

DINÂMICAS DO ATENDIMENTO AO CIDADÃO: ESTUDO SOBRE O DISQUE-CÂMARA

*Antonio Teixeira de BARROS**

RESUMO: O artigo analisa as dinâmicas de recepção e registro das demandas dos usuários do sistema de atendimento telefônico gratuito da Câmara dos Deputados. O objetivo foi efetuar uma imersão no universo em que os operadores do sistema de atendimento trabalham e convivem, com o intuito de entender como as demandas são recebidas, registradas e processadas. Foram priorizados os procedimentos na interação atendente-cidadão, o que inclui um protocolo específico para a linguagem telefônica. O resultado dessa interação é o registro material das mensagens, em texto e áudio, que são reduzidos a um dispositivo de inscrição burocrática, caracterizado pela racionalidade estatística. Em suma, o Disque-Câmara é regulado pela disciplina, mas constitui uma ilha funcional, desconectada das demais redes de participação social do parlamento. O referencial teórico tem como suporte visões sociológicas sobre a função mediadora do parlamento e o uso de redes sociotécnicas nesse processo. A metodologia consiste na realização de uma pesquisa de campo, que combinou visitas ao local, observação direta, entrevistas e análise documental.

PALAVRAS-CHAVE: Atendimento ao cidadão. Democracia. Câmara dos Deputados. Poder legislativo.

Os *inputs* da sociedade são considerados estímulos com potencial de revitalização da democracia representativa. No caso em estudo, os *inputs* são entendidos como os estímulos e demandas oriundos da sociedade, ou seja, as perguntas, críticas, denúncias e sugestões recebidas dos cidadãos por meio do serviço telefônico gratuito

* Cefor – Centro de Formação da Câmara dos Deputados - Programa de Mestrado em Ciência Política. Brasília – DF – Brasil. 70160-900 - antonibarros@gmail.com

mantido pela Câmara dos Deputados. Tal assertiva torna-se ainda mais expressiva se considerarmos o parlamento um órgão especializado de mediação política entre o Estado e a sociedade (WEBER, 1999). Essa perspectiva é ainda mais visível no âmbito da noção de democracia de públicos ou *audience democracy* (MANIN, 1995), o que se aplica ao atual contexto político, caracterizado pela centralidade dos sistemas de informação. A representação política passou a depender diretamente das dinâmicas e do ambiente informacional. Antes, a eleição dos representantes se dava pelos vínculos e laços de confiança construídos diretamente entre os eleitores e os eleitos, sob a égide da reputação de um determinado partido político. Com o avanço tecnológico, a democracia de públicos redefiniu e intensificou as formas de mediação entre representantes e representados. Nesse cenário político e informacional é que devemos considerar o papel de um sistema de atendimento público ao cidadão mantido pela Câmara dos Deputados, objeto de análise deste artigo.

O texto resulta do aproveitamento parcial dos dados de uma pesquisa de campo sobre o Disque-Câmara. A análise aqui apresentada compreende as condições institucionais em que são realizadas as atividades do atendimento ao cidadão. O serviço funciona desde 1998 e adquiriu maior notoriedade após a vigência da Lei de Acesso à Informação Pública, em maio de 2012 (BRASIL, 2011). O objetivo foi efetuar uma imersão no universo em que os operadores do sistema de atendimento trabalham e convivem, com o intuito de entender como as demandas são recebidas, registradas e processadas. O recorte aqui exposto tem como eixo, portanto, a esfera que concentra as tecnologias e os saberes organizacionais acionados para o ato de receber e registrar os *inputs* da sociedade.

O sistema de atendimento em estudo deve ser entendido à luz do contexto político brasileiro desenhado a partir da redemocratização, marcado por um *deficit* histórico de participação, transparência e *accountability* (DINIZ, 2000). Com a Constituição de 1988, várias iniciativas institucionais de contato e interação com o público começaram a ser implementadas. Incluem-se aí os serviços de atendimento criados pelas instituições públicas.

O Disque-Câmara funciona como se fosse uma porta de entrada para o cidadão que se dirige à Câmara dos Deputados por telefone (0800 619 619). Em suma, toda informação, reclamação, crítica, denúncia, sugestão ou qualquer outro tipo de manifestação oriunda de ligação telefônica da sociedade é recebida por este canal institucional. Após o recebimento e registro, o cidadão pode obter resposta diretamente de um dos operadores, nos casos de informações mais simples e rotineiras. Quando a resposta requer o pronunciamento de algum órgão especializado da Casa, as demandas são repassadas aos setores competentes. Cabe ressaltar ainda que todas as mensagens dirigidas aos parlamentares são compiladas, agrupadas e

repassadas para os gabinetes, por meio de um dispositivo eletrônico interligado ao Disque-Câmara.

O serviço telefônico gratuito (0800), conhecido como Disque-Câmara registrou cerca de nove milhões de atendimentos à população desde que iniciou suas atividades (1998-2015). Trata-se do primeiro canal de interatividade criado pela instituição e ainda hoje é reconhecido como o mais popular e mais democrático, uma vez que as informações são prestadas via ligação gratuita, de qualquer localidade do País e atende inclusive cidadãos analfabetos ou de pouca escolaridade, sem acesso a internet ou às redes sociais (BARROS, BERNARDES, RODRIGUES, 2012). O objetivo institucional do serviço é facilitar a comunicação do cidadão com a Câmara no que se refere a informações sobre projetos de leis, agenda de votações, composição das bancadas, acompanhamento de tramitação de projetos, informações sobre eventos, como audiências públicas, seminários, etc. As funções foram sendo revistas, ampliadas e redefinidas ao longo do tempo, de modo a torná-lo um serviço de participação social e não apenas uma central de atendimento.

Como a pesquisa foi realizada

O período de investigação, incluindo as visitas prévias para a negociação com a chefia do setor, durou quatro meses, de maio a agosto de 2012. A pesquisa de campo foi realizada em várias etapas, em função das dificuldades iniciais para a entrada no campo e a conquista da confiança dos atendentes e supervisores. Antes do início da investigação foi realizada uma reunião com os chefes do setor, que são servidores efetivos do quadro permanente de pessoal da Câmara dos Deputados, de nível superior. Da parte dos chefes houve compreensão imediata dos objetivos do estudo e da necessidade da presença do pesquisador no local. Tal compreensão, contudo, não foi a mesma da parte dos supervisores e atendentes, um corpo de 37 funcionários terceirizados.

Diante das dificuldades de comunicação, da desconfiança e da timidez dos informantes, decidimos aumentar o período de permanência, com um intervalo maior entre as visitas, a fim de permitir que as equipes se acostumassem com a presença do pesquisador. Assim, fizemos um cronograma de visitas semanais, um dia em cada turno, uma vez que as equipes funcionam em dois turnos (de 8h às 14h e de 14h às 20h). Outra estratégia foi solicitar autorização para consultar os arquivos do setor. Tal iniciativa foi motivada pela visão de Foucault de que o arquivo constitui um dispositivo de inscrição. Trata-se de “[...] um sistema de enunciados, verdades parciais, interpretação histórica e culturalmente constituídas – sujeitas à leitura e

novas interpretações [...]” (FOUCAULT, 1986, p. 149). Não é à toa, portanto, que antropólogos

[...] têm se voltado para os arquivos como objeto de interesse, vistos como produtores de conhecimentos. Não preservam segredos, vestígios, eventos e passados, mas abrigam marcas e inscrições a partir das quais devem ser eles próprios interpretados. Sinalizam, portanto, temporalidades múltiplas inscritas em eventos e estruturas sociais transformados em narrativas subsumidas à cronologia da história por meio de artifícios classificatórios. (CUNHA, 2004, p. 292).

O acesso aos arquivos favoreceu a construção de um clima sociável que contribuiu para a negociação de um regime de convivência com os informantes, nos espaços de interação existentes no ambiente laboral, tais como conversas informais no tempo de espera para usar o elevador (a depender dos horários, esperava-se de 5 a 7 minutos), além do horário de folgas para cafezinho e refeições rápidas, em pequenos grupos. Nesse aspecto, a própria dinâmica de trabalho contribuiu, uma vez que há uma escala de pausas para descanso e lanches ao longo das seis horas de expediente de cada turno, em conformidade com a legislação que regulamenta as atividades de *telemarketing*. Os momentos informais de conversas e interação proporcionados por esses horários favoreciam o contato informal do investigador com os informantes e facilitavam a gestão, de ambas as partes, da arte de manipular a interação (GOFFMAN, 2011), com as máscaras sociáveis típicas dos rituais de civilidade da diplomacia cotidiana (SENNETT, 2012).

A existência de um ambiente exclusivo para as refeições favoreceu a construção das estratégias de interação com os informantes, de modo a estabelecer conversas sobre o atendimento, mas sem parecer uma entrevista formal inquisitória e desconfortável para os observados. Esse ambiente exclusivo para o usufruto das pausas favorece a construção social de laços, amizades e relações informais. Trata-se de uma sala de descompressão, com espaço para livre conversação, copa para refeições rápidas, aparelho televisor, sofás e poltronas. A cada hora de trabalho, o operador tem direito a 10 minutos de descanso, em forma de rodízio. Além disso, há uma escala para os lanches, com um intervalo de 20 minutos. Isso inclui o almoço para os que trabalham no turno matutino e uma refeição rápida no final da tarde para os integrantes do turno vespertino. Esse ambiente de convivência foi o mais propício para a interação e a conquista da confiança dos informantes.

O convívio informal contribuiu para o acesso do investigador aos espaços de confraternização, com a iniciativa de alguns dos informantes que resultou no convite para participar dos eventos internos habituais, mas até então desconhecidos do observador. Essas reuniões ocorrem para comemorar os aniversários do mês,

com todos os integrantes da equipe de cada turno, em datas negociadas com os supervisores. No período da investigação, participamos de outros eventos não rotineiros de conagração, como um almoço de despedida de uma das atendedoras que decidiu deixar o setor porque conseguiu emprego com remuneração superior, além de confraternizações para celebrar o retorno de duas colegas, após o gozo de licença maternidade de 120 dias, seguido de férias. Essas ocasiões tornaram-se espaços preciosos para a conquista da confiança dos informantes, especialmente quando eles próprios passaram a fazer perguntas sobre a natureza do trabalho acadêmico de um cientista social que faz pesquisa de campo. Ao entenderem que se trata de um procedimento corriqueiro na vida de um pesquisador, as resistências começaram a diminuir, especialmente ao tomarem conhecimento de outros estudos já realizados e da garantia do anonimato sobre a identidade dos informantes. A partir de então, o trabalho de observação tornou-se viável.

Cabe, contudo, compreender as razões que causaram desconfiança à equipe. Afinal, por que os atendedoras de um serviço público de atendimento ao cidadão teriam resistência a falar de suas atividades, descrever suas rotinas e comentar suas impressões sobre o atendimento prestado à sociedade? Um dos dispositivos de inscrição social dessa postura de desconfiança foi o próprio arquivo. Lá observamos uma recorrência de eventos de elevado impacto crítico na estima profissional das equipes, tais como crises com as empresas terceirizadas, falências, contratos emergenciais¹, passivos trabalhistas, demissões, registro de advertências e suspensão de atendedoras, etc. Tudo isso confirma o estatuto de precarização do trabalho de *telemarketing*, rubrica que agrega um expressivo segmento de trabalhadores com um histórico de dificuldades no campo do reconhecimento de seus direitos e de baixa capacidade de negociação para a conquista de reajustes salariais².

Nas conversas informais ficaram patentes os sentimentos de desprestígio da atividade. “Não temos nenhum valor aqui dentro, nenhum reconhecimento. Ninguém se importa com a nossa situação precária. Nosso salário está no mesmo valor há mais de cinco anos”, desabafou um dos informantes. Os supervisores expressaram que esse sentimento é generalizado: “Há uma desmotivação geral da equipe. Todos reclamam. A instituição tem um discurso de valorização do atendimento, mas isso não traz nenhuma melhoria concreta para a equipe”.

¹ A legislação brasileira permite que contratos emergenciais sejam feitos sem licitação pública, por um período máximo de seis meses – até que seja efetuada outra licitação, - nos casos em que haja risco de interrupção na prestação de serviços públicos. No caso do Disque-Câmara, houve um contrato nessas condições, no início de 2009, devido à falência da empresa titular do contrato oficial.

² No Brasil há um estigma de trabalho precário vinculado à imagem dos atendedoras de telemarketing. O piso salarial médio é de R\$ 980,00, próximo do atual valor do salário mínimo (R\$ 788,00 em 2015). Em geral, os profissionais desse setor são estudantes ou indivíduos com baixa qualificação técnica.

Descrição do ambiente do atendimento

O Disque-Câmara funciona no 11º andar do Edifício Palácio do Comércio, no Setor Comercial Sul, aproximadamente a 5 km da sede da instituição, situada na Praça dos Três Poderes, área nobre da Capital Federal. Segundo dados registrados nos memorandos, o deslocamento da equipe, em 2006, decorreu de uma decisão institucional baseada no argumento de que se tratava de uma área sensível, que funcionaria mais apropriadamente fora das dependências da Casa, a fim de evitar ingerências dos parlamentares no atendimento. Tal argumento contudo, foi mal recebido pela equipe, entendido como exclusão do centro e marginalização para uma zona periférica de menor prestígio institucional e social.

Nas conversas informais surgiam comentários sobre eventos que ocorriam no entorno do ambiente de trabalho, tais como furtos, assaltos, presença de suspeitos e usuários de drogas. Os informantes consideram o lugar “muito arriscado a partir das 18h, quando a maioria das lojas fecham”, como disseram vários dos atendentes. Lembrando que o atendimento vai até as 20h. Por essa razão, “temos que sair em grupos e os homens acompanham as mulheres até a estação do metrô ou do ônibus”, revelou outro integrante da equipe. Em síntese, o discurso implícito dos operadores é que o serviço foi posto em uma zona recusada pelas áreas de maior prestígio da instituição. O Disque-Câmara funciona, portanto, em uma zona socialmente degradada, uma região moral, no sentido empregado por Robert Park (1973).

O edifício abriga escritórios do setor de serviços e alguns outros órgãos públicos. O sistema de atendimento ocupa um andar inteiro, com instalações precárias, embora em condições de funcionamento. A precariedade é perceptível no acabamento das paredes, no mobiliário velho, na falta de persiana nas janelas e na contiguidade a um depósito improvisado para armazenar cadeiras quebradas e equipamentos eletrônicos fora de uso, como microcomputadores, impressoras, cabos fios e jornais velhos. As estações de trabalho, contudo, mesmo velhas, seguem os padrões ergonômicos estipulados pela legislação.

Como as mensagens são recebidas e processadas

Durante a observação chamou atenção o protocolo interno associado ao aparato de registro e repasse das mensagens aos gabinetes parlamentares e órgãos administrativos da instituição. Um inventário dos sistemas informáticos usados no atendimento mostra uma complementação entre as diferentes formas de registro

e como os operadores, os equipamentos e as autoridades interagem, constituindo uma rede sociotécnica (LATOURE, 2000), na qual os atores humanos e não-humanos exercem uma espécie de simetria em termos de concertação em prol do registro e transcrição das demandas recebidas da população e o encaminhamento aos respectivos destinatários, em formato de texto, via e-mail institucional. Além disso, todas as mensagens são arquivadas em áudio e texto. Ao longo da observação tivemos acesso aos arquivos com essas mensagens, o que foi facilitado pela Lei de Acesso à Informação Pública.

Os supervisores e os técnicos de informática ocupam uma área escolhida estrategicamente para facilitar o contato visual e a vigilância das equipes de atendimento, uma espécie de panóptico. As estações de trabalho, equipadas com microcomputador com o sistema eletrônico *Easy Call* para o registro das chamadas, consulta às informações institucionais disponíveis na internet, fone de ouvido e os demais dispositivos para o encaminhamento das mensagens aos destinatários. Os postos de atendimento são organizados com divisórias de vidro para evitar a propagação de ruídos.

No protocolo de atendimento, a ênfase é dada ao cerimonial da interação que requer o uso de um rigoroso ritual de civilidade no cumprimento ao cidadão, no modo de abordar em caso de dúvida sobre uma determinada questão formulada pelo usuário, na condução e no encerramento da conversa. O padrão é o seguinte: “Câmara dos Deputados, Fulano de tal (nome do atendente), bom dia/boa tarde, em que posso ajudar?”. Em seguida, a interação prossegue, de forma cortês e paciente da parte do atendente, com o propósito de responder às perguntas feitas pelos cidadãos. Após satisfeitas as necessidades de informação do usuário, o operador pergunta; “Posso ajudar em algo mais, sr./sra.? Não havendo mais perguntas do demandante, a ligação é encerrada pelo operador com o seguinte *script*: “A Câmara dos Deputados agradece a sua ligação e tenha um bom dia/boa tarde”.

Trata-se de um jogo que segue os princípios dramáticos descritos por Goffman (2011), com o uso de expressões que reforçam as máscaras sociáveis da diplomacia cotidiana (SENNETT, 2012). Essa é uma característica que não é exclusiva do caso em estudo. Durante o período da pesquisa telefonamos para vários outros sistemas de *call center* de outras instituições públicas e privadas e observamos que há um protocolo comum, com pequenas variações.

Após os ritos iniciais do atendimento, o operador tem como dever funcional classificar e registrar as manifestações dos usuários. Para isso, há um protocolo que regula a tipologia das mensagens recebidas, em 12 categorias conforme mostra o Quadro 1.

Quadro 1 – Tipologia das mensagens recebidas pelo Disque-Câmara

Tema	Categoria
1	Manifestações sobre projetos de leis e outras proposições
2	Solicitação de informações sobre atividades legislativas
3	Solicitações à Presidência da Casa e à Mesa-Diretora
4	Solicitações aos Deputados
5	Solicitações às Comissões
6	Solicitações às Unidades Administrativas da Câmara
7	Reclamações
8	Denúncias
9	Críticas
10	Sugestões
11	Congratulações e Agradecimentos
12	Participações nos veículos de comunicação da Casa

Fonte: Elaboração própria com base nos dados fornecidos pelo Disque-Câmara.

A classificação das mensagens pelo operador “requer um certo jogo de cintura, pois nem sempre o cidadão é claro e, em outras vezes se manifesta sobre vários temas ao mesmo tempo”, revelou um dos supervisores durante a pesquisa de campo. Mais uma vez entra em cena o papel da supervisão do setor como guardião do protocolo de classificação das mensagens. “A classificação correta é fundamental para assegurar que os relatórios estatísticos que nós fazemos tenham credibilidade”, explica o mesmo supervisor entrevistado. O acompanhamento e a verificação do protocolo que estipula e regula essa taxionomia faz parte do trabalho diário dos dois supervisores (um em cada turno). “É uma das tarefas mais complicadas e que mais nos toma tempo, pois muitas vezes temos que reclassificar as mensagens porque o atendente classificou errado no sistema eletrônico”, comenta um dos supervisores.

O rigor protocolar segue na textualização e na formatação das mensagens para que sejam enviadas aos gabinetes parlamentares ou aos órgãos administrativos da Casa. Nesse caso, existe um zelo institucional com os pronomes de tratamento e a forma de redação, uma vez que cabe ao atendente traduzir a linguagem oral do cidadão para o formato de texto escrito, além de resumir e concatenar as ideias. A narrativa de um dos supervisores é emblemática de como é a rotina do atendimento:

A maior dificuldade é que há muita gente que fala, fala, fala e não sabe exatamente o que quer dizer. Isso dificulta para o atendente compreender a solicitação do cidadão e mais ainda para redigir. É uma complicação. Em alguns casos, nós como supervisores temos que entrar em ação e ajudar o atendente nessa tarefa.

Cabe agora discorrer sobre os agentes dessas formas ritualizadas de interação durante o atendimento e o registro das mensagens, ou seja, o corpo funcional. São 37 pessoas, distribuídas em uma variedade de categorias: supervisores, dois técnicos de informática, atendentes e um arquivista, além dos gestores institucionais, que trabalham em ambiente separado e cuidam especificamente da coordenação burocrática do serviço.

No topo da cadeia hierárquica operacional do atendimento propriamente dito estão os supervisores, considerando especificamente as hierarquias que se estabelecem pelas relações funcionais reguladas pelo contrato de prestação de serviço terceirizado. A atribuição institucional deles é orientar e subsidiar os atendentes na recepção e no registro das demandas cidadãs. Na prática, eles atuam como chefes dos atendentes, além de cuidarem da disciplina organizacional, do registro e controle diário de frequência e das pausas. São eles que fazem a avaliação mensal dos operadores e interferem diretamente em qualquer caso atípico, quando ocorrem demandas inusitadas que o atendente não consegue responder. São profissionais com bastante tempo de serviço no setor e com amplo conhecimento sobre o funcionamento da Câmara e a dinâmica das atividades legislativas. São reconhecidos como “grandes conhecedores do conteúdo do Regimento Interno da Câmara e da Constituição Federal”, nas palavras de um dos informantes. Esses documentos são consultados com frequência, a fim de guiar os procedimentos internos, além de conferir credibilidade às informações prestadas aos cidadãos.

Trata-se de algo similar a um guardião simbólico da tradição (GIDDENS, 2009), ressalvadas as proporções do caso em estudo. Afinal, o supervisor é o responsável pela condução protocolar do atendimento, especialmente no que se refere aos rituais de civilidade na conversação com os usuários do sistema. Atua como uma espécie de sacerdote do ritual das cerimônias (GIDDENS, 2009, p.124). Segundo o autor, a tradição é impensável sem guardiães, porque estes têm acesso privilegiado à verdade e esta “se manifesta nas interpretações e práticas dos guardiães”, de modo similar aos contextos e rituais religiosos. Essa aproximação é evidenciada nos casos em que os atendentes recorrem aos supervisores para confirmar sua interpretação sobre o texto de determinados tópicos do Regimento ou da Constituição. É como se o supervisor tivesse acesso privilegiado sobre os termos legislativos contidos nos documentos oficiais.

Para garantir a disciplina no exercício diário desses rituais de civilidade, além de redigirem *scripts* para as variadas situações de interação, os supervisores monitoram diariamente o desempenho dos operadores, inclusive do ponto de vista da entonação da voz, da empatia com o usuário e do tom de cortesia, mesmo nos casos em que o cidadão liga para manifestar sua indignação e protestar contra a atuação parlamentar. Em suma, o supervisor tem como função garantir que o caráter cerimonializado da interação seja preservado, inclusive em circunstâncias de exaltação do interlocutor. Por se tratar de uma ocasião formal, há necessidade de distanciamento, de manutenção da ordem protocolar. Afinal, a formalidade é entendida como uma propriedade do contexto social em situações cerimonializadas (IRVINE, 1984).

Em termos mais abrangentes, o caso em exame reforça visões já registradas na bibliografia sobre o estudo de situações vivenciadas em instituições parlamentares, reiterando a importância do cerimonial e dos rituais no âmbito das atividades e rotinas ritualizadas do parlamento, especialmente no que se refere às formas de comunicação (RAI, 2010; CREWE, 2010). Trata-se de uma das características inerentes ao campo das atividades parlamentares, ou seja, reitera tanto para os de fora como para os de dentro as visões dominantes e hegemônicas de política. Trata-se de uma forma de exercer o poder no plano cognitivo (ARMITAGE, 2010). Outros estudos nesse campo ressaltam a relevância da ordem protocolar e ritualística nas dinâmicas e rotinas legislativas (RAI, 2010; CREWE, 2010; ARMITAGE, 2010; WAYLEN, 2010).

A interação com os usuários na recepção e registro das mensagens

Em cada situação, tanto os atendentes quanto os cidadãos recorrem a estratégias de manipulação impressão pessoal, de auto apresentação e de retórica institucional (GOFFMAN, 2011). Por meio desse recurso, os interlocutores buscam gerenciar e regular as significações contidas nas mensagens. Segundo essa lógica, os interlocutores fazem uma espécie de edição em tempo real da sua comunicação, o que implica omitir algumas informações e escolher o que deseja comunicar, a fim de causar boa impressão ao outro interlocutor.

Nessa perspectiva, observa-se, do ponto de vista das estratégias de interação com os cidadãos, que a convergência simbólica do repertório aponta para uma lógica de monocultura discursiva institucional que simplifica os sentidos, mas com o propósito de tornar a interação formal e cerimonializada. O objetivo do protocolo, portanto, é tornar o atendimento impessoal, de modo que o cidadão sinta-se acolhido e bem atendido independentemente da personalidade do

operador que recebe a ligação. A estratégia institucional tem como propósito fixar determinadas formas discursivas. Mesmo quando o cidadão articula uma retórica indignada e usa um tom exaltado, a disciplina institucional leva o atendente a manter a postura de civilidade ritualizada e de normalidade na interação. Assim, pode-se afirmar que o protocolo aplicado na interação constituiu um modo de regular e manter as aparências, a fim de não supervalorizar a postura indignada do usuário. Como ressalta Sennett (2012), as aparências exercem função de extrema relevância no mundo social, tanto em termos de diplomacia cotidiana quanto no caso de relações políticas institucionais. Manter as aparências é um ritual de cooperação que permite que os fortes e os fracos passem a compartilhar um mesmo código de honra, escreve Frank Anderson Stewart (1994). O protocolo de atendimento exerce essa função.

No que se refere à interação com os usuários, um aspecto mencionado com mais recorrência pelos atendentes de telefone e os supervisores são as frequentes reclamações dos cidadãos acerca da necessidade de um cadastro para que as informações solicitadas sejam prestadas, mesmo nos casos de solicitações simples, como saber o horário de uma audiência pública, por exemplo. O cadastro é visto pelo cidadão como um entrave burocrático, devido ao tempo necessário para o registro dos dados pessoais, o que inclui nome completo, endereço, telefone, profissão, etc. Isso leva muitos usuários a desistir do processo, seja pela pressa, seja desconfiança em fornecer dados pessoais. Além disso, o sistema só aceita ligações originadas de telefone fixo, devido ao custo da telefonia móvel. Isso também é frequentemente contestado pelos usuários.

Da mesma forma, os cidadãos se queixam da impossibilidade de acompanhamento e cobrança de resposta pelos gabinetes parlamentares e pelos órgãos administrativos da Câmara. Nem o cidadão e nem os gestores do sistema podem acompanhar e cobrar, uma vez que o Disque-Câmara é subordinado à esfera administrativa da instituição, sem poderes de interferir ou opinar na gestão política da informação nos gabinetes parlamentares e na hierarquia superior da burocracia administrativa. Tal característica é objeto de frequentes reclamações dos usuários que sequer podem contar com um número de protocolo para acompanhar o andamento das solicitações, uma vez que o sistema do Disque-Câmara limita-se a receber a manifestação, crítica ou sugestão do cidadão e repassar aos gabinetes. Por isso o impedimento técnico de fornecer protocolo.

Igual fonte de insatisfação dos demandantes refere-se à impossibilidade de transferir a ligação diretamente para os gabinetes parlamentares. *“Todos os dias nós temos dezenas de reclamações desse tipo. O cidadão acha que o atendente é uma barreira e não um facilitador da comunicação”*, explicam os supervisores.

Por outro lado, do ponto de vista da gestão da participação, alguns mecanismos como o cadastro completo e o sistema de registro e encaminhamento das mensagens também podem ser avaliados como viabilizadores da interatividade, inclusive para garantir o registro das informações e a posterior extração de dados para relatórios estatísticos. Essa ideia encontra respaldo no pensamento social de Giddens (2009), que aponta o caráter ambivalente das estruturas sociais, com suas normas e códigos de significação que ora exercem caráter coercitivo e ora facilitam o trabalho dos próprios agentes e das instituições.

No contexto institucional analisado, quem parece deter maior grau de compreensão acerca dessa ambivalência são os supervisores do atendimento: *“A gente entende que o cadastro chateia o cidadão e às vezes falta mais habilidade do atendente para explicar porque o cadastro é necessário. Por outro, lado, a instituição tem razão ao solicitar os dados, pois é a única forma de permitir que sejam feitos os registros e os relatórios estatísticos”*, explicou um dos supervisores com muita convicção e fluência verbal. Essas são as fontes principais de desgastes na interação dos atendentes com os cidadãos. Rotineiramente, nas conversas durante os intervalos do expediente, esse assunto era recorrente e tratado ora com bom humor, ora com aborrecimento.

O resultado da interação entre o cidadão e o atendente é o registro material das mensagens, em texto e áudio, transformado em arquivo. Em suma, os rituais de interação são reduzidos a um dispositivo de inscrição burocrática, caracterizado pela racionalidade estatística. Os cidadãos são transformados em sujeitos indefinidos e despersonalizados, ou seja, coletivos construídos por agregados numéricos, organizados a partir de um sistema peculiar de classificações segundo o sexo, faixa etária, grau de instrução, origem geográfica e profissão.

Nessas operações de classificação e enfeixamento, as pessoas do mundo de fora perdem sua identidade e são transformadas em dados, matéria-prima para os relatórios estatísticos. É oportuno lembrar Bruno Latour (2000, p. 386), que trata a Estatística como *“a ciência por excelência dos porta-vozes e dos estadistas”*. Sob esse quadro analítico, os dados sistematizados formam um mapa do mundo de fora, além de um sistema de controle metrológico do volume do atendimento. Cabe ressaltar ainda o papel do arquivista, profissional especializado por este dispositivo de inscrição burocrática que assume a função de porta-voz do parlamento de coisas, ou seja, *“fala em lugar do que não fala”* e comporta-se *“como se fosse porta-voz do que está inscrito no mostrador do instrumento”* (LATOURE, 2000, p.119). Nessa visão, o arquivo em estudo funciona como um mecanismo para o registro das ocorrências cotidianas, base para a montagem dos relatórios estatísticos usados como dispositivos de demonstração visual ou mostradores.

Um breve levantamento sobre o perfil dos cidadãos, conforme a região geográfica e as unidades da Federação, mostra a prevalência de cidadãos das regiões Sudeste (46,90%), Nordeste (28,30%) e Sul (12,60%), ou seja, as regiões mais populosas e com o maior eleitorado, conseqüentemente. Os dados segmentados por estado também refletem, além da concentração geográfica do eleitorado, a tradição de participação política, especialmente no caso de São Paulo, Minas, Pernambuco e Bahia, unidades da federação reconhecidas na historiografia política brasileira como berço de rebeliões, revoltas e manifestações políticas importantes (FAUSTO, 1994).

Além disso, as regiões com maior participação apresentam configuração política específica, como uma elite parlamentar consolidada e tradição em participação. Conforme Messenberg (2007) há três agrupamentos na elite parlamentar brasileira: Nordeste, Sudeste e Sul. O primeiro se caracteriza pela presença de representantes dos grandes partidos de orientação ideológica de centro ou de direita, com vínculos estreitos com as administrações estaduais e municipais, além de apresentarem vasta experiência na vida pública local e regional. O segundo apresenta maior diversidade de filiação partidária, com uma carreira política construída nas capitais dos estados, com posições do alto escalão de empresas e órgãos públicos locais. O terceiro tem como marca a origem do interior, embora com características similares à elite do Sudeste.

Cabe ressaltar ainda que região é território de demarcação de identidade, espaço de formação de províncias de sentidos, de transações simbólicas, a partir de configurações relacionais próprias dos arquipélagos culturais. Apesar dos seus limites e fronteiras, do ponto de vista físico e político, uma região também se caracteriza pelas dinâmicas de mobilidades e expansões, que desencadeiam fluxos e entrecruzamentos de informações. Assim, a escala local se articula com a escala paroquial e esta, por sua vez, com as macroescalas sociais e políticas (HANNERZ, 1997).

Os dados do período apurado (1998-2014) revelam que 83% das manifestações dos cidadãos pelo Disque-Câmara foram considerações sobre proposições legislativas, ou seja, sobre propostas em análise pelos deputados. Mas como se trata de um universo de participantes muito heterogêneo, também há registros de cidadãos interessados em tirar dúvidas sobre a atuação das comissões, dos deputados, o teor dos projetos de leis, bem como acompanhar o andamento de determinados assuntos ou serviços da Câmara. Esse universo representa 11,30% do total de nove milhões atendimentos registrados. As solicitações a deputados e comissões somam 5,4% e as críticas apenas 0,98%. Assim, seja o cidadão que tenta utilizar o serviço como se fosse algo instrumental para um contato direto e interpessoal com os parlamentares, seja aquele com maior consciência cívica tentam, a seu modo, dialogar com a instituição e com seus representantes (BARROS; BERNARDES; RODRIGUES, 2012).

Considerações finais

Do ponto de vista específico do enfoque aqui proposto para a análise, observamos que, de fato, há uma ênfase acentuada dos gestores e supervisores nos procedimentos ligados à recepção e registro dos *inputs* da sociedade. Isso implica um controle disciplinar permanente da rotina dos atendentes do Disque-Câmara no que se refere à interação com o cidadão. O rigor nos protocolos anteriormente descritos comprovam tal constatação. O resultado dessa interação é o registro material das mensagens, em texto e áudio. Críticas, denúncias e sugestões recebidas são reduzidos a um dispositivo de inscrição burocrática, caracterizado pela racionalidade estatística. Os cidadãos são transformados em agregados estatísticos, organizados a partir de um sistema peculiar de classificações segundo o sexo, faixa etária, grau de instrução, origem geográfica e profissão. Os atendentes passam por um treinamento técnico a fim de adquirir a competência requerida na interação e no registro das mensagens. Em suma, o Disque-Câmara é regulado pela disciplina, mas constitui uma ilha funcional, desconectada das demais redes de participação social do parlamento.

Essa conclusão nos levou a uma reflexão mais abrangente, resultante do processo de pesquisa. Ao final do estudo de campo, observamos que o grupo é portador de uma cultura comunicativa muito específica, resultado de um treinamento técnico e de um aprendizado que os levou a desenvolver habilidades para a comunicação por telefone, especialmente em interações ritualizadas, ou seja, com o propósito de seguir um *script* com seu rigor protocolar. Em suma, há um estoque de saberes que funciona como facilitador do atendimento. Entretanto, há muitas dificuldades de comunicação fora desse *script*, inclusive para falar sobre o que eles fazem, como fazem e porque fazem.

O treinamento ritualizado parece ser suficiente apenas para informar ao cidadão sobre a pauta da ordem do dia, a agenda do Presidente da Casa, o horário de funcionamento para visitação turística, a tramitação dos projetos de leis etc. Em suma, os atendentes são habilitados a responder apenas às demandas cujas soluções estão prontas, ou seja, disponíveis no portal institucional na internet ou em algum outro dispositivo informacional. O mundo dos atendentes é emoldurado pelo *script* definido pelos supervisores e os gestores do sistema. O que importa é uma postura específica, que delimita um campo de competência pelas provas de atribuições pré-determinadas pelos supervisores.

Na prática, é como se não houvesse nada mais fora desse mundo interno. Indagados sobre questões relacionados ao funcionamento dos gabinetes, percebemos que eles nunca estiveram em um gabinete parlamentar e ignoram as dinâmicas e rotinas do ambiente legislativo no sentido mais amplo. Esse desconhecimento certamente interfere nas dinâmicas de mediação entre a sociedade e o parlamento, ou seja, na relação entre participação e representação política. Em suma, essa ilha na qual se localiza o mundo dos atendentes não dialoga com o mundo da política. A interação ocorre apenas no plano do aparato técnico que viabiliza o registro e o repasse das mensagens recebidas da sociedade.

O que se observa é que as associações e dinâmicas de sociabilidade no interior do mundo dos atendentes são guiadas pelos interesses em “criar um mundo interno para trabalhar”, de modo similar aos cientistas e engenheiros seguidos por Bruno Latour (2000, p.235). Trata-se de uma rede de atores voltados para as engrenagens internas de socialibilidade, ou seja, os elos, as alianças e os pontos de força desta rede ou associação humana. No mundo do atendimento, o que importa, portanto, é seguir as regras dos supervisores e aderir a todas as práticas ritualizadas. A política de conquista de respeitabilidade profissional está vinculada ao requisito de seguir os protocolos no interior dessa ilha funcional. Trata-se, portanto, de uma rede fraca (LATOURE, 2000), desconectada das demais redes do parlamento.

No plano macro, existem três redes que passam pelos mesmos pontos, mas que são heterogêneas e desiguais entre si, com lógicas específicas: a rede do sistema de atendimento; a dos cidadãos; e a dos gabinetes parlamentares. Caberia ressaltar ainda as dinâmicas singulares no interior de cada rede, uma vez que os fluxos, cruzamentos e entrefluxos são dinâmicos e não cabem em ordenamentos pré-determinados (HANNERZ, 1997). A rede dos cidadãos é polinucleada e multiator. A rede dos gabinetes também não cabe em um único quadro analítico. São mundos cujos atores são transformados em personagens semióticos, ou seja, presentes no contexto da interação que dita as regras de ação no mundo dos atendentes, “mas não estão presentes em carne e osso”. A eles se alude como se existissem independentemente do contexto de interação (LATOURE, 2000, p. 107).

O que o estudo revela é que o conhecimento dos atendentes é um fator preponderante no processo de mediação. Afinal, o operador do atendimento assume o primeiro nível da mediação institucional com o cidadão. Para quem usa o serviço interativo da instituição, a voz do atendente é a voz da Câmara. Basta lembrar o *script* já mencionado, no qual o atendimento inicia da seguinte forma: “Câmara dos Deputados, bom dia/boa tarde, em que posso ajudar”?

DYNAMICS OF CITIZEN SERVICES: A STUDY OF THE DIAL HOUSE

ABSTRACT: *This article analyzes the dynamics of reception and registration of demands from users of the free telephone answering system of the House of Representatives. The objective of the research was to delve into the workplace of the answering system operators,, in order to understand how the demands are received, recorded and processed. Priority was given to procedures relating to the interactions between clerks and citizens, which has a specific protocol regarding the language to be used on the phone. The product of this interaction is the material record of the messages in text and audio format, a bureaucratic registration device characterized by statistical rationality. In short, the Dial-Chamber is regulated by discipline, but is a functional island, disconnected from the other parliamentary social network participation tools. The theoretical framework of this work relies on sociological approaches about the mediating role of parliament and the possible uses of socio-technical networks in that process. The methodology consisted in carrying out a field survey, which combined site visits, direct observation, interviews and document analysis.*

KEYWORDS: *Citizen services. Parliament. Democracy. House of representatives. Legislative branch.*

REFERÊNCIAS

ARMITAGE, F. The speaker, parliament ceremonies and power. **The Journal of Legislative Studies**, [S.l.], v.16, n.3, p.325-337, sep. 2010.

BARROS, A. T.; BERNARDES, C. B.; RODRIGUES, M. R. Comunicação pública e participação política: o caso do Disque-Câmara. **Revista Estudos de Comunicação**, Curitiba, v. 13, n. 3, p. 159-169, 2012.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 26 out. 2015.

CREWE, E. An anthropology of the house of lords: socialization, relationships and rituals. **The Journal of Legislative Studies**, [S.l.], v.16, n.3, p.298-324, Sep. 2010.

CUNHA, O. M. G. Tempo imperfeito: uma etnografia do arquivo. **Mana**, Rio de Janeiro, v.10, n.2, p. 287-322, 2004.

DINIZ, E. A reforma do Estado: uma nova perspectiva analítica. In: COELHO, M. F. et al. (Org). **Política, ciência e cultura em Max Weber**. Brasília: Ed. da UnB, 2000. p.127-150.

FAUSTO, B. **História do Brasil**. São Paulo: EDUSP, 1994.

FOUCAULT, M. **Arqueologia do saber**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

GIDDENS, A. **A constituição da sociedade**. São Paulo: Ed. da UNESP, 2009.

GOFFMAN, E. **A representação do eu na vida cotidiana**. 18.ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

HANNERZ, U. Fluxos, fronteiras, híbridos: palavras-chave da antropologia transnacional. **Mana**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p.7-39, abr. 1997.

IRVINE, J. T. Formality and informality in communicative events. In: BAUGH, J.; SHERZER, J. (Ed.). **Language in use**. New Jersey: Prentice Hall, 1984. p. 211-228.

LATOUR, B. **Ciência em ação**. São Paulo: Ed. da UNESP, 2000.

MANIN, B. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 29, p. 5-34, 1995.

MESSEMBERG, D. A elite parlamentar brasileira (1989-2004). **Sociedade e Estado**, Brasília, v.22, n. 2, p. 309-370, 2007.

PARK, R. A cidade: sugestões para investigação social no meio urbano. In: VELHO, O. G. (Org.). **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973. p.26-67.

RAI, S. M. Analysing ceremony and ritual in parliament. **The Journal of Legislative Studies**, [S.l.], v.16, n.3, p.284-297, Sep. 2010.

SENNETT, R. **Juntos: os rituais, os prazeres e a política de cooperação**. Rio de Janeiro: Record, 2012.

STEWART, F. A. **Honor**. Chicago: Chicago University Press, 1994.

WAYLEN, G. Researching ritual and the symbolic in parliaments: an institutionalist perspective. **The Journal of Legislative Studies**, [S.l.], v.16, n.3, p.353-365, Sep. 2010.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília: Ed. da UnB, 1999.

Recebido em 09/10/2014.

Aprovado em 25/11/2015.

