

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

TRABALHO E IDENTIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL:  
UMA INVESTIGAÇÃO SOBRE O SERVIDOR DO SEGURO SOCIAL

João Paulo dos Santos da Silva  
Orientador: Fernando Coutinho Cotanda

Porto Alegre  
2010

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

TRABALHO E IDENTIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL:  
UMA INVESTIGAÇÃO SOBRE O SERVIDOR DO SEGURO SOCIAL

João Paulo dos Santos da Silva  
Orientador: Fernando Coutinho Cotanda

Trabalho apresentado para obtenção do  
Título de Bacharel em Ciências Sociais  
no Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas da Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul

Porto Alegre  
2010

## AGRADECIMENTOS

Aos servidores do Instituto Nacional do Seguro Social, especialmente os que trabalham nas agências de Esteio e Canoas, pela sua ajuda e disponibilidade que me permitiram realizar esta análise.

Aos dirigentes e ativistas do movimento sindical gaúcho que, apesar de não contribuírem diretamente para esta pesquisa, auxiliaram objetivamente na construção de minha visão sobre ação coletiva e os seus desafios atuais de forma prática.

Ao meu orientador Fernando Coutinho Cotanda, pela orientação e pelo auxílio para encontrarmos o rumo certo deste trabalho.

À minha grande amiga, Monalisa, e ao meu filho, João Fernando, pela paciência e apoio nos momentos difíceis, permitindo que eu concluísse este trabalho.

## SUMÁRIO

RESUMO	7
INTRODUÇÃO	8
1. REFORMA NA ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO E DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA	12
1.1 A Reforma na administração do Estado	12
1.2 A reestruturação da produção no Instituto Nacional do Seguro Social	16
1.3 A influência das transformações sobre os trabalhadores do Estado	
2. A TRANSFORMAÇÃO DA CARREIRA DO SEGURO SOCIAL	23
2.1 A formação da carreira do seguro social	23
2.2 Características atuais dos servidores da previdência social	25
2.3 Formação da identidade e a possibilidade de ação coletiva da categoria	32
CONSIDERAÇÕES FINAIS	37
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFIAS	39
APÊNDICE 01	41

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 01 – INDICADORES DE IDENTIDADE DO TRABALHADOR	10
--	----

## LISTA DE TABELAS

TABELA 01 – DESCRIÇÃO DA POPULAÇÃO POR TEMPO DE SERVIÇO	26
TABELA 02 – DESCRIÇÃO DA POPULAÇÃO POR IDADE	26
TABELA 03 – RELAÇÃO TEMPO DE SERVIÇO X IDADE	27
TABELA 04 – CARREIRA X TEMPO DE SERVIÇO	28
TABELA 05 – VISÃO DA PRODUTIVIDADE X TEMPO DE SERVIÇO	29
TABELA 06 – SINDICALIZAÇÃO X TEMPO DE SERVIÇO	30
TABELA 07 – IDADE X SINDICALIZAÇÃO	31
TABELA 08 – AUTOMAÇÃO X TEMPO DE SERVIÇO	32

## RESUMO

O objetivo deste estudo é analisar a (trans)formação da identidade dos servidores públicos federais brasileiros, em um ambiente de mudança na organização da administração federal. A partir dos anos 1990 o Brasil atravessa um processo de reestruturação de sua cadeia produtiva baseado em alterações técnicas e organizacionais adotadas anteriormente em países europeus e norte americanos. Na administração pública estas mudanças passaram a ser desenvolvidas a partir do Plano Gestor de Reforma do Aparelho de Estado, que significou, além de um enxugamento da máquina estatal a partir do processo de privatizações, uma reformulação nas carreiras do serviço público federal com a priorização de concursos públicos em detrimento à outras formas de contratação e a mudança de métodos organizacionais por parte do Estado brasileiro com relação ao serviço público, passando a adotar procedimentos oriundos do setor privado. Estas alterações afetaram diretamente a Previdência Social brasileira que, através do Instituto Nacional do Seguro Social, iniciou um processo de reorganização do trabalho a partir de um novo modelo de gestão e incorporação de sistemas operacionais informatizados para o controle e concessão de benefícios previdenciários, resultando em um monitoramento da produtividade de seus funcionários e à incorporação da gratificação por produtividade. Estas mudanças afetaram objetivamente os servidores da Previdência Social que, além de sofrerem alterações em seu ambiente de trabalho, passaram a contar com um percentual variável em sua remuneração dependendo de sua produção. Com base neste cenário de transformações busco analisar como estas mudanças afetaram a formação da identidade dos servidores do Instituto Nacional do Seguro Social, estabelecendo uma comparação entre os funcionários que ingressaram no instituto antes das alterações e aqueles que foram contratados após a conformação destas. Verifico ainda a possibilidade de ação coletiva destes servidores, observando o posicionamento do sindicato da categoria frente a esta nova realidade.

Palavras-chave: Reestruturação produtiva. Serviço público federal. Identidade do trabalho. Ação coletiva.

## INTRODUÇÃO

O processo de reestruturação produtiva deriva dos limites da acumulação, alicerçada no modelo de produção e da organização fordista, baseado na linha de montagem, no final dos anos 60, do século XX. A reestruturação, implementado em maior escala em países da Europa e nos Estados Unidos da América, caracteriza-se por alterações institucionais e organizacionais das relações de trabalho, tendo como base de apoio a utilização de novas tecnologias e padrões de gestão. No Brasil este processo inicia-se na década de 1980, sendo que as inovações relativas a reestruturação ainda estão em curso no País, convivendo com as antigas formas taylorista e fordista de produção.

Outro fator importante do processo de reestruturação da produção, combinado com o ideário neoliberal de redução dos Estados nacionais, é a redefinição da administração pública sobre um novo foco que conjuga a privatização de órgãos públicos considerados ineficazes com alterações no modo de trabalho estabelecido para os trabalhadores do Estado, ou seja, os servidores públicos federais. A partir dos anos 1990 o Estado brasileiro colocou em prática um conjunto de medidas que levaram a quatro alterações fundamentais: terceirização de tarefas antes realizadas por funcionários contratados, regulamentação de carreiras e concursos públicos e, fator importante, o controle da produção dos servidores e a inclusão de parcelas variáveis na remuneração recebida por estes, basicamente calculada sobre a produtividade.

Estas aludidas mudanças não se esgotam na dimensão técnica e funcional, pois elas ao criarem novas carreiras, novas formas de remuneração e uma reorganização do processo de trabalho afetam a imagem que o servidor faz dos demais servidores, das hierarquias, bem como sua própria imagem como servidor.

Diante deste panorama de mudanças organizacionais e tecnológicas no processo de trabalho o sindicalismo do setor público brasileiro encontra-se diante de um desafio no sentido de manter sua legitimidade enquanto representante das categorias do serviço público federal e sua capacidade de organização das bases para a ação coletiva. Se por um lado cabe ao sindicatos manter as conquistas adquiridas durante a década de 1980, após o fim da ditadura militar, por outro uma atitude meramente defensiva não consegue aglutinar os novos servidores ingressos em um novo ambiente de trabalho.

No setor público brasileiro os trabalhadores do sistema bancário foram os mais

atingidos pelos seus efeitos e pela inclusão de novas tecnologias no ambiente de trabalho, sendo estes os principais alvos de estudos sobre as transformações organizacionais no país. Porém as alterações tecnológicas e a mudança da forma de organização não atingiram apenas o setor bancário, trata-se de um processo global que pode ser verificado em toda a esfera pública brasileira, como, por exemplo, na previdência social.

O processo de reestruturação da previdência social brasileira ainda encontra-se em pleno desenvolvimento. Além da inclusão de softwares que vieram a substituir o trabalho manual, o Ministério da Previdência Social criou em 2006 o programa de gestão de atendimento e expandiu o processo de agendamento via canais remotos (telefone e internet) como forma de diminuir as filas nas agências do INSS. Estes procedimentos permitiram um maior controle sobre a produtividade dos servidores, sendo que o governo brasileiro estuda agora a possibilidade de criação de um parâmetro que influenciaria diretamente os valores recebidos pelos servidores relativo a GDASS (Gratificação de Desempenho da Atividade do Seguro Social). Acreditamos que estas alterações no processo de trabalho (informatização e controle) afeta de diferentes formas os trabalhadores que ingressaram nesta carreira anteriormente as mudanças e os novos servidores. Buscaremos então verificar as diferenças de formação da identidade do trabalho entre eles a partir de seu ingresso na carreira do seguro social.

Diante do exposto acima procuraremos responder a seguinte questão:

Como o processo de reestruturação produtiva afeta a formação do sujeito trabalhador nos servidores da previdência social brasileira?

O motivo de termos escolhido os trabalhadores do seguro social como alvo de nossos estudos refere-se à heterogeneidade presente nesta categoria. A previdência social brasileira passou por um longo período sem renovação de seu quadro de servidores, sendo que, após concurso público realizado em 1995, o ingresso de novos trabalhadores ocorre novamente em 2003 e 2005, fruto de novos concursos. Esta realidade permite a convivência entre servidores com 20 ou mais anos “de casa” (e que passaram por todo o processo de transformação tecnológica no setor) com outros recém ingressos nesta carreira, trata-se pois de um campo rico para verificarmos as repercussões das mudanças no trabalho na subjetividade dos trabalhadores.

Partimos de uma relação entre o ingresso dos trabalhadores na previdência social brasileira enquanto servidores e sua visão referente a categorias ligadas diretamente ao ambiente de trabalho (sindicalização, produtividade, estabilidade e adaptação ao processo de produção). No sentido de realizar uma análise mais completa verificaremos como a opinião de determinado componente da carreira do seguro social interfere em sua relação com seus pares.

Tratamos como variável independente o ano de ingresso do servidor na carreira do seguro social com relação ao ano de implementação das inovações tecnológicas e do sistema de controle de atendimento. Conjuntamente com esta variável será analisada a idade do servidor no sentido de entender a formação da identidade do trabalho.

O conceito de subjetividade do trabalho, como descrito acima, levará em conta para fins de análise o associativismo sindical, a visão pessoal do servidor enquanto categoria de trabalho e sua adaptação aos processos de reestruturação, centralmente a partir da implementação dos mecanismos de controle da produtividade.

Levando em conta a formulação acima construímos o seguinte quadro de indicadores de forma a possibilitar a coleta de dados para nossa análise:

QUADRO 01 – INDICADORES DE IDENTIDADE DO TRABALHADOR

CONCEITOS	DIMENSÕES	INDICADORES
Identidade do trabalho	Econômica	Tempo de serviço no seguro social
	Social	Idade do servidor
		Adaptação aos novos programas
	Política	Associativismo sindical
		Visão enquanto categoria de trabalhadores

Fonte: Quadro elaborado pelo autor

Realizaremos neste trabalho uma pesquisa explicativa sobre a influência do tempo de serviço do servidor da carreira do seguro social na formação de sua identidade, para tanto utilizaremos os métodos quantitativo e qualitativo pressupondo uma relação de causalidade entre as variáveis apresentadas na tabela acima.

Como instrumento de análise elaboramos um questionário contendo basicamente

questões fechadas aplicado nos servidores do atendimento das agências da previdência social de Esteio e Canoas, perfazendo um total de 32 questionários.

Tendo realizado a coleta de dados partimos para o estudo dos mesmos utilizando o programa de análise estatística SPSS, buscando então compreender o grau de correlação das variáveis no sentido de entender sua relevância na formação da identidade dos servidores.

Buscamos ainda, a partir de entrevistas com os servidores, entender a influência da visão destes sobre as categorias estudadas em sua relação com os demais servidores componentes da carreira. Desta forma pretendemos analisar a possibilidade de ação coletiva dos trabalhadores, tendo em vista a divergência de interesses sobre questões objetivas de seu ambiente de trabalho.

O estudo foi dividido em duas partes:

No primeiro capítulo apresentaremos o conjunto de alterações ocorridas na administração pública brasileira a partir do Plano Gestor de Reforma do Aparelho de Estado de 1995 e sua relação com as mudanças do modelo de trabalho e gestão da previdência social brasileira. Abordaremos também a influência desta transformação para os servidores públicos federais.

No segundo capítulo discorreremos sobre a formação da carreira do seguro social, os resultados encontrados na pesquisa empírica e a, através destes, apresentaremos a questão da formação da identidade dos servidores e a possibilidade de ação coletiva destes.

## 1. REFORMA NA ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO E DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

### 1.1 A Reforma administrativa do Estado

No início dos anos 1980 inicia-se um amplo movimento à nível mundial tendo em vista as alterações de paradigma tecnológico, a globalização e o aumento da complexidade societal. Neste período as teorias globalistas e neoliberais tratavam de afirmar uma crescente perda de relevância dos Estados nacionais e a tendência a transição de empresas e serviços de responsabilidade estatal para a iniciativa privada.

Sobre este panorama de questionamento do papel do Estado em nível mundial começam a surgir teorias e análises que passaram a sugerir uma reforma da administração estatal capaz de incorporar estratégias gerenciais utilizadas pelo setor privado a partir do processo de reestruturação da produção. Para os defensores da reforma o passado da administração pública pautava-se pela estrutura patrimonialista e clientelista, que, apesar dos avanços alcançados pelo desenvolvimento da máquina administrativa a partir dos anos 1930, não era suficiente para enfrentar as mudanças ocorridas na sociedade.

Segundo Nogueira a história da república brasileira é pautada por uma luta pela modernização da estrutura administrativa e pelo aparelhamento do Estado. O processo de modernização do Estado esteve prejudicado devido ao fato que a modernização capitalista no Brasil não se deu através de uma ruptura categórica com os padrões sociais prevalentes, permitindo desta forma o prolongamento de estilos organizacionais de tipo tradicionais que passaram a coexistir com estruturas de organização modernas. Esta construção deformada da administração pública impossibilitou a implantação de projetos de reforma administrativa melhor estruturados que garantissem a racionalização da máquina estatal e avançassem no combate ao patrimonialismo e ao clientelismo. Podemos dizer que o Brasil conjugou na formação de seu modelo de administração pública elementos herdados do período imperial, com predominância do patrimonialismo, com elementos importados dos Estados norte americano e europeus.

Apesar da conformação deste modelo híbrido de modernização da máquina estatal, o que dificultou seu pleno desenvolvimento, o período entre 1930 e 1980 foi pautado também

pelos avanços nos estudos sobre a administração pública brasileira, conforme aponta Wahrlich (1984) em estudo desenvolvido sobre a reforma do aparelho de Estado:

“Apesar disso, durante aquele período, desenvolveram-se diversos estudos, que acabaram resultando em medidas concretas no campo da organização e do funcionamento governamentais. Alguns desses estudos (...) referiam-se a um realinhamento e a um reagrupamento geral de departamentos executivos (ministérios), conselhos e comissões; à descentralização gerencial em todos os níveis, com o fortalecimento do papel dos ministros na relação com o primeiro mandatário; e a uma revisão completa dos procedimentos contábeis e de auditoria” (Wahrlich, 1984, pag 50).

Estes estudos realizados nas décadas anteriores permitiram o desenvolvimento de aspectos teóricos que embasaram a elaboração em 1995 do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. Segundo um dos autores do plano, o economista Bresser Pereira, a abertura democrática a partir da década de 1980 significou a descentralização político-administrativa da esfera federal para os estados e municípios, ao mesmo tempo em que a democratização foi acompanhada por um ciclo populista liderada pelos partidos hegemônicos a época. A abertura democrática e a constituinte de 1988 significaram em termos da administração pública brasileira uma superação do patrimonialismo por uma estrutura burocrática rígida que, segundo Bresser Pereira, fortaleceu o alto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira.

Para os autores do plano diretor da reforma do aparelho de Estado a proposta de mudança significava dar uma resposta ao processo de globalização em curso no sentido de garantir o ajuste fiscal necessário ao Estado brasileiro, bem como consolidar no país um serviço público moderno, profissional e eficiente, voltado para o atendimento das necessidades dos cidadãos (Pereira, 1997). Significava também romper as amarras da estrutura burocrática formada pela constituinte de 1988 que, segundo os defensores da reforma, constituiu um regime engessado que garantia a estabilidade para todos os quadros de servidores públicos, ao mesmo tempo em que gerou uma disparidade entre as remunerações recebidas pelo setor público e o privado, com predominância de reajustes do primeiro com relação ao segundo.

Segundo o plano diretor da reforma do aparelho de Estado:

“ A legislação que regula as relações de trabalho no setor público é inadequada, notadamente pelo seu caráter protecionista e inibidor do espírito empreendedor. São exemplos imediatos deste quadro a aplicação indiscriminada do instituto da estabilidade para o conjunto dos servidores públicos civis submetidos a regime de cargo público e de critérios rígidos de seleção e contratação de pessoal que impedem o recrutamento direto no mercado, em detrimento do estímulo à competência.”<sup>1</sup>

Desta feita a reforma estabelece alterações fundamentais nas carreiras do serviço público federal, construindo projetos de demissões voluntárias para carreiras com excedente de servidores e políticas de reajuste salarial responsáveis por desonerar a folha de pagamento para o Estado. Se por um lado estas propostas afetaram negativamente as condições objetivas dos funcionários estatais, por outro estabeleceu critérios rígidos de seleção a partir de concursos públicos e reduziram gradativamente o número de contratações por indicação ou a transferência indiscriminada entre órgãos ou autarquias, possibilitando uma maior profissionalização do servidor e constituindo uma visão delimitada sobre a carreira de várias estatais.

De outra sorte podemos afirmar que a reforma do aparelho de Estado foi realizada de forma unilateral, a revelia do posicionamento adotado por diversas carreiras do serviço público federal e, muitas vezes, contrária a estas. Apesar de afirmar que:

“É preciso reorganizar as estruturas da administração com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público; na verdadeira profissionalização do servidor, que passaria a perceber salários mais justos para todas as funções. Esta reorganização da máquina estatal tem sido adotada com êxito em muitos países desenvolvidos e em desenvolvimento.”<sup>2</sup>

A realidade da aplicação do Plano Diretor não significou para os servidores públicos brasileiros uma avanço em termos salariais e de qualificação. O enxugamento da máquina pública se deu a partir de privatizações e extinções de carreiras do funcionalismo, ao mesmo tempo em que a década de 1990 significou um período de arrocho salarial, levando a um aumento das greves das categorias de servidores federais.

Em conjunto com o plano diretor de reforma do aparelho de Estado, a máquina pública brasileira inicia um processo de reestruturação da gestão de suas instituições através de uma

---

1 Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado. Brasília, 1995. Pág. 27

2 Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado. Pág 07.

ferramenta já experimentada na modernização do setor industrial: inovações tecnológicas que permitiram um controle e desburocratização dos serviços prestados.

Segundo Leite:

“ A inovação tecnológica vem sendo relacionada a novas tendências de organização do processo de trabalho e a um conjunto de modificações sociais e econômicas. As inovações gerenciais e institucionais traduzem-se em modificações nas empresas e na economia como um todo (...) apontando para um novo modelo de desenvolvimento, baseado em um novo regime de acumulação” (Cattani, 2006, pág. 238)

A implantação de novas tecnologias a partir da década de 1990 permitiu não apenas um aumento da produtividade<sup>3</sup> em diversas estatais e autarquias brasileiras, como também significa uma mudança organizacional e gerencial no próprio processo produtivo das empresas públicas brasileiras a partir da construção de sistemas corporativos responsáveis pela diminuição do tempo necessário para a realização de determinado serviço, bem como pelo controle dos procedimentos realizados pelos servidores.

Para se ter um exemplo de como o avanço tecnológico influenciou objetivamente as carreiras do serviço público federal podemos observar a chamada “gratificação por produtividade”, que a partir da constituição de 1988 serviu para garantir a correção salarial de determinadas categorias consideradas como poderosas em seu poder de negociação, sem que fosse necessário gerar um aumento de remuneração para todo o setor do funcionalismo público federal. A partir dos anos 2000 os setores de servidores públicos que possuíam este tipo de gratificação viram seu valor se transformar de fixo para variável com a incorporação dos sistemas corporativos de controle de produtividade, sendo que para alguns destes o valor variável estabelecido por esta remuneração corresponde em torno de 50% do total salarial<sup>4</sup>.

Em termos gerais podemos afirmar que o modelo de administração pública gerencial proposta pelo plano diretor de reforma do aparelho de Estado em conjunto com a adoção de

---

3 O termo “produtividade” no estudo que estamos realizando refere-se a relação entre a empresa estatal ou seus servidores e o objeto final de seu trabalho. Da mesma forma que uma indústria do setor privado estabelece ou reforma sua organização a partir do mercado disponível para seu produto final, entendemos que é possível utilizar esta mesma analogia para o setor público, principalmente a partir da década de 1990, quando o fator “produtividade” passa a influenciar objetivamente a remuneração de servidores do Estado brasileiro.

4 Este é o caso dos servidores do Instituto Nacional do Seguro Social que analisaremos no decorrer deste trabalho.

inovações tecnológicas por parte do Estado brasileiro significaram uma mudança objetiva na organização do trabalho para os servidores federais brasileiros. Como estas alterações influenciaram uma categoria específica (a dos técnicos do seguro social) em sua formação identitária com o trabalho é o que pretendemos analisar no decorrer desta pesquisa.

## 1.2 A reestruturação da produção no Instituto Nacional do Seguro Social

Dentre os órgãos afetados pelo processo de reorganização da administração pública brasileira podemos dizer que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia responsável pela análise e concessão de benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), foi um dos que sofreu um maior impacto em sua forma de gestão e de organização do processo de trabalho. A inclusão de sistemas corporativos e os constantes processos de remodelamento da gestão possibilitaram ao Instituto fazer a transição entre uma rotina quase “artesanal” na prestação de serviços previdenciários para um atual Plano de Gestão Estratégico elaborado pelo Ministério da Previdência Social (MPS) e aprovado pela Resolução nº 71/INSS/PRES, de 20 de outubro de 2009, que pretende, até o ano de 2010, concluir a implantação do programa de reconhecimento automático de direitos, o que na prática significaria a automatização da análise e concessão de benefícios previdenciários.

A reestruturação nos procedimentos de análise e concessão de benefícios do INSS inicia-se no ano de 1990 com a implantação do Sistema PRISMA (Projeto de Regionalização de Informações e Sistemas) e do SUB (Sistema Único de Benefícios). A implantação destes sistemas operacionais permitiu a superação de uma rotina burocrática e lenta de concessão dos processos da Previdência Social.

Antes de agosto de 1990 os servidores do Instituto não possuíam nenhum sistema que permitisse a consulta on-line dos dados do contribuinte, para a análise de um benefício previdenciário era necessário o preenchimento manual de três formulários básicos:

- CCE – Comando de Concessão Eletrônica.
- CME – Comando de Manutenção Eletrônica.
- CMR – Comando de Manutenção Rural.

Nos processos de concessão de benefícios a rotina padrão era o preenchimento do CCE por parte de dois servidores da autarquia, após este procedimento o CCE era enviado por malote a uma central de digitação que por sua vez remetia os dados para a DATAPREV (Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social) no Rio de Janeiro. Semanas depois do envio do processo este retornava para a Agência da Previdência Social que, apenas após a conferência manual do produto e do cálculo do benefício, efetuava sua concessão

A inclusão nas Agências da Previdência Social do sistema PRISMA e a possibilidade de consulta on-line dos dados do segurado pelo SUB permitiu a Previdência Social Brasileira iniciar um processo de desburocratização de suas rotinas que avançou com a publicação da Resolução INSS/DC nº 133 de 26 de agosto de 2003, publicada no Diário Oficial da União de 29 de agosto de 2003, que aprovou a implementação do SABI (Sistema de Administração dos Benefícios por Incapacidade). Segundo esta Resolução o objetivo do SABI era:

“(...)agilidade dos serviços, comodidade dos usuários e ampliação do controle social, foi constituído Grupo de Trabalho pela Portaria MPAS nº 5.250, de 20 de abril de 2000, que desenvolveu nova metodologia de administração dos benefícios por incapacidade.” (Carpino, 2007, pág. 35)

Mesmo com o avanço permitido pelos sistemas de análise e concessão de benefício o principal responsável pela atual reforma de rotinas da previdência social brasileira foi a criação de um cadastro aprovado pelo Decreto 97.936 de 1989 e cuja administração seria feita em forma de consórcio pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e Caixa Econômica Federal (CEF). Pela Lei 8212 de 24 de julho de 1991 este cadastro passou a ter sua denominação atual: CNIS (Cadastro Nacional de Informações Sociais).

Conforme dados referentes ao ano de 2006<sup>5</sup> o CNIS era responsável pela administração de 20 milhões de informações de Empregadores, 410 milhões de vínculos empregatícios, 6 milhões de remunerações, 37 milhões de registros de Pessoa Física e 1 bilhão de recolhimentos de Contribuintes Individuais. A DATAPREV disponibiliza toda esta base de dados durante 24 horas diárias, sendo acessada “on-line” por mais de 40 mil estações em rede, organizadas em 1200 redes locais, distribuídas em 900 municípios brasileiros.

5 Dados apresentados pelo SERPRO, citados em CARPINO, Pedro Luiz Gomes. Inteligência artificial aplicada ao direito. Pág. 36.

Atualmente a visão previdenciária do CNIS é a pedra de apoio do processo de reconhecimento automático de direitos. O INSS investe na modernização da administração e da atualização da base de dados do cadastro para permitir que, no ano de 2010, seja possível a concessão de benefícios previdenciários sem a necessidade de análise de processos por parte dos servidores da Autarquia.

A implementação de sistemas operacionais, porém, não pode ser entendida como o único fator determinante na alteração de rotinas do Instituto Nacional do Seguro Social. Em conjunto com a modernização informacional, o processo de reestruturação da gestão desta Autarquia garantiu a previdência social brasileira um controle centralizado dos dados estatísticos de todas as suas agências.

A partir do final dos anos 1990 a Autarquia deu início a uma série de medidas voltadas a garantir uma melhora no padrão de atendimento utilizando como estratégia uma redefinição da gestão através da construção de planos estratégicos de médio ou longo prazo.

O primeiro destes projetos foi desenvolvido em 1998 e foi denominado de Programa de Modernização do Atendimento (PMA) e tinha como objetivo garantir a implantação de novas formas de atendimento, a integração dos serviços prestados na área de arrecadação e benefícios, disponibilização de serviços na área de auto-atendimento, áreas destinadas à informação e atendimento especializado e a terceirização das perícias médicas. (Baroni, 2006).

O PMA como modelo de organização não significou, porém, a resolução dos problemas de atendimento à população e a redução das filas de espera do INSS, ficando rapidamente defasado devido ao aumento da demanda dos serviços e a mudança de legislação que alterou o perfil dos benefícios requeridos pelos segurados da Autarquia. Até o ano de 2006 o instituto ainda não havia conseguido mudar a visão negativa constituída junto à sociedade brasileira, sendo que, neste período, pesquisas indicavam que sete em cada dez cidadãos que procuravam a previdência não conseguiam informações corretas sobre os benefícios e o atendimento via canais remotos (0800 e internet) eram praticamente inacessíveis.

Em 2006 inicia-se a implantação do atendimento programado para todas as agências da Previdência Social do Brasil. O INSS contratou empresas privadas de “call centers” para fazer a interface entre a população e o agendamento de serviços disponível no site da previdência, ao mesmo tempo que permitia ao usuário esclarecer dúvidas sem a necessidade de

comparecimento presencial a uma unidade de atendimento. Este procedimento permitiu a redução das filas e um maior controle por parte da gestão da demanda necessária para cada serviço oferecido. A implantação do agendamento de benefícios foi a peça chave que iniciou o processo de reforma da gestão do Instituto Nacional do Seguro Social.

Em consonância com o programa de agendamento eletrônico o Ministério da Previdência Social aprova a Resolução nº 33/INSS/PRES, de 09 de abril de 2007, que autoriza a elaboração do Programa de Gestão do Atendimento (PGA) a partir de uma conceituação de administração pública próxima as alterações de gestão vivenciadas pelo setor privado a partir dos anos 1990. O objetivo central da resolução era:

“Art. 1o- Aprovar o “Modelo Gerencial PGA” como método de desenvolvimento organizacional e melhoria contínua de gestão das unidades do INSS.

Parágrafo único. O modelo gerencial de que trata esta Resolução observa os conceitos do “Ciclo PDCA”, bem como da gestão participativa, por processos e por resultados, e seus indicadores de desempenho deverão estar relacionados à agilidade e qualidade do atendimento e à redução de custos operacionais.”<sup>6</sup>

Esta proposta de modelo gerencial culminou na implantação em 2008 de uma série de sistemas corporativos centralizados na denominada sala de controle da previdência social, que permite o acesso a diversos indicadores de atendimento de todas as agências da Previdência Social em qualquer local do país.

O controle dos indicadores de atendimento e concessão de benefícios permitiu a direção central do instituto estabelecer um plano de ação estratégico para o ano de 2010, aprovado pela Resolução 71/INSS/PRES, de 20 de outubro de 2009, que tem como uma de suas bases de apoio a necessidade de cumprimento de metas por parte dos servidores lotados nas agências da previdência, e desta forma estabelece um avanço no processo de cobrança de produtividade, permitindo a criação de uma parcela variável na remuneração recebida pelo servidor.

Conjuntamente com o controle da produtividade em termos de metas, a administração do instituto estabelece um sistema de gerenciamento de atendimento, que permite o controle em tempo real dos “movimentos” realizados por seus servidores. Através do monitoramento

---

<sup>6</sup> Resolução No- 33, De 9 De Abril De 2007. Pág. 01

de senhas o INSS tem o conhecimento do tempo de atendimento de determinado serviço por parte de seus funcionários, bem como do período de intervalo entre atendimentos e do período utilizado para análise de benefícios sem a presença do segurado.

O impacto destas transformações objetivas no ambiente de trabalho dos funcionários da previdência social brasileira é o que pretendemos analisar no próximo capítulo deste estudo.

### 1.3 A influência das transformações sobre os trabalhadores do Estado

O novo modelo de gestão e de produtividade estabelecido pelo setor público brasileiro, e pela previdência social em específico, no início dos anos 2000 significou um avanço no controle da produção e do trabalho desenvolvido pelos servidores que, estabelecendo um paralelo com o setor industrial privado, podemos comparar com a revolução advinda dos procedimentos da administração científica implementada a partir do final do século XIX. O avanço informacional que estabeleceu o controle dos indicadores de produtividade permitiu uma “racionalização da produção”, combinando técnicas do início do século XX com modernos sistemas informatizados de gestão típicos da reestruturação produtiva do final deste século. Desta forma podemos observar no mesmo ambiente de trabalho técnicas próprias do taylorismo, como o controle de tempos e movimentos, não realizados por um cronômetro controlado por um supervisor, mas por um sistema de gestão de atendimento que permite visualizar o tempo utilizado para a realização de determinado atendimento, combinadas com *kanban* por meio de visualizações coloridas implantadas nos monitores de atendimento e de metas que permitem ao gestor identificar os setores com demandas urgentes e aqueles que estão dentro dos parâmetros recomendáveis.

Deste modo a situação de desenvolvimento desigual entre setor público e privado no Brasil, conforma-se em um processo de *desenvolvimento combinado* onde o primeiro incorpora técnicas já utilizadas pelo segundo desde o início do século passado, com a diferença de que esta evolução ocorre “aos saltos” na administração pública brasileira, passando por etapas que levaram décadas para serem plenamente desenvolvidas no setor industrial. Este salto de gestão ocorrido no setor público brasileiro teve influência direta nas alterações sofridas pelas carreiras dos servidores públicos federais do Brasil.

A relação estabelecida pelo fator objetivo de mudança das condições de trabalho (administrativas e de produção) e a formação subjetiva da identidade por parte dos servidores, entendida em sua interação com outros membros da mesma categoria com trajetórias diferentes, permite que tracemos um paralelo entre os trabalhadores do setor público e do setor privado, com a diferença de que a renovação do quadro de funcionários da máquina estatal não significa necessariamente que os antigos servidores percam sua colocação e sua função, pois a própria estabilidade (mantida pelo funcionalismo público federal apesar das tentativas de aboli-la a partir do Plano Gestor de Reforma do Aparelho de Estado) impede, a não ser em casos específicos, a exoneração de servidores públicos federais.

Com relação a questão da medição quantitativa da produtividade podemos afirmar que algumas empresas e autarquias públicas já possuem métodos efetivos de controle, permitindo desta forma, como apresentado anteriormente neste capítulo, inclusive uma alteração na remuneração dos servidores a partir da chamada gratificação por produtividade.

Em um ambiente de trabalho afetado diretamente por processos de transformação ocorre um enfraquecimento do corporativismo considerado típico de categorias pertencentes ao quadro de trabalhadores de Estado, gerando uma heterogeneidade entre servidores oriundos de períodos anteriores a reestruturação e aqueles recém-ingressos na carreira. Ao analisar estas questões análogas aos trabalhadores da iniciativa privada o autor István Mezsáros apresenta uma visão de classe que não pode ser entendida enquanto *classe-para-si* devido a sua heterogeneidade:

“ Em outras palavras, as classes são dominadas não apenas pelas pessoas de outra classe, mas também pelos imperativos estruturais objetivos do sistema de produção e da divisão do trabalho historicamente dados.” (Mezsáros, 2002, pág. 1038).

Desta forma além de manter a estratificação vertical comum a hierarquia presente no setor público brasileiro (relação gerente x chefe de seção x funcionário de atendimento), a reestruturação organizacional pública constituiu uma nova forma de estratificação, porém de forma invertida, – a horizontal – entre servidores que desempenham as mesmas funções, mas oriundos de períodos diferentes de ingresso na carreira. A extinção ou redefinição de carreiras e regimes de trabalho incluiu, em um mesmo ambiente, trabalhadores contratados, exeletistas (assim conhecidos aqueles anteriormente vinculados ao regime da CLT) e

estatutários concursados. Motoristas, datilógrafos, auxiliares de portaria, entre outros, passaram a desempenhar funções semelhantes a de um técnico em determinada área, estruturando-se nestas carreiras em detrimento ao trabalho que desempenhavam anteriormente. Ocorre desta forma um processo divergente da fragmentação dos trabalhadores do setor privado de produção, pois ao invés de separar aqueles que antes desempenhavam atividades semelhantes, como visto a partir da evolução da divisão social do trabalho (Mezsáros, 2002), as instituições públicas acabam por unir em um mesmo ambiente de trabalho e dentro de uma mesma categoria, cumprindo as mesmas funções, servidores oriundos de órgãos ou carreiras extintas e os estatutários concursados após as alterações impostas pela administração.

Como esta interação afeta a formação da identidade do trabalho nos servidores públicos federais é o que pretendemos analisar no próximo capítulo desta pesquisa ao estudar a categoria dos técnicos do seguro social, que desempenham suas funções no INSS.

## 2. A TRANSFORMAÇÃO DA CARREIRA DO SEGURO SOCIAL

### 2.1 A formação da carreira do seguro social

A partir de uma análise que busca ser objetiva podemos afirmar que a heterogeneidade da composição dos servidores componentes da carreira do seguro social provém da formação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e da evolução da previdência social brasileira como um todo.

O Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) foi criado em 1960 pela Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) com o intuito de unificar os antigos institutos de aposentadorias e pensões organizados por categoria profissional. Desta forma pretendia-se fortalecer o sistema previdenciário brasileiro, ao mesmo tempo em que se buscava uma universalização dos serviços prestados aos trabalhadores. O processo de unificação do sistema culmina no ano de 1974 com a criação do Ministério de Previdência e Assistência Social (MPAS).

“A criação desse ministério foi um novo marco na evolução da previdência social brasileira. Nesse contexto, em 1977, o INPS foi desmembrado em três órgãos: o INPS propriamente dito, com a responsabilidade de arcar com o pagamento dos benefícios previdenciários e assistenciais; o Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social (IAPAS), destinado a administrar e recolher os recursos do INPS; e o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), criado com o fim de administrar o sistema de saúde[...]. Posteriormente, mais de uma década depois, em 1988, a LBA foi deslocada para a pasta de habitação e bem estar social; em 1990, o INPS foi refundido com o IAPAS, mudando o nome para INSS, e, no mesmo ano, o INAMPS foi absorvido pelo Ministério da Saúde.” (Giambiagi, 1999, pág. 214).

Este processo integrado de fusões e separações ocorridos na previdência social brasileira influenciaram diretamente a conformação dos servidores componentes da atual carreira do seguro social. O INSS passou a ser composto por funcionários oriundos dos extintos INPS e IAPAS, sendo que, em sua maioria, tratava-se de trabalhadores contratados pelo regime celetista e que passaram a fazer parte permanente do quadro de servidores a partir da estabilidade conquistada pela constituição de 1988.

A partir de 1995, com a reforma do aparelho de Estado, a carreira do seguro social passou a adquirir os contornos que atualmente fazem parte de sua configuração. Data deste ano o primeiro concurso caracterizado pela divisão entre técnico e analista previdenciários, sendo o primeiro formado por funções de *nível médio* e o segundo por cargos de *nível superior*, que se tornou a forma clássica de separação entre carreiras no setor público brasileiro. Desta forma o INSS passou a contar com servidores oriundos das antigas ocupações do INPS (datilógrafos, motoristas, auxiliares de portaria, etc) que encontravam-se em processo de extinção e novos servidores contratados via concursos públicos e que se enquadravam na nova configuração estipulada pela reforma.

Na questão objetiva da organização do trabalho, porém, as funções estipuladas para técnicos e analistas não diferenciavam em nada daquelas desempenhadas pelos servidores contratados antes da reforma. Neste período o INSS possuía dois setores básicos, a arrecadação e a seção de benefícios previdenciários, sendo que o procedimento de seleção para cada uma das áreas obedecia alguns critérios puramente aleatórios, baseados apenas na necessidade objetiva de cada agência quando da contratação dos funcionários.

A partir da Lei nº 10.355, de 26 de dezembro de 2001, iniciou-se a estruturação da carreira previdenciária, estabelecendo-se os critérios de progressão e remuneração, porém mantendo a mesma normatização para os servidores ingressos antes da divisão entre técnicos e analistas previdenciários.

Após um lapso de tempo de oito anos, em 2003 o instituto realiza uma nova seleção que significou a contratação de técnicos e analistas que passaram a compor o quadro de servidores das agências do seguro social. A partir deste período o INSS passou a adotar uma política de concursos bienais, o que significou uma mudança na correlação quantitativa entre servidores antigos e os novos ingressos.

O primeiro esboço para a atual configuração da carreira do seguro social ocorre pela promulgação da Lei nº 10.855, de 1º de abril de 2004, que determina, em seu artigo 3º o enquadramento dos servidores do quadro do INSS no plano de carreira estabelecido pela Lei nº 10.355 de 2001. Outra alteração importante efetivada por esta lei foi a definição dos critérios para a implementação da gratificação por produtividade, que passou a vigorar efetivamente apenas a partir de 2008 após acordo firmado entre o instituto e os sindicatos representativos da categoria. Com base neste acordo o INSS publica o Decreto nº 6.493, de 30 de junho de 2008, que estabelece os critérios para a formação da Gratificação de

Desempenho de Atividade do Seguro Social – GDASS. Esta gratificação se tornou o componente variável da remuneração do conjunto dos servidores da carreira do seguro social, sendo que 80% de seu valor é calculado sobre a produtividade institucional, ou seja, o tempo médio de análise e conclusão de processos de benefícios, enquanto os 20% restantes correspondem a análise individual feita pela chefia imediata sobre o desempenho dos servidores.

Após este período de readequação da carreira em que estava disponibilizada aos servidores a opção pela carreira do seguro social, o governo federal publica a Lei nº 11.501, de 11 de julho de 2007, onde estabelece a nova denominação de técnico do seguro social, sendo incluídas nesta todas as antigas atividades desempenhadas pelos servidores de nível médio do INSS. Podemos considerar este como o marco da integração dos trabalhadores do seguro social em uma única carreira estruturada.

Esta integração não significou, porém, uma homogeneização dos interesses dos servidores, pois apesar de legalmente estruturados em uma única carreira, ainda ficaram mantidas as diferenças entre servidores com maior tempo de serviço e aqueles que ingressaram após a nova estruturação. A distinção entre os servidores que ingressaram antes e após a nova estruturação importou para, neste particular, constituir uma auto-imagem e, por conseguinte de uma imagem do outro como diferente.

## 2.2 Características atuais dos servidores da previdência social

A categoria de trabalhadores na carreira do seguro social apresenta uma especificidade rica para a realização de nossa análise. O INSS, após anos sem realizar concursos públicos para preenchimento de seu quadro de funcionários, realiza uma seleção em 1995 e posteriormente em 2003, 2005 e 2007, o que acabou por criar um ambiente de trabalho em que convivem servidores com 20 ou mais anos de trabalho (geralmente cedidos de outros órgãos do governo) e outros com pouco tempo de carreira. Temos hoje uma realidade no setor de agências formadas com aproximadamente 50% de servidores com mais de 20 anos de trabalho e aproximadamente 50% de novos servidores. Este fator permite verificar como ocorre a formação da identidade do trabalhador a partir do estudo do tempo de serviço dos servidores.

Nosso questionário foi direcionado aos servidores de atendimento lotados nas agências da previdência social em Esteio e Canoas, que apresentam as seguintes características conforme as tabelas abaixo:

TABELA 01 – DESCRIÇÃO DA POPULAÇÃO POR TEMPO DE SERVIÇO

	Frequência	Percentual
Entre 0 e 10 anos	20	62,5
Entre 11 e 20 anos	4	12,5
Entre 21 e 30 anos	6	18,8
Mais de trinta anos de serviço	2	6,2
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Tabela construída pelo autor a partir do banco de dados servidores do seguro social 2008.

TABELA 02 – DESCRIÇÃO DA POPULAÇÃO POR IDADE

	Frequência	Percentual
Entre 18 e 35 anos	14	43,8
Entre 36 e 60 anos	18	56,2
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Tabela construída pelo autor a partir do banco de dados servidores do seguro social 2008.

Constata-se ainda uma relação direta entre idade e tempo de serviço (relacionado à previdência social, sem levar em conta os anos trabalhados fora deste setor), porém verificamos que o mesmo número de trabalhadores na faixa de idade entre 36 e 60 anos está na escala de tempo de serviço entre 0 à 10 anos e entre 21 à 30 anos, conforme mostra a tabela abaixo:

TABELA 03 – RELAÇÃO TEMPO DE SERVIÇO X IDADE

	Escala tempo de serviço				Total
	Entre 0 e 10 anos	Entre 11 e 20 anos	Entre 21 e 30 anos	Mais de trinta anos de serviço	
Entre 18 e 35 anos	14	0	0	0	14
Entre 36 e 60 anos	6	4	6	2	18
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>32</b>

Fonte: Tabela construída pelo autor a partir do banco de dados servidores do seguro social 2008.

Tendo por base a configuração atual da carreira do seguro social buscamos conhecer a opinião dos servidores para identificar os elementos que constituem a sua identidade enquanto trabalhadores inseridos em um contexto de transformação de seu ambiente de trabalho. Buscamos a partir de quatro categorias constitutivas dos servidores entender a conformação desta identidade, conforme apresentados abaixo.

a) Estabilidade:

A questão da estabilidade revela-se como um contundente elemento distintivo do serviço público em uma época de notável incerteza quanto ao futuro do trabalho. Via de regra, para o senso comum o setor público apresenta-se como uma possibilidade de superar a ansiedade causada pelo fantasma do desemprego que assola a iniciativa privada. O emprego no setor público colocaria em termos reais a possibilidade de acomodação a partir de vantagens como ótimos salários, construção de carreira e, como apresentado acima, impossibilidade de demissão.

A possibilidade de construção de carreira no seguro social está diretamente ligada à visão corporativa do servidor, a medida que revela sua identificação enquanto trabalhador da previdência social. O que nos interessa analisar é a estabilidade, ou acomodação à carreira do seguro social, não do ponto de vista entendido pelo senso comum ou legal (a estabilidade garantida pela legislação) mas sim do ponto de vista do servidor. Até que ponto realmente há um interesse em permanecer como funcionário do INSS?

TABELA 04 – CARREIRA X TEMPO DE SERVIÇO

		Em relação ao seu futuro profissional, você pretende...			
		continuar na previdência	seguir no setor público	NR	Total
Escala tempo de serviço na previdência social	Entre 0 e 10 anos	2	18	0	20
	Entre 11 e 20 anos	0	2	2	4
	Entre 21 e 30 anos	6	0	0	6
	Mais de trinta anos de serviço	2	0	0	2
Total		10	20	2	32

Fonte: Tabela construída pelo autor a partir do banco de dados servidores do seguro social 2008.

O que podemos observar pela tabela 04 é o desinteresse dos servidores com 0 à 10 de anos de tempo de serviço em permanecer na carreira do seguro social. Isso por si só não revela um subestimação do fator estabilidade, pois este é confirmado quando 90% dos servidores afirmam que pretendem seguir trabalhando no serviço público, porém não no INSS. No entanto esta verificação é útil para entender a visão dos trabalhadores enquanto categoria a medida que a mobilidade dentro do setor público aparece com um de seus objetivos.

No contexto da formação da identidade a categoria estabilidade aparece como o primeiro fator para se entender a estratificação dos servidores no mesmo ambiente de trabalho, pois enquanto os trabalhadores com 21 um mais anos de serviço, por estarem ligados à categoria, demonstram um interesse maior pelos assuntos ligados à mesma, os demais consideram esta como algo secundário. Isso é o que procuraremos demonstrar a seguir ao discutir a questão da produtividade e do associativismo sindical.

#### b) Produtividade: individual ou coletiva

A discussão da produtividade chegou aos trabalhadores do INSS a partir de 2007

quando foi regulamentada a GDASS e iniciou-se um grupo de trabalho para estabelecer os critérios de avaliação da produtividade. Juntamente com o PGA (Programa de Gestão do Atendimento), que permite um controle sobre a produção diária do servidor, a GDASS colocou em pauta a discussão entre os trabalhadores sobre como deve ser medido o desempenho de um grupo de trabalhadores: individual ou coletivamente?

TABELA 05 – VISÃO DA PRODUTIVIDADE X TEMPO DE SERVIÇO

		Na previdência social, você acredita que a produtividade deva ser medida...			
		em grupo	individualmente	NR	Total
Escala tempo de serviço	Entre 0 e 10 anos	4	14	2	20
	Entre 11 e 20 anos	4	0	0	4
	Entre 21 e 30 anos	2	4	0	6
	Mais de trinta anos de serviço	0	2	0	2
Total		10	20	2	32

Fonte: Tabela construída pelo autor a partir do banco de dados servidores do seguro social 2008.

Se entre os servidores com mais de 10 anos de serviço verifica-se uma divisão paritária entre aqueles que acreditam que a produtividade deva ser medida individualmente e aqueles que acreditam que esta deva ser medida em função do desempenho do grupo, entre os servidores com menos de 10 anos de serviço quatorze de vinte servidores preferem uma avaliação individual.

Ao levantar esta questão colocamos em pauta diretamente a construção da identidade enquanto categoria. Esta tendência à avaliação individual na maior parte dos servidores entrevistados se insere na lógica disseminada principalmente no setor privado sobre a competitividade e que agora verificamos estar presente também quando se coloca a questão da produtividade no setor público, pelo menos no que diz respeito aos trabalhadores da previdência social.

## c) Sindicalização

Tratando-se da questão sindical é comum dentro das ciências sociais a verificação da crise dos organismos clássicos de representação dos trabalhadores (DUPAS, 2000). Esta observação está diretamente ligada a queda das taxas de sindicalização dos trabalhadores verificadas a partir do final do século XX.

No que concerne aos servidores analisados procuramos verificar a significância da taxa de sindicalização em comparação com o tempo de serviço, conforme tabela apresentada abaixo:

TABELA 06 – SINDICALIZAÇÃO X TEMPO DE SERVIÇO

		O		
		sim	não	desfilou-se
Escala tempo de serviço	Entre 0 e 10 anos	2	16	2
	Entre 11 e 20 anos	4	0	0
	Entre 21 e 30 anos	4	0	2
	Mais de trinta anos de serviço	2	0	0
Total		12	16	4

Fonte: Tabela construída pelo autor a partir do banco de dados servidores do seguro social 2008.

Acreditamos que os dados apresentados na tabela 06 nos permite afirmar que o que ocorre a nível dos trabalhadores da previdência social não é precisamente um processo de “desindicalização”, pelo menos no que concerne aos servidores entrevistados. Podemos observar que a totalidade dos servidores não associados ao sindicato da categoria encontra-se na faixa de 0 à 10 anos de tempo de serviço, sendo que dezesseis dos dezoito servidores desta faixa não são atualmente filiados ao sindicato. O fator idade também contribui diretamente nesta relação conforme podemos verificar pela tabela abaixo:

TABELA 07 – IDADE X SINDICALIZAÇÃO

	O(A) senhor(a) é sócio do sindicato da categoria?			Total
	sim	não	desfilou-se	
Entre 18 e 35 anos	0	12	2	14
Entre 36 e 60 anos	12	4	2	18
Total	12	16	4	32

Fonte: Tabela construída pelo autor a partir do banco de dados servidores do seguro social 2008.

Trata-se então de um processo de não-sindicalização por parte dos novos servidores que necessita de uma avaliação por parte do organismo de representação destes trabalhadores no sentido de possibilitar o contato com este setor da categoria não sindicalizado.

Obviamente este fator está relacionado com os itens anteriores da análise dos dados, principalmente com a questão da construção de uma carreira dentro do seguro social. Como analisamos anteriormente, a medida que o servidor não pretende permanecer na previdência social as questões relacionadas à categoria (que são diretamente tratadas pelo sindicato) são relegadas à segundo plano comparado à importância dada aos servidores que pretendem permanecer no INSS e são, em sua grande maioria, filiados ao sindicato da categoria.

#### d) Automação

Com relação ao processo de automação do serviço público brasileiro é importante observar que não ocorre necessariamente a inclusão de tecnologias de ponta no ambiente de trabalho. Quando tratamos da automação na previdência social estamos falando da passagem de procedimentos manuais para sistemas operacionais computadorizados.

O que buscamos verificar é a adaptação aos novos procedimentos de trabalho por parte dos servidores da previdência social brasileira:

TABELA 08 – AUTOMAÇÃO X TEMPO DE SERVIÇO

		Em relação aos sistemas informatizados da previdência social, sua adaptação foi...			
		rápida	média	lenta	Total
Escala tempo de serviço	Entre 0 e 10 anos	12	6	2	20
	Entre 11 e 20 anos	2	2	0	4
	Entre 21 e 30 anos	2	4	0	6
	Mais de trinta anos de serviço	0	2	0	2
Total		16	14	2	32

Fonte: Tabela construída pelo autor a partir do banco de dados servidores do seguro social 2008.

O que podemos verificar pela tabela 08 é que o processo de inclusão dos processos automatizados de trabalho não são significativos para o entendimento da formação da identidade do servidor da previdência social. Apesar da adaptação a estes procedimentos ter sido considerada por parte dos entrevistados como mais rápida entre os servidores com 10 ou menos anos de serviço podemos observar que a grande maioria encontra-se na faixa entre rápida e média adaptação, ou seja, pelo que apontam os servidores, não podemos caracterizar este fator como determinante para entender a fragmentação entre os servidores com mais tempo de serviço e os novos servidores ingressos na carreira do seguro social.

### 2.3 Formação da identidade e a possibilidade de ação coletiva da categoria

A passagem transcrita abaixo da obra de Claude Dubar (2005) refere-se aos resultados empíricos alcançados em pesquisas realizadas por sociólogos do instituto de pesquisa francês LASTREE, em conjunto com economistas do trabalho e especialistas em ciências administrativas, em empresas privadas que passavam por rápidos processos de transformação, e que apontavam a visão de trabalhadores assalariados sobre as mudanças ocorridas no ambiente de trabalho:

“ A estabilidade ligada ao domínio do trabalho, adquirido pela experiência, é aliás um valor essencial para eles. (...) A mudança é uma sanção e não um progresso, pois destrói os saberes práticos acumulados e incorporados graças à experiência que permite o aperfeiçoamento pelo domínio de todos os imprevistos à mesma situação “concreta” de trabalho.”(Dubar, 2005, pág. 258)

De forma geral, com apenas algumas diferenças, podemos dizer que esta é uma posição muito parecida com a encontrada entre os servidores com maior tempo de serviço nas duas agências da previdência social estudadas.

A diferença, no entanto, encontra-se em dois pontos distintos:

1º- a estabilidade, neste caso, não foi adquirida apenas pela experiência e conhecimento sobre o trabalho desenvolvido (apesar deste fator ser de fundamental importância, como veremos a seguir), mas a partir da luta das categorias do setor público desenvolvida principalmente na década de 1980.

2º- a mudança, no caso da previdência social brasileira, não significa uma destruição dos saberes práticos acumulados pelos servidores, pois apesar das modificações ocorridas nas últimas décadas no modelo de gestão, o conhecimento do *modus operandi* anterior as reformas ainda é de fundamental importância para a manutenção do trabalho.

Nesta diferença entre os trabalhadores franceses do setor privado, estudados por Dubar, e os servidores públicos da previdência social é que se encontra a questão chave para se entender a **identidade para si**, entendida esta como a visão que o indivíduo possui de si mesmo inserido em determinado ambiente, presente nos funcionários com maior tempo de serviço. Enquanto em uma empresa privada, à medida que se processam mudanças significativas no trabalho, os antigos moldes são descartados e substituídos por novos, no INSS não ocorre a possibilidade de se proceder da mesma forma. Apesar das mudanças de legislação referentes a concessão de benefícios previdenciários, permanecem ainda ativos aqueles processos analisados no período em que ainda estava em vigor as leis e decretos revogados. A previdência social brasileira possui um grande histórico de benefícios das décadas de 1980 e início de 1990 ainda em manutenção, e o conhecimento objetivo destes procedimentos, adquirido pela experiência de anos de trabalho, pertence aos servidores com maior tempo de serviço. A Instituição sabe disso, e eles sabem o quanto ela precisa deles.

Por outro lado os servidores com menos tempo na carreira do seguro social, tendo sido admitidos após as mudanças no processo de trabalho, revelam, conforme constatamos nos questionários aplicados, uma adaptação mais rápida aos novos procedimentos e sistemas operacionais, principalmente aqueles diretamente relacionados com metas e produtividade do trabalho. Porém seu conhecimento objetivo dos métodos de análise de processos é menos apurado do que o dos servidores com maior tempo de carreira, apesar da política de qualificação desenvolvida pelo INSS.

Desta forma se constitui uma **identidade relacional**, entendida esta como a visão que os servidores fazem da relação com seus pares, entre os antigos e os novos servidores situada no ambiente concreto de trabalho. A formação da identidade do trabalhador do seguro social constrói-se em seu microcosmo (a agência da previdência social onde desenvolve suas atividades), quando muito mantendo relação com a gerência executiva da região. Mesmo em sua relação com a chefia imediata os servidores mantêm um sentimento de igualdade, a medida que os ocupantes destas funções são servidores de carreira e, muitas vezes, ocupam este cargo durante um período específico, retornando as suas atividades normais após este prazo.

Na relação entre os servidores nas agências estudadas verifica-se uma visão corporativista dentro do mesmo local de trabalho, sendo que para os servidores antigos com relação aos novos o sentimento predominante é o de quase tutela. Não é incomum verificarmos os servidores com maior tempo de carreira referirem-se aos recém-ingressos como “guris”, “gurias”, ou até mesmo, “meus alunos”, “filhinho”, etc. Esta forma de tratamento está diretamente ligada a formação da identidade para si que apresentamos anteriormente sobre estes servidores, ou seja, a medida que mantêm o conhecimento prático do processo de trabalho cabe a eles ensinarem os mais novos sobre os procedimentos e métodos para o desenvolvimento de suas funções. A partir de sua identidade para si o servidor com maior tempo de trabalho constrói a **identidade para o outro**.

Não obstante este sentimento de tutela frente aos servidores novos, os servidores antigos recebem dos novos para a continuidade do trabalho. Seu sentimento de pertencimento a determinada agência da previdência social entende a importância de garantir a continuidade do ambiente de trabalho e, desta forma, a posição apontada entre os novos servidores em não permanecer na carreira do seguro social<sup>7</sup> preocupa os antigos na questão da continuidade do

---

<sup>7</sup> Conforme apontado na tabela 05.

serviço, pois entendem que o conhecimento que possuem pode ser perdido caso a geração que estão formando deixe a previdência social.

Com relação aos servidores recém-ingressos na carreira do seguro social verifica-se que possuem uma tendência a absorver os conhecimentos que lhes são repassados e, por serem nomeados para o INSS após o processo de transformação técnica e organizacional pelo qual passou o instituto, tendem a implementar com maior rapidez o novo modelo de gestão e possuem maior propensão a se enquadrarem na proposta de produtividade estabelecida pela autarquia.

Analisando a tendência observada de não-sindicalização dos novos servidores componentes da carreira do seguro social entendemos que a mesma não pode ser justificada, porém, somente pela falta de interesse do servidor com pouco tempo de carreira sobre a atividade sindical. No caso da previdência social no Rio Grande do Sul, em específico, ocorre um duplo afastamento entre o recém ingresso na carreira e o sindicato representante da categoria. De um lado, os servidores novos não conseguem visualizar a importância do sindicato com relação às suas necessidades de melhoria nas condições de trabalho e, do outro lado, o sindicato mantém-se focado unicamente em sua base histórica de sustentação, ou seja, os servidores com maior tempo de carreira.

No caso do SINDISPREV-RS há uma política voltada preferencialmente às reivindicações que envolvem os servidores com maior tempo de carreira, principalmente aquelas referentes às transformações ocorridas no plano de carreira ao longo dos anos (anuênios de ex-celetistas, integralização da GDASS para os aposentados, etc). O sindicato adota uma linha de privilegiar os processos jurídicos referentes a este setor da categoria conforme pode ser verificado pelos boletins informativos divulgados para os servidores<sup>8</sup>.

Em um dos informativos distribuídos no mês de março de 2010 verifica-se que quatro das oito páginas do referido boletim remetem a questões relacionadas com processos judiciais de servidores com maior tempo de serviço.

Esta tendência do sindicato em priorizar as reivindicações do setor da categoria com maior tempo de serviço possui uma explicação objetiva. Após sua fundação em 1989 o sindicato manteve a mesma diretoria até os dias atuais. O afastamento desta diretoria do ambiente diário de trabalho acaba por causar um distanciamento dos dirigentes com o processo de transformação sofrido pela previdência sociais nas duas últimas décadas.

---

8 Boletim do SINDISPREV-RS – março de 2010

A renovação de sua base de atuação levou o sindicato a adotar medidas no sentido de garantir a manutenção do projeto desenvolvido até então pela direção sindical, como a mudança do estatuto em 2007 que instituiu a direção majoritária em detrimento ao modelo anterior de proporcionalidade. Ao mesmo tempo a entidade estabeleceu novos critérios para a formação de chapas para concorrer a eleição sindical, dificultando o acesso de novos servidores ao sindicato.

Desta forma ocorre um duplo processo de afastamento entre os novos servidores e o sindicato da categoria, que prioriza sua antiga base de atuação. Este estranhamento entre entidade sindical e os funcionários recém-contratados resulta em uma dificuldade em estabelecer uma agenda de ação coletiva entre os antigos e os novos servidores no sentido na busca pelas reivindicações da categoria profissional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo não teve a pretensão de apresentar considerações conclusivas sobre o tema em questão, mas sim iniciar um estudo sobre as transformações ocorridas no serviço público brasileiro nas últimas décadas, em especial a partir da elaboração do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado de 1995, e como estas mudanças afetaram os servidores públicos federais como um todo e aqueles pertencentes a carreira do seguro social em específico.

Este trabalho apresenta algumas limitações, apresentadas abaixo:

a) A complexidade dos servidores pertencentes a carreira do seguro social brasileiro, representada em todos os estados da federação, não permite que, com um estudo focado em duas cidades da região metropolitana gaúcha, possamos estabelecer respostas conclusivas sobre *como* as transformações ocorridas no ambiente de trabalho afetam a categoria de forma geral. Entendemos que o grau de importância destas mudanças de gestão e modo de trabalho devem afetar de forma distinta servidores de diferentes regiões do país.

b) O sindicato analisado representa os servidores que atuam nas agências da Previdência Social do Rio Grande do Sul, sendo que desta forma não podemos afirmar que a política adotada por esta entidade seja a mesma do restante dos sindicatos representativos da categoria.

Por outro lado, podemos afirmar a existência de um processo de transformação no ambiente de trabalho destes servidores a partir do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado de 1995 e, sobretudo, com a implantação do novo modelo de gestão e dos sistemas informatizados de controle da produtividade.

Os dados coletados a partir da aplicação dos questionários entre os servidores e das entrevistas realizadas nos permitiram verificar que as transformações em curso na administração pública federal influenciam a visão dos servidores sobre as categorias que nos propomos estudar no início desta pesquisa: estabilidade, adaptação ao processo de produção, produtividade e sindicalização. O que, se não é suficiente para constatarmos o grau de

importância das alterações sobre a formação da identidade dos trabalhadores do conjunto dos trabalhadores, nos permite concluir que este processo afeta diretamente os servidores componentes da carreira estudada.

Podemos verificar também a dificuldade da organização sindical em modificar-se frente as alterações ocorridas em sua base de atuação, adotando uma postura defensiva de manutenção de seu *status quo* no sentido de garantir a centralidade da política adotada desde o final da década de 1980, o que demonstra a inabilidade da entidade em renovar-se frente a uma nova realidade.

Tendo em vista os fatores elencadas acima acreditamos que a presente pesquisa não apenas responde a algumas questões importantes para entendermos a nova conjuntura pela qual atravessa o serviço público brasileiro como, sendo este o aspecto que consideramos mais importante, apresenta novos problemas que justificam a necessidade de continuação deste estudo:

a) Como estas transformações afetam os trabalhadores de diferentes regiões do país? E outras categorias do serviço público federal?

b) Qual o desafio colocado para as entidades sindicais representantes do serviço público federal brasileiro e qual a postura das mesmas frente a esta conjuntura de transformações em sua base de atuação?

Diante do exposto cremos que a relevância central deste trabalho foi estabelecer um novo horizonte no sentido da continuidade do estudo desenvolvido até então. Acreditamos que a representatividade do serviço público federal e de seus organismos de representação na estrutura do trabalho no Brasil justifica a necessidade de aprofundamento sobre este tema. Esta é a tarefa que buscaremos desempenhar em outras oportunidades.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARONI, Margaret e MONTAGNER, Paula. Previdência Social Brasileira – nova concepção e gestão integrada de recursos resultaram no atendimento digno à população. 2006.

BERTUSSI, Luis Antônio Sleimann e TEJADA, César A. O Conceito, Estrutura e Evolução da Previdência Social no Brasil.

Boletim do SINDISPREV-RS – março de 2010.

CATTANI, Antonio David & HOLZMANN, Lorena. Dicionário de Trabalho e Tecnologia. 1º Edição. Porto Alegre, 2006.

CARPINO, Pedro Luiz Gomes. Inteligência artificial aplicada ao direito. 2007.

DUBAR, Claude. *A socialização: construção das identidades sociais e profissionais*. 1ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

FARIAS, Pedro César Lima e GAETANI, Francisco. A política de recursos humanos e a profissionalização da administração pública no Brasil do século XXI: um balanço provisório. Lisboa, 2002.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas teoria e prática no Brasil*. 2.Ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

MEZSÁROS, István. Para Além do Capital. 1º Edição. São Paulo, 2002.

NUNES, Claudeci Mendonça. Gestão de equipes no serviço público: o desafio de ser gestor no INSS. Recife, 2007.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. Exposição no senado sobre a reforma da administração pública. Cadernos MARE. Brasília, 1997.

Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. Brasília, 1995.

Resolução No- 33, De 9 De Abril De 2007.

Resolução nº 133 INSS/DC de 26 de agosto de 2003.

WAHRLICH, Beatriz. 1984 A Reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas – uma apreciação geral. *RAP – Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 18, n.1

## APÊNDICE I



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
 INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
 PESQUISA II – MÉTODOS DE PESQUISA QUANTITATIVA

1. Sexo  
 Masculino.  
 Feminino.
2. Idade \_\_\_\_\_
3. A quantos anos está trabalhando na previdência social? \_\_\_\_\_
4. Antes de ingressar na previdência social já trabalhastes em outra área?  
 sim, no setor público.  
 sim, no setor privado.  
 não trabalhei em outra área.
5. Se a resposta anterior foi positiva, quantos anos trabalhou em outra(s) área(s)?  
 \_\_\_\_\_
6. O(A) senhor(a) é sócio do sindicato da categoria?  
 sim.  
 não.  
 era sócio, mas me desfiliei.
7. Se a resposta anterior foi positiva, a quantos anos está filiado ao sindicato?  
 \_\_\_\_\_
8. Em relação ao seu futuro profissional, você pretende...  
 continuar trabalhando na previdência social.  
 seguir no setor público, porém em outra instituição.  
 sair do setor público e ingressar no setor privado.
9. Em relação aos sistemas informatizados da previdência social, sua adaptação foi...  
 rápida  
 média  
 lenta
10. O(a) senhor(a) fez algum curso de informática básica antes ou durante a carreira na previdência social?  
 sim  
 não
11. Caso a resposta for positiva, este curso auxiliou na sua adaptação aos sistemas operacionais da previdência?  
 muito.  
 razoavelmente.  
 pouco.  
 não auxiliou.
12. Em relação a sua forma de trabalho, você prefere...  
 trabalhar coletivamente, ajudando meus colegas sempre que for preciso e pedindo auxílio quando necessário.  
 trabalhar individualmente e assim contribuir para alcançar as metas do grupo.
13. Fruto das novas teorias da administração científica e da forma de se pensar o Estado, os programas de Qualidade Total e produtividade passaram a ser implementados também no setor público. Na previdência social, você acredita que a produtividade deva ser medida...  
 levando em conta as metas do grupo como um todo, sem distinções individuais.  
 individualmente, sendo que cada servidor deve ser avaliado pelo que produz.
14. O sindicato da categoria representa atualmente não só os servidores do INSS, mas também os do ministério da previdência, do trabalho e da saúde. Você acredita que isto interfere na atuação do sindicato...  
 de forma positiva, pois fortalece a

categoria.

( ) de forma negativa, pois relega à segundo plano as reivindicações dos servidores do INSS.

( ) não interfere de nenhuma forma na atuação do sindicato.

**GRATO PELA COLABORAÇÃO!**