem, em Porto Alegre, apenas a gerência-executiva e a agência do IAPI (por ser uma das mais movimentadas do município) começaram a aplicar as diretrizes do programa. Em outras duas etapas, em janeiro e março, serão contemplados os municípios de Passo Fundo, Caxias, Uruguaiiana, Pelotas, Canoas, Ijuí e Novo Hamburgo.

- Nas 102 maiores agências do país, que concentram 40% do movimento do INSS, o programa será lançado nestas três etapas - afirma o diretor de Recursos Humanos do órgão, Luiz Alberto Andreola.

As demais 1,1 mil agências iniciarão o programa entre março e abril. Com o PGA, os servidores do INSS deverão conhecer expressões geralmente empregadas pela iniciativa privada como "foco no processo", "gestão por resultado" e "acompanhamento de metas".

Na prática, o que a direção do órgão pretende é identificar o que não funciona bem em cada agência.

Capital poderá ter central de marcação de consultas

Em um segundo momento, será estabelecido um plano para corrigir os problemas identificados. A seguir, serão estabelecidas metas de produtividade que serão monitoradas para verificar se as mudanças estão surtindo efeito.

O INSS se baseia na experiência de São Paulo para apostar no PGA. No ano passado, as cinco maiores agências paulistas aplicaram os métodos de gestão.

- O resultado é que os processos represados caíram 65%, de 15 mil para 5 mil, e a produtividade dos funcionários aumentou em 50% - afirma Andreola.

As medidas adotadas podem ser diferentes de uma agência para outra, conforme os problemas apontados e as soluções possíveis. Uma das diretrizes gerais para o programa, porém, é dar maior autonomia às equipes de cada agência.

Durante o lançamento do PGA, a gerente-executiva do INSS na Capital, Sinara Aparecida Pastório, revelou que Porto Alegre estuda a criação de uma central para marcação e realização de perícias médicas, além de solicitação de auxílio-doença.

Como é o programa
Cerca de 500 consultores foram treinados para implantar o Programa de Gestão do Atendimento
Durante três meses, estes consultores vão trabalhar dentro das agências, em parceria com os servidores, realizando um diagnóstico do trabalho, identificando o que precisa melhorar e estabelecendo metas de produtividade
Nos seis meses seguintes, vão monitorar a eficácia das medidas e fazer correções para diminuir o número de processos represados e diminuir as filas
Embora as soluções e metas sejam específicas para cada agência, algumas diretrizes norteiam o PGA: a descentralização das decisões e a análise do processo de trabalho como um todo e não pela divisão das funções. Os atendentes que trabalham diretamente com o público, por exemplo, devem participar da busca de soluções. Cada agência terá maior autonomia para fazer mudanças e se ajustar ao perfil da demanda
Para agilizar os procedimentos, o INSS promete substituir toda a rede de 27 mil computadores das agências até janeiro de 2006. O Rio Grande do Sul deve receber 600 máquinas novas
Estatísticas
Requerimentos de benefícios represados na agência do INSS no IAPI:
790 normais 636 de revisão 2.662 de recurso 139 de certidão de tempo de contribuição Total: 4.227

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.