

ESCOLA DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

JORGE OG DE VASCONCELOS JUNIOR

**INSTITUTO NACIONAL DE SEGURO SOCIAL (INSS): UMA ANÁLISE DA
"MODERNIZAÇÃO" DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA**

Porto Alegre

2017

PÓS-GRADUAÇÃO - *STRICTO SENSU*



Pontifícia Universidade Católica
do Rio Grande do Sul

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL – PUCRS

ESCOLA DE HUMANIDADES

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

JORGE OG DE VASCONCELOS JUNIOR

**INSTITUTO NACIONAL DE SEGURO SOCIAL (INSS): UMA ANÁLISE DA
“MODERNIZAÇÃO” DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA**

RIO GRANDE DO SUL

2017

JORGE OG DE VASCONCELOS JUNIOR

**INSTITUTO NACIONAL DE SEGURO SOCIAL (INSS): UMA ANÁLISE DA
“MODERNIZAÇÃO” DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social ao Programa de Pós-Graduação da Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Nelson dos Reis

RIO GRANDE DO SUL

2017

Ficha Catalográfica

V33 l1 Vasconcelos Junior, Jorge Og de

Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) : uma análise da modernização da previdência social brasileira / Jorge Og de Vasconcelos Junior . – 2017.

137 f.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, PUCRS.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Nelson dos Reis.

1. Previdência Social. 2. Gestão. 3. Modernização. 4. Burocracia.
I. Reis, Carlos Nelson dos. II. Título.

JORGE OG DE VASCONCELOS JUNIOR

**INSTITUTO NACIONAL DE SEGURO SOCIAL (INSS): UMA ANÁLISE DA
“MODERNIZAÇÃO” DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social ao Programa de Pós-Graduação da Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Carlos Nelson dos Reis – Presidente
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS

Profa. Dra. Jane Cruz Prates
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS

Profa. Dra. Maria Lúcia Lopes da Silva
Universidade de Brasília – UnB

Porto Alegre, Rio Grande do Sul, maio de 2017.

AGRADECIMENTOS

Neste momento em que um filme passa bem diante de meus olhos, os agradecimentos permitem a extrapolação das emoções, mas em outra direção podem incorrer em injustiças a pessoas que contribuíram com essa longa construção. Desde já, minhas desculpas! Quero também compartilhar que o tardar desse processo de formação se deu não por escolhas que fiz sob perspectivas individuais, mas diante de projetos coletivos.

Evitando os clichés, quero agradecer à “O Cara”. Sujeito de seu destino, sagaz, inteligente que me fez ser a pessoa que sou, e que criou as bases para o que poderei vir a ser, meu pai Jorge Og (*in memoriam*), que me incentivou a esse mestrado e a quem dedico parte de minhas saudades diárias.

E com ele a minha mãe, “Dona Neuza”, guerreira, trabalhadora que “segurou na unha” a chefia e a criação de 4 filhos, os quais também fazem parte da minha construção e vontade de ir além e, por isso, tornaram-se merecedores também desses agradecimentos, cada um com a sua referência. Cito nominalmente aqui a minha irmã Daniele, pois, do contrário, teria minha vida posta em risco eminente.

À Mari Goin, esposa, companheira, colega e amiga leal. Sem ela, essa tarefa seria terrivelmente mais penosa, sofrida e sem os êxitos que possa vir a ter: sua leitura atenta, as conversas sem hora e as sugestões carinhosas referem que nesta dissertação me cabem todos os ônus e a ti os bônus que vier a ter. Em seu ventre mais um fruto dessa relação, Mariê, que já nos torna plenos antes mesmo do seu nascimento. Que nossos/as filhos/as vejam um mundo melhor, pois para os críticos não há transformações impossíveis.

Ao irmão que a vida me deu, Thiago Alves Dias, meu crítico mais exigente e meu principal defensor, não teve um minuto nesta dissertação que não tenha pensado em ti, sob a auto cobrança de honrar a nossa amizade. Apesar da distância espacial, desde a graduação você continua sendo minha principal referência, pois “sempre seremos do DAMK”. Igualmente dedico aos meus eternos companheiros de DANK que me formaram o sujeito que sou.

A Carlos Nelson, por sua história e por se revelar um parceiro apreendendo a identificar minhas limitações e, com elas, minhas potencialidades e, assim, criando entre nós um laço que perdurará. Ao conjunto da minha banca examinadora: à Lúcia, pelo pronto aceite, por acompanhar e contribuir com a minha trajetória

profissional, por falar quando muitos optam em calar e pelos ensinamentos, sempre acrescentando conhecimento em todos os assuntos. À Jane, pelos momentos partilhados até quando a dinâmica e compromissos da vida lhe tornavam raros os minutos de sossego. Quero que saiba que essa família te ama e te queremos sempre perto. Aos demais professores da PUCRS por acompanharem e contribuírem tão carinhosamente com a minha trajetória.

Aos colegas de Núcleo e de PUC, que, devido à minha dinâmica de mestrando-trabalhador, tive menos contato do que gostaria. Aos colegas que acompanham minha trajetória profissional, política e acadêmica nos diferentes espaços que atuei (Uruguaiana, Novo Hamburgo, Porto Alegre, Brasília, CRESS, SINDSPREV, CNASF/FENASPS etc), pela compreensão de minhas repetidas ausências, e por contribuírem com essa pesquisa enviando-me sugestões de leitura ou por me incentivarem a continuar. Aos trabalhadores que, atuando dentro ou fora do sistema previdenciário, sofrem os impactos da ineficiência destes modelos gerenciais. A eles também é dedicado meu suor, a minha doação e esta dissertação!

SAMBA DE AMOR

Quanto me andei

Talvez pra encontrar

Pedaços de mim pelo mundo

Que dura ilusão

Só me desencontrei

Sem me achar

Aí eu voltei

Voltar quase sempre é partir

Para um outro lugar

O meu olhar se turvou

E a vida foi crescendo

E se tornando maior

Todo o seu desencanto

*Ah, todos os meus gestos de
amor*

Foram tragados no mar

Ou talvez se perderam

Num tempo qualquer

Mas há sempre um amanhecer

E o novo dia chegou

E eu vim me buscar

[...]

Elton Medeiros, Paulinho da
Viola e Hermínio Bello de
Carvalho

RESUMO

A presente dissertação versa sobre as iniciativas de “modernização” da previdência social brasileira, antes mesmo de sua institucionalização, nos anos 1920, até o Projeto do Novo Modelo de Gestão (PNMG) de 2002. Assim, objetivou-se analisar quais as repercussões que o projeto de “modernização” da gestão do INSS de 2002 trouxe aos processos de trabalho e ao reconhecimento dos direitos sociais na instituição com vistas a fornecer os subsídios para futuros estudos e ações de reforma do atual modelo. A pesquisa orientou-se pelo método de investigação e exposição materialista histórico e dialético por entender que ele possibilita desvendar o real em suas mais diversas contradições. Com base na utilização do enfoque misto, para a análise das informações coletadas e a partir da revisão bibliográfica e análise documental, utilizou-se da técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 2009), organizada em torno de três etapas: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados. Desse modo, os resultados apontam que até a sua institucionalização, a política foi gerida exclusivamente pelos seus trabalhadores e se constituiu nas primeiras formas de organização classistas no Brasil. Com a posterior coparticipação do Estado e a gradativa minimização da participação dos trabalhadores na gestão da previdência social brasileira, intensificaram-se os problemas gerenciais, levando essa política social ao abismo do burocratismo que se encontra até a atualidade. Desse feito, desde os anos 1920, dezenas foram as iniciativas de modernização conservadora do sistema previdenciário. No entanto, todas elas muito similares em sua superficialidade quanto às soluções emergenciais encontradas para tais problemas estruturais. Portanto, conclui-se que ainda é possível avançar em efetivas reformas gerenciais no INSS, como nos pontos referentes à maior participação dos usuários da política no controle social e planejamento da mesma, revertendo o salto no número de reclamações acumuladas na Ouvidoria do Instituto, que é reveladora das tensões na relação usuário x INSS; na racionalização da ocupação de cargos de gestão; e na (re) estruturação da Carreira do Seguro Social. Por fim, a expectativa é que este estudo contribua para o debate deste importante e fundamental tema que conflita a sociedade brasileira.

Palavras-Chave: Previdência Social; Gestão; Modernização; Burocracia.

ABSTRACT

This dissertation is about the "modernization" initiatives of Brazilian social security, even before its institutionalization in the 1920s until the New Model of Management Project (PNMG) of 2002. Thus, it was aimed to analyze the repercussions that the project of "Modernization" of the 2002 INSS management brought to the work processes and recognition of social rights in the Institution with a view to providing the subsidies for future studies and reform actions of the current model. The research was guided by the method of historical and dialectical materialist investigation and exposition because it understood that it allows to unveil the real in its most diverse contradictions. Based on the use of the mixed approach, to analyze the information collected and from the bibliographic review and documentary analysis, the content analysis technique was used (BARDIN, 2009), organized around three stages: pre-analysis, The exploitation of the material and the treatment of results. Thus, the results show that until its institutionalization, politics was managed exclusively by its workers and constituted the first forms of class organization in Brazil. With the later co-participation of the State and the gradual minimization of workers' participation in the management of Brazilian social security, managerial problems intensified, taking this social policy to the abyss of bureaucracy that is still up to date. Since the 1920s, dozens of initiatives have been the conservative modernization of the social security system, but all of them are very similar in their superficiality to the emergency solutions found for such structural problems. Therefore, it is concluded that it is still possible to advance in effective management reforms in the INSS, as in the points referring to the greater participation of the users of the policy in the social control and planning of the same, reversing the jump in the number of complaints accumulated in the Ombudsman's Office that is Revealing the tensions in the user x INSS relation; In the rationalization of the occupation of management positions; And the (re) structuring of the Social Security Career. Finally, the expectation is that this study contributes to the debate of this important and fundamental issue that conflicts with Brazilian society.

Keywords: Social Security; Management; Modernization; Bureaucracy.

LISTA DE SIGLAS

ANEEL	– Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	– Agência Nacional do Petróleo
ANATEL	– Agência Nacional de Telecomunicações
CAP	– Caixas de Aposentadorias e Pensões
CCQ	– Círculo de Controle e Qualidade
CLT	– Consolidação das Leis Trabalho
CNT	– Conselho Nacional do Trabalho
CEPAL	– Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
CUT	– Central Única dos Trabalhadores
DASP	– Departamento Administrativo do Serviço Público
CNPS	– Conselho Nacional de Previdência Social
CRPS	– Conselho Regional de Previdência Social
DATAPREV	– Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social
DIRAR	– Diretoria de Arrecadação
DIRAT	– Diretoria de Atendimento
DIRBEN	– Diretoria de Benefício
GDASS	– Gratificação de Desempenho da Atividade do Seguro Social
IAP	– Instituto de Aposentadorias e Pensões
IAPAS	– Instituto Nacional de Administração Previdência Social
IAPB	– Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários
IAPETC	– Instituto de Aposentadorias e Pensões dos trabalhadores em transporte de cargas
IAPI	– Instituto de Aposentadorias e Pensões dos industriários
IMA	– Idade Média do Acervo
INAMPS	– Instituto Nacional de Assistência Médica
INSS	– Instituto Nacional de Seguro Social
INPS	– Instituto Nacional de Previdência Social
ISSB	– Instituto de Serviços Sociais do Brasil
JRPS	– Junta de Recursos da Previdência Social

LBA	– Legião Brasileira de Assistência
LOPS	– Lei Orgânica da Previdência Social
MARE	– Ministério da Administração e Reforma do Estado
MDS	– Ministério do Desenvolvimento Social
MP	– Medida Provisória
MPAS	– Ministério da Previdência e Assistência Social
MPOG	– Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPS	– Ministério Previdência Social
NGP	– Nova Gestão Pública
ONU	– Organização das Nações Unidas
PDRE	– Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PGA	– Projeto Gestão do Atendimento
PNMG	– Projeto Novo Modelo de Gestão
REAT	– Regime de Atendimento em Turnos
SENAI	– Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SEAS	– Seção de Estudos e Assistência Social
SESI	– Serviço Social da Indústria
SINDSPREV	– Sindicato de Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social Federal
SINPAS	– Sistema Nacional de Previdência Social

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Elementos que compõem a (não) eficiência da gestão pública.....34

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Características da administração pública entre 1950-1979.....	49
Quadro 02 – Resumo dos Congressos de 1953 e 1957.....	75
Quadro 03 – Divisão das Direções-Estaduais por categorias.....	84
Quadro 04 – Produtos do Primeiro Serviço.....	97
Quadro 05 – Produtos do Segundo Serviço.....	99
Quadro 06 – Produtos do Terceiro Serviço.....	100
Quadro 07 – Funções e atribuições no PNMG.....	101

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Quantidade de atendimento (1970/1980).....	76
--------------------------------------------------------	----

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 O PROCESSO DE “MODERNIZAÇÃO” DA GESTÃO PÚBLICA: CONCEITOS E CARACTERÍSTICAS	24
2.1 “MODERNIZAÇÃO” E GESTÃO PÚBLICA: TRAÇOS E CONCEITOS	24
2.1.1 <i>Gestão: elementos históricos, concepção e particularidades</i>	24
2.1.2 <i>Fundamentos conceituais da gestão pública</i>	27
2.1.3 <i>“Modernização” da gestão pública: do que se trata?</i>	31
2.2 O PRESENTE COMO HERANÇA DO PASSADO: O PROCESSO DE “MODERNIZAÇÃO” DA GESTÃO PÚBLICA..	35
2.2.1 <i>O processo de “modernização” da gestão pública: aspectos mundiais</i>	36
2.2.2 <i>Particularidades da gestão pública na formação sócio-histórica brasileira</i>	40
2.2.3 <i>Expressões contemporâneas: em análise, a modernização gerencial do Estado no Brasil nos anos 1990</i>	50
3 REFORMA ADMINISTRATIVA NA PREVIDÊNCIA BRASILEIRA	56
3.1 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA NO BRASIL.....	56
3.1.1 <i>A Lei Eloy Chaves e as Caixas de Aposentadorias e Pensões</i>	61
3.1.2 <i>Os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs)</i>	68
3.1.3 <i>A incessante busca pela unificação da gestão previdenciária: Democracia, Autocracia e Retorno à Democracia</i>	72
3.2 A GESTÃO DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA E OS IMPACTOS PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988	79
3.2.1 <i>A Formação e Gestão do INSS entre os anos 1990-2000</i>	82
4 PROPOSTA DE “MODERNIZAÇÃO” DO INSS: PROJETO NOVO MODELO DE GESTÃO DE 2002	90
4.1 O PRESENTE REPETINDO O PASSADO	90
4.1.1 <i>Contexto político da gestão do INSS na passagem para o Século XXI</i>	92
4.1.2 <i>Proposta metodológica do PNMG</i>	96
4.2 QUINZE ANOS DEPOIS: OS RESULTADOS ESPERADOS E PRODUTOS ENTREGUES APÓS O ARQUIVAMENTO DO PROJETO	109
4.2.1 <i>Produtos Implementados: entre o sucesso e o fracasso</i>	110
4.2.2 <i>Análise do INSS na conjuntura atual</i>	120
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	127
REFERÊNCIAS	132

1 INTRODUÇÃO

A última grande tentativa de “modernização” do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), iniciada por volta do ano 2002, foi alvo de inúmeros debates e questionamentos, seja de setores ligados diretamente ao Estado Brasileiro, seja de outras organizações, como sindicatos, federações, centrais, associações e conselhos. Isso ocorreu principalmente por causa das repercussões nos processos de trabalho da política previdenciária e no reconhecimento de direitos em âmbito previdenciário, fato que passou a ocasionar uma permanente tensão entre representantes do Estado e os trabalhadores. Essa realidade traz impactos (in) diretamente na gestão e no reconhecimento de direitos, já instituídos legalmente.

A iniciativa da reforma administrativa gerencial do INSS tem suas bases calcadas também em mudanças da gestão e organização da força de trabalho no Brasil e no mundo, em um período em que o Estado anunciou importantes alterações na sua organização, oriundas da incorporação de “novas” bases ideológicas e políticas.

Logo, essas mudanças no modelo de organização da racionalização burocrática do Estado, somadas às novas técnicas de gestão flexível da força de trabalho, trazem alterações significativas nos âmbitos público e privado. De modo particular, na esfera estatal ocorre um rearranjo, principalmente no campo da gestão da proteção social, pois o sinônimo de modernização da máquina pública é a redução do Estado e dos seus gastos com políticas sociais e, consecutivamente, a adaptação do Estado brasileiro aos fluxos do capitalismo em sua fase mundializada e financeirizada.

A escolha por essa temática fundamenta-se em três perspectivas: a primeira está na aproximação que o acadêmico tem com o tema, a partir de sua atividade profissional como funcionário concursado do INSS. Nessa perspectiva, a experiência do investigador em mais de oito anos de trabalho como Assistente Social do INSS – sendo dois deles na Direção Central em Brasília como Chefe da Divisão de Serviço Social do INSS (Diretoria de Saúde do Trabalhador), Chefe da Divisão de Planejamento e Modernização da Rede de Atendimento (Diretoria de Atendimento) e em Função Gratificada na Diretoria de Benefício; na coordenação do Grupo de Trabalho de Previdência Social do CRESS/RS (gestão 2014/2016); e na condição de

Diretor de Formação Sindical do Sindicato de Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social Federal (SINDISPREV/RS gestão 2013/2015) – contribui para dimensionar os impactos desse processo em diferentes espaços no Instituto.

Espera-se isso porque, nessa dissertação, são articulados os impactos da “modernização” promovida pela instituição no processo de trabalho (*lócus* de atuação sindical) e no reconhecimento de direito (*lócus* de trabalho do pesquisador), desta que é a maior autarquia brasileira na análise e reconhecimento de direitos aos trabalhadores. Essas duas dimensões, ao longo do tempo, alimentaram dúvidas e curiosidades que buscam serem respondidas e desveladas no transcorrer da pesquisa.

Em uma segunda perspectiva, está a razão acadêmica de buscar o estudo teórico que fundamenta a gestão gerencial de organizações públicas estatais do porte do INSS, bem como os referenciais teóricos que orientaram suas respectivas mudanças. A finalidade dessa busca é oferecer visibilidade a esses processos, considerando que o burocratismo constitui-se em importante entrave para a consecução das políticas públicas.

Por fim, em terceira perspectiva, tem-se a contribuição social que resulta do estudo como um todo. Acredita-se que, por meio desta dissertação, será possível contribuir subsídios para a ampliação dos debates acerca da “modernização” da gestão a partir de uma análise crítica que contemple não apenas os discursos instituídos, mas também o desocultamento de suas contradições.

As três perspectivas acima citadas somadas à atualidade do tema, bem como sua relevância, sustentam a justificativa de escolha dessa abordagem para a pesquisa conduzida nesta dissertação.

Assim, o objeto de estudo da presente dissertação, apresentada ao PPGSS/PUCRS, é a previdência social, mais especificamente a problematização da “modernização” da gestão do INSS, realizada a partir de 2002 no Brasil, e seus rebatimentos nos processos de trabalho e nos direitos previdenciários. Essa temática vincula-se à linha de pesquisa Serviço Social, Seguridade Social e Políticas Sociais.

Logo, o tema apresentado refere-se a um estudo teórico e prático da “modernização” do INSS. Para tal fim, foi utilizada como ponto de partida a formação do Estado burocrático brasileiro, com especial atenção para o período de 2002 a

2016, em razão de ser o período em que mais se observam mudanças gerenciais no órgão. Trata-se do lócus referencial de observação, apesar de o processo de “modernização” do sistema previdenciário compreender todo o período de institucionalização do mesmo, a partir de seus diferentes modelos (CAPs, IAPs, INSP e INSS).

Considerando essas justificativas e motivações, o seguinte problema de pesquisa norteia a investigação proposta: Quais as repercussões que o projeto de “modernização” da gestão do Instituto Nacional de Seguro Social de 2002 trouxe aos processos de trabalho e ao reconhecimento dos direitos sociais na Instituição? Desse problema, resultam as seguintes questões norteadoras: 1) Qual a concepção de modernização que norteou a proposta de 2002 e quais seus determinantes históricos? 2) Quais as características da proposta e as alterações por ela instituídas? 3) Quais os impactos desta “modernização” nos fluxos e na gestão dos direitos previdenciários? e 4) Quais os limites e as possibilidades de diálogo entre a proposta e a construção de uma gestão eficaz do INSS?

Nesse sentido, o objetivo geral desta dissertação é: analisar quais as repercussões que o projeto de “modernização” da gestão do INSS de 2002 trouxe aos processos de trabalho e ao reconhecimento dos direitos sociais na Instituição com vistas a fornecer os subsídios para futuros estudos e ações de reforma do atual modelo, a partir de três objetivos específicos:

1. Apreender como foram concebidas as diversas iniciativas de “modernização” da gestão do INSS, desde a formação da política previdenciária no Brasil;
2. Dimensionar os impactos do processo de modernização nos fluxos e na gestão dos direitos previdenciários;
3. Evidenciar os limites e as possibilidades na construção de uma gestão eficaz do INSS.

Para tal, a escolha metodológica, seja ela longa, cansativa ou repleta de dubiedades, orientou o caminho a ser percorrido, pois “não se pode conceber o mundo como um conjunto de coisas acabadas, mas como um conjunto de processos” (MARX; ENGELS, 1963, p. 195). No entanto, deu a “forma, o modo para resolver problemas e buscar respostas para as necessidades e dúvidas” (MICHEL, 2009, p. 35) acerca do objeto de estudo.

Logo, escolheu-se como método de investigação e exposição o método materialista histórico e dialético por entender que ele possibilita desvendar o real em suas mais diversas contradições. Assim, nas manifestações dinâmicas e imediatas da autarquia, foi necessário um método que fizesse sucessivas aproximações ao objeto para apreensão deste e a construção de mediações no processo de exposição. Isso ocorreu a partir de categorias fundamentais do método marxiano, como totalidade, historicidade, contradição e mediação. Portanto, no processo de subjetivação,

[...] a abstração é a capacidade intelectiva que permite extrair de sua contextualidade determinada (de uma totalidade) um elemento, isolá-lo, examiná-lo; é um procedimento intelectual sem o qual a análise é inviável – aliás, no domínio do estudo da sociedade, o próprio Marx insistiu com força em que a abstração é um recurso indispensável para o pesquisador. A abstração, possibilitando a análise, retirada do elemento abstraído as suas determinações mais concretas, até atingir ‘determinações as mais simples’. Neste nível, o elemento abstraído torna-se ‘abstrato’ – precisamente o que não é na totalidade de que foi extraído: nela, ele se concretiza porquanto está saturado de ‘muitas determinações’. A realidade é concreta exatamente por isso, por ser ‘a síntese de muitas determinações’, a unidade do diverso; que é própria de toda totalidade. O conhecimento teórico é, nessa medida, para Marx, o conhecimento do concreto, que constitui a realidade, mas que não se oferece imediatamente ao pensamento: deve ser reproduzido por este e só ‘a viagem de modo inverso’ permite esta reprodução. Já salientamos que, em Marx, há uma contínua preocupação em distinguir a esfera do ser da esfera do pensamento; o concreto a que chega o pensamento pelo método que Marx considera ‘cientificamente exato’(o ‘concreto pensado’) é um produto do pensamento que realiza ‘a viagem de modo inverso’ (NETTO, 2011, p. 44).

Em coerência com o método, utilizou-se o enfoque misto por entender que, (1) assim como aponta Lefebvre (1991), o método materialista histórico e dialético reconhece a necessária complementariedade entre quantidade e qualidade, objetividade e subjetividade, aparência e essência como partes da totalidade concreta; e (2) o universo a ser pesquisado (MPS/INSS), historicamente constitui suas análises sob influência de fontes quantitativas, em detrimento de análises qualitativas. Logo, buscou-se articular essas fontes ao conjunto das relações sociais na dinâmica social que se constitui a arena onde está situado o objeto. Dessa forma, o enfoque “é mais o que uma simples coleta e análise dos dois tipos de dados; envolve também o uso das suas abordagens em conjunto” (CRESWEL, 2010, p. 27).

Assim, a pesquisa subsidiou-se em revisão bibliográfica. Para isso, recorreu-se aos materiais já publicados acerca do objeto de estudo e de livre circulação em âmbito acadêmico, como pesquisas, artigos acadêmicos, livros e estudos

sindicais/associações. “Neste caso, seu intuito não é resolver o problema em si, mas levantar informações que ajudem a entendê-lo melhor, é recolher informações e conhecimento prévio sobre o problema [...]” (MICHEL, 2009, p. 40). Daí derivou o primeiro desafio, já mencionado, uma vez que análise prévia do estado da arte da gestão previdenciária revelou a escassez das produções e sistematizações quanto à gestão previdenciária no Brasil nos últimos 20 anos. Também se abriu a possibilidade de confrontar, comparativamente, o modelo de gestão do INSS a outros de instituições congêneres brasileiras (a exemplo, das gestões de regimes próprios de previdência social de setores públicos) ou em países de similar modelo de proteção social.

Em um segundo momento, foi realizada a coleta de dados a partir de pesquisa em documentos disponibilizados pelas esferas públicas, com destaque para o atual Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e seus antecessores, e do Ministério do Planejamento, orçamento e Gestão (MPOG), em torno da gestão da política previdenciária, seu acesso e suas condicionalidades, bem como fluxos, regimentos, leis e orientações no âmbito interinstitucional. Para tanto, foram estabelecidos os seguintes critérios de seleção dos documentos: emitidos pelos referidos Ministérios e pelo INSS e suas diretorias¹; que fossem datados de 2002-2016; e que abordassem temas relacionado ao atendimento, informatização e temas afins ao objeto e, com isso, observando as categorias teóricas centrais do estudo (gestão pública e burocracia e modernização), por meio de um roteiro norteador para análise documental.

Ressalta-se que, na atualidade, há uma nítida escassez de produções científicas *lato sensu*, artigos ou pesquisas que tenham como objeto de pesquisa a gestão do INSS. No entanto, em outra medida, não são incomuns as amplas produções acadêmicas, livros, artigos em revistas especializadas sobre a política de previdência social e os diversos benefícios previdenciários e assistenciais operacionalizados por ela. Assim, produções científicas que se proponham a discutir a gestão dessa política, para o entendimento do processo de formação e conformação destas no Brasil, possuem uma ampla lacuna e espaço a ser preenchido. Tal escassez de documentação é agravada pelo fato de que, em 27 de dezembro de 2005, o prédio onde fica localizado o INSS sofreu um incêndio de

¹ O critério de seleção destas levou em consideração a ligação direta que estas possuem com o processo de trabalho, e, conseqüentemente, sua relevância no processo de “modernização”.

grandes proporções em que foram queimados diversos documentos, entre eles os relacionados à gestão e aos projetos de “modernização” do INSS. Assim, para esta dissertação foi necessário apropriar-se criticamente dos poucos materiais referentes a gestão do sistema previdenciário, que, em sua maioria, foram desenvolvidos pela instituição e pelos intelectuais que a compunham, o que, conseqüentemente, demandou um maior cuidado analítico, uma vez que estes possuem uma visão institucionalizada e romantizada dos problemas enfrentados na gestão da previdência social, à exemplo da imperiosa e ampla utilização das publicações de Reinhold Stephanes.

Considerando que há inúmeros dados quantitativos produzidos pelo MDSA e pelo INSS, muitos deles sem análise qualitativa, tais dados foram apropriados e incorporados à pesquisa para subsidiar as análises que sustentaram as questões levantadas pelo estudo. Assim, foram considerados dados quantitativos referentes ao atendimento, ao número de usuários do sistema, e ao número de servidores, portanto, dados relacionados e que auxiliaram a apreensão e a análise do objeto pesquisado.

Para analisar as informações coletadas, utilizou-se da técnica de análise de conteúdo, organizada em torno de três etapas, segundo Bardin (2009), a saber: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados (inferência e a interpretação).

Pré-análise: fase em que o material foi organizado e as decisões iniciais sobre os rumos de análise foram tomadas. Nas palavras de Bardin (2009, p. 121), “geralmente, esta primeira fase possui três missões: a escolha dos documentos a serem submetidos à análise, a formulação das hipóteses e dos objetivos e a elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação final”;

Exploração do material: etapa em que o material foi organizado e submetido a um adensamento e aprofundamento mais criterioso, levando a um processo de aproximações, sistematizações e categorização do material;

Tratamento dos resultados: de um todo caótico, foram extraídas as múltiplas determinações que conduziram por meio “da viagem de volta”, ao conhecimento do concreto. Assim, o terceiro momento constituiu-se da exposição, em que, com auxílio de quadros, tabelas e outros recursos metodológicos, os objetivos desta investigação científica foram expostos, relacionando o processo de

“modernização” dos últimos 12 anos, bem como os dados empíricos produzidos no mesmo espaço e seus rebatimentos na realidade dos atendimentos ao público e nos fluxos dos processos de trabalho dos sujeitos envolvidos (servidores, usuários, gestores, rede etc.).

Dessa forma, ressalta-se a observância dos cuidados éticos que tal investigação demandou. Embora não tenham sido utilizadas entrevistas, mas sim pesquisa documental, a pesquisa buscou zelar pela fidedignidade das referências utilizadas nos documentos, respeitando as fontes e o entendimento, seja do legislador, seja do gestor que as formulou e as promulgou.

A pesquisa resultou em informações e análises que poderão subsidiar decisões, negociações e discussões no campo da ampliação, universalização e, principalmente, da gestão da política previdenciária nos marcos do INSS, que se constitui como porta de entrada para o (não) acesso à política.

Nessa ótica, o presente estudo está organizado em quatro capítulos, sendo que o primeiro deles é constituído pela introdução. O segundo, por sua vez, intitulado “O Processo de “Modernização” da Gestão Pública: Conceitos e Características”, expõe um breve resgate histórico dos fundamentos históricos da formação da gestão brasileira e os aspectos conceituais transversais ao tema, essenciais para entender a proposta de modernização do Estado e os seus traços de patrimonialismo, burocratismo e mandonismo, presentes e muito expressivos na atualidade. Utilizar-se-á de intelectuais consagrados pelos idealizadores das contrarreformas dos anos 1990, como o economista Bresser Pereira, a fim de expor seus pensamentos e analisar suas contradições.

O terceiro capítulo, denominado “Reforma Administrativa na Previdência Brasileira”, está direcionado para a análise da relação entre a reforma administrativa do Estado brasileiro e a previdência social do mesmo. Iniciando-se por um resgate das primeiras iniciativas de proteção social no Brasil, as associações dos trabalhadores em Mútuas antes mesmo da organização de unidades sindicais, passando à institucionalização da política previdenciária a partir 1923 (Lei Elói Chaves), que se desdobrará nas mais diversas instituições de previdência (CAPs, IAPs, INAMPS e INPS) até a criação do INSS. Dessa forma, são expostas as bases histórico-estruturais que possibilitaram a formação do INSS e que motivaram seu

projeto de “modernização”, em consonância com a tentativa de reestruturação promovida pelo Estado brasileiro.

O quarto capítulo, intitulado “O Novo Modelo de Gestão do INSS (NMG)”, analisa o projeto de “modernização” (NMG), de 2002, a partir dos eventos ocorridos durante a execução do projeto e da avaliação da sua exequibilidade, dos rebatimentos na gestão dos benefícios previdenciários e nos fluxos de trabalho dos servidores do INSS, de modo a promover um balanço deste projeto e sua dimensão de executabilidade na conjuntura institucional.

Por fim, o quinto e último capítulo, “Considerações Finais”, sinaliza, a partir das conclusões desta pesquisa e ao regressar ao ponto de partida, possibilidades para outra proposta de gestão, sob bases alicerçadas pela efetiva viabilização de direitos.

2 O PROCESSO DE “MODERNIZAÇÃO” DA GESTÃO PÚBLICA: CONCEITOS E CARACTERÍSTICAS

O presente capítulo forma as bases conceituais sobre as quais será analisado o objeto desta dissertação. Logo, para compreender como se apresentam os elementos da modernização da gestão pública, deve ser realizado um caminho metodológico de imersão no entendimento do trinômio gestão, modernização e burocracia no Brasil e no mundo, no conjunto de sua totalidade e historicidade.

2.1 “Modernização” e gestão pública: traços e conceitos

Proveniente do latim *gestio*, gestão pressupõe o ato de gerir e administrar e denota o gerenciamento ou administração de determinada ação (TODESCHINI, 2000). No entanto, gerir não é um ato que pressupõe apenas técnicas, mas intencionalidades e objetivos claramente definidos. Quando se trata da gestão pública, essas intencionalidades e objetivos se vinculam ao direcionamento que o Estado provém em relação ao atendimento das demandas da sociedade, sejam elas vinculadas aos trabalhadores ou aos setores econômicos. Em face disso, entender as intencionalidades e os objetivos que levam o Estado a promover o processo de “modernização”² da sua estrutura burocrática é a chave para analisar a gestão de políticas públicas e suas respostas sociais.

Nessa ótica, o presente item objetiva explicitar conceitos elementares a essa análise e, a partir da abordagem de categorias como totalidade e historicidade, analisar os elementos que direcionaram o Estado nos processos de “modernização”.

2.1.1 Gestão: elementos históricos, concepção e particularidades

A importância de partir-se da análise do conceito de gestão deve-se ao fato de que esse é o objeto do processo de “modernização” gerencial do INSS. Em face disso, partilha-se do conceito de administração entendendo-o como sinônimos de gestão, o qual:

² O uso das aspas será utilizado até o item 2.2.3, quando se explicita o uso inadequado do termo.

[...] refere-se à organização de recursos (meios) para atingir uma dada finalidade, ou seja, a finalidade determinada aos recursos que serão utilizados e a racionalidade envolvida na ação. Essa relação dialética estabelecida entre meio-racionalidade-fim apresenta as diferentes articulações que podem ocorrer: fim-meio, racionalidade-fim e racionalidade-meio (SOUZA FILHO, 2013, p. 13).

O fim referido deve observar as múltiplas dimensões que atendam aos interesses da sociedade como um todo, principalmente no que tange à gestão de políticas públicas, em que elementos como universalização e ampliação de direitos devem ser considerados para além do simples binômio custo-benefício. A partir disso, ressalta-se que devem ser articuladas a dimensão política (finalidade) com a dimensão técnica (utilização racional dos recursos).

O processo de gerir é ontológico ao ser social e é parte dos processos de trabalho, em qualquer forma social. Logo, a gestão do Estado pode ser orientada por valores democráticos ou concentradores de poder, sendo que o modo como são realizados podem instigar processos emancipatórios ou processos subalternizadores, ou ambos de modo contraditório. Em seu conteúdo e no modo como se materializa, traz uma visão de homem, de sociedade e de direção social (PRATES, 1995).

Assim, pela recorrente preocupação identificada em 2002 no projeto do Novo Modelo de Gestão (NMG) do INSS em promover o processo de “modernização”, acompanhado de uma série contrarreformas³ buscando implementar os preceitos do Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRE) e repensar os processos de trabalho, os sistemas informatizados, a infraestrutura e o papel das pessoas, dentre usuários e servidores na gestão da política previdenciária, indaga-se: Qual a finalidade desta organização gerencial? Quais os grupos de interesse atingidos? E quais suas configurações?

Para compreender essas questões, incumbe destacar que as técnicas e medidas de gerir os processos de produção surgem pós-Revolução Industrial, na Inglaterra (século XIX), como uma forma de corrigir “disfunções” do crescimento das organizações e facilitar os processos de tomada de decisões, buscando evitar cinco obstáculos principais na produção das mercadorias: o mecanicismo, as subutilizações da força de trabalho, a interrupção de fluxos de informações, a

³ O porquê da utilização deste termo será explicado no item 2.2.1, em que será exposto o processo de modernização da gestão pública.

limitação de papéis/autonomia e a indefinição de responsabilidades. Ao criar níveis hierárquicos e vantagens materiais individuais nos diferentes níveis, estimularam a competição entre os operários, gerando uma ampliação da produtividade, sendo essa uma das marcas do primeiro período de Revolução Industrial (ENGELS, 2007).

Ao analisar a situação da classe trabalhadora na Inglaterra pós-Revolução Industrial, caracterizou-se que a constituição das relações sociais dos trabalhadores no período pré-introdução das máquinas na produção, aludia que:

[...] os trabalhadores sobreviviam suportavelmente e levavam uma vida honesta e tranquila, piedosa e honrada; sua situação material era bem superior à de seus sucessores: não precisavam matar-se de trabalhar, não faziam mais do que desejavam e, no entanto, ganhavam para cobrir suas necessidades e dispunham de tempo para um trabalho sadio em seu jardim ou em seu campo, trabalho que para eles era uma forma de descanso; e podiam, ainda, participar com seus vizinhos de passatempos e distrações - jogos que contribuía para a manutenção de sua saúde e para o revigoramento de seu corpo. Em sua maioria, eram pessoas de compleição robusta, fisicamente em pouco ou nada diversas de seus vizinhos campônios. Seus filhos cresciam respirando o ar puro do campo e, se tinham de ajudar os pais, faziam-no ocasionalmente, jamais numa jornada de trabalho de oito ou doze horas (ENGELS, 2007, p.46).

Com a invenção das máquinas de tecer, como a Jenny em 1764, que ampliaram a produção de fios, houve uma mudança radical na vida do trabalhador inglês. Ainda durante muito tempo, figurou a imagem do proletário rural, que dividia suas atividades entre a agricultura em pequenos lotes e a produção têxtil. Aos poucos, com a introdução de novas técnicas de cultivo e a migração dos trabalhadores do campo para a cidade, essas terras foram sendo ocupadas pela nova classe dos grandes arrendatários. Já nas cidades, para os trabalhadores sem condições de comprar as modernas máquinas de fiar não lhes restavam muitas opções para além de integrarem a classe dos proletários industriais.

Isso marcou a transição do trabalho artesanal, manufatureiro, de subsistência, em pequena escala, por vezes familiar, para o trabalho fabril, estranhado, especializado, em que os frutos do trabalho eram apropriados pelos donos dos meios de produção, pois o trabalhador já não seria mais o possuidor das ferramentas. Igualmente no campo, o campesino foi extinto, passando a condição de proletariado rural, uma vez que esse não arrendava mais a terra em pequenos lotes e sim trabalhava diuturnamente em troca de um salário.

Como se pode observar, naquele período, assim como no presente, a “modernização” da gestão do trabalho pública ou privada sempre foi utilizada como ferramenta a um ou mais objetivos específicos. Novas técnicas de produção no campo e nas cidades possibilitaram a ampliação da lucratividade, mediante a apropriação do tempo de trabalho excedente.

Todavia, com a necessidade de corrigir os desajustes do modelo produtivo pré-capitalista e com o intento de fazer a gestão dos processos de trabalho no modo de produção capitalista, a burocracia emerge enquanto:

[...] a forma legítima de obter obediência de um grupo de pessoas e *exercer o poder de classe* para atingir objetivos *voltados para a expansão capitalista*, através do emprego econômico de recursos materiais e conceituais e do esforço humano coletivo, assim como da adequação desses recursos aos fins visados, *que se expressam, também, pela necessidade de atender determinadas demandas da classe dominada* (SOUZA FILHO, 2013, p. 60, grifos do autor).

Em outros termos, a burocracia associada à concepção de gestão é entendida aqui pela forma como os meios são dispostos e associados à racionalidade das ações, para obtenção de obediência de um grupo social frente às necessidades de expansão de outra classe distinta, por vezes restritas a uma relação de dominação de uma pela outra.

Em face disso, no item que segue, busca-se desvelar as particularidades dessa relação no processo de gestão pública, para subsidiar as análises acerca da proposta de “modernização” do INSS, que são desenvolvidas nos capítulos posteriores.

2.1.2 Fundamentos conceituais da gestão pública

Um dos primeiros filósofos a identificar as manifestações da burocracia de forma mais ampla e a sua relação com o Estado foi Hegel, que a caracterizava como “*classe universal*”. Para este, a burocracia do Estado deveria zelar pela manutenção da ordem social classista e, para isso, atender em parte não só a classe dominante, mas também as classes subalternas na busca de um mínimo de consenso, de modo que permitisse a realização dos interesses de classes antagônicas (SOUZA FILHO, 2013).

A classe universal ocupa-se dos interesses gerais da vida social. Deverá ela ser dispensada do trabalho direto requerido pelas carências seja mediante a fortuna privada, seja mediante uma indenização dada pelo Estado que solicita sua atividade, de modo que, nesse trabalho pelo universal, possa encontrar satisfação no interesse privado (HEGEL, 1997, p. 182).

Apropriando-se criticamente deste conceito, Bottomore (2012) realiza análises sobre a burocracia Estatal e sua expressão cotidiana, que é comumente chamada de **burocratismo**.

Marx deduz a noção de burocracia da relação burocrática existente entre as instituições detentoras do poder e os grupos sociais a elas subordinados, que define como uma relação social essencial que domina os próprios responsáveis pelas decisões (BOTTOMORE, 2012, p. 58).

Dessa forma, o Estado comumente estará à margem dos interesses coletivos e, por isso, torna-se incapaz de atendê-los na mesma proporção (BOTTOMORE, 2012).

[...] de acordo com Marx, a administração de Estado burocrática, mesmo que atue com a melhor das intenções, a mais profunda humanidade e a maior inteligência, não pode cumprir a sua tarefa prática, e **sempre** reproduz o fenômeno que, na vida cotidiana, é chamado de burocratismo (BOTTOMORE, 2012, p. 58, grifo nosso).

Em seu livro intitulado “Crítica da Filosofia do Direito de Hegel” (2010), Marx tece críticas, a exemplo da religião e da filosofia, ao Estado (Alemão), mas limita a análise nos aparelhos burocráticos do Estado e como os interesses particulares deste se apresentaram ilusoriamente como interesses públicos.

O espírito universal da burocracia é o segredo, o mistério; guardado em seu interior por meio da hierarquia e, em relação ao exterior, como corporação fechada. Por isso o espírito público do estado, assim como a disposição política, aparece para a burocracia como uma traição de seu mistério. A autoridade é, portanto, o princípio de seu saber e o culto à autoridade é sua disposição (MARX, 2010, p. 66).

Em outra obra, “O 18 de Brumário de Luís Bonaparte”, Marx (2011) analisa o Estado Francês em meados do século XIX e a sua relação entre o caráter comum e a apropriação deste, por parte dos governos. Discorre sobre a tese de que os privilégios dados aos senhores feudais foram transferidos, em iguais atributos, aos funcionários estatais, mantendo, assim, a retirada da influência geral da sociedade e transferindo para grupos de interesses, uma vez que os interesses dos proprietários

de terra tinham a mesma quantidade de atributos dos funcionários Estatais no absolutismo.

Todo e qualquer interesse *comum* foi imediatamente desvinculado da sociedade e contraposto a ela como interesse mais elevado, *geral*, subtraído à atividade dos próprios membros da sociedade e transformado em objeto da atividade governamental, desde a ponte, o prédio escolar e o patrimônio comunal de um povoado até as ferrovias, o patrimônio nacional e a universidade nacional da França (MARX, 2011, p.141).

Ao contrário do caráter de *classe universal* conciliadora dos interesses comuns de classe, atribuído por Hegel à burocracia Estatal, para Marx, as estruturas de Estado devem ser suprimidas por práticas de controle social não burocratistas, na medida em que há diferença entre o papel dos funcionários burocráticos e de uma classe hegemônica. Em outras palavras: o funcionário [gestor] de uma indústria ou da burocracia do Estado não é o dono dos meios de produção e dos demais elementos produtivos. Assim, ele compõe a gestão burocrática enquanto exerce cargo na burocracia estatal. Ao perder a condição de direção, ele perderá sua posição privilegiada. Sobretudo, a produção e as atividades do Estado não estão organicamente vinculadas a sua função, logo, esses funcionários não são essenciais para que haja continuidade destas atividades. Por outro lado, a classe social hegemônica possui a propriedade dos elementos produtivos e suas ações refletem diretamente nos rumos da produção.

Nesta perspectiva, o essencial para essas atividades de gestão são os interesses comuns e as estruturas de controles sociais não burocratistas, uma vez que os interesses particulares de classes refletem diretamente na continuidade ou não das ações do Estado, que estão sempre vinculadas a um conjunto de interesses relativos a uma classe específica. A realização desses interesses pode sofrer impacto de uma conjuntural correlação de forças, mas sempre será guiada por interesses de uma classe. A título representativo estão a constituição do limite de carga horária, a proibição do trabalho infantil e férias remuneradas, que são conquistas que não submergiram de uma conciliação entre interesses antagônicos, mas foram, sim, realizadas diante de um processo de disputa no interior do Estado. No entanto, estão constantemente ameaçados – em maior ou em menor intensidade – pelos interesses particulares existentes no seu interior.

Outros filósofos como Weber e Gramsci, também desenvolveram o conceito de burocracia, contudo, relacionando-o com a categoria **dominação**, de modo a localizar o papel do Estado como detentor desse aparelho (burocrático).

[...] a ordem administrativa implica dominação na medida em que é um conjunto de normas que procura regular a ação associativa, através da orientação do comportamento do quadro administrativo e dos membros em relação à associação. Ou seja, orientar o comportamento implica poder de mando e “obediência” às normas estabelecidas para atingir determinado fim (SOUZA FILHO, 2013, p. 43).

A natureza contraditória da gestão burocrática permite não entendê-la nem como um valor universal da empresa capitalista, nem condená-la como um instrumento capitalista de dominação. Torna-se importante destacar que, embora Marx e Weber concordem que a burocracia seja uma exigência do modo capitalista de produção, a burocracia foi uma forma apropriada não só em um modelo econômico de mercado, como também nas experiências socialistas utópicas do século XX. Essas tiveram uma importante direção anticapitalista, mas não antiburocráticas.

Depois da segunda Guerra Mundial, tais formações estenderam-se aos países da Europa Central e Oriental, onde a abolição da propriedade privada dos meios de produção não provocou a redução da burocracia, que, pelo contrário, tornou-se consideravelmente maior. Assim, o controle parlamentar sobre a administração estatal foi eliminado, bem como o controle capitalista, sobre a administração empresarial, mas nenhum dos dois foi substituído por novas formas de controle social não burocrático (BOTTMORE, 2012, p. 60).

Interessante demarcar a diferença entre burocracia a partir da definição de Souza Filho (2013) e a expressão do **burocratismo**, o qual está intrinsecamente vinculado ao âmbito privado e a excessiva necessidade de mecanismos de controle burocrático sem objetividade racional efetiva. De modo exemplificativo, Ana Maria Baima Cartaxo, ao analisar a gestão e o acesso à política de previdência no período de 1985 a 1989, fez importantes análises do burocratismo expresso na instituição previdenciária, à época:

Para cumprir as exigências necessárias à concessão do “auxílio-doença”, o segurado percorre uma trajetória, que vai do INPS ao empregador, passando pelos médicos, em busca do preenchimento de formulários e solicitando declarações.

De posse de todos os papéis, o segurado retorna ao INPS – com documentos que comprovam sua identidade pessoal, trabalhista e previdenciária –, a fim de protocolar o requerimento do “benefício” e passar

para etapa seguinte, que é a comprovação da doença mediante perícia institucional (CARTAXO, 2008, p. 68).

Nessa ótica, é também o burocratismo desvinculado da racionalização de procedimentos que é amplamente utilizado como elemento de argumentação para o processo de “modernização/reforma” do Estado e de sua gestão pública.

Todavia, à medida que o Estado cria mecanismos cada vez mais eficazes de dominação e controle, também são criados, em força contrária, os instrumentos de sua superação (MARX; ENGELS, 2007). Assim,

[...] a estratégia central deve ser a de fortalecer a estrutura burocrática do Estado para além dos centros estratégicos, buscando aproveitar o ‘caráter racional’ da burocracia, por um lado, como forma de ampliar os espaços para propostas efetivas, eficientes e eficazes, comprometidas com os dominados, que viabilizem melhorias imediatas nas condições de vida da população e, por outro, como mecanismo para contribuir com a formação de um quadro administrativo que tenha condições de se colocar a serviço da classe trabalhadora. Simultaneamente, é fundamental propor o aprofundamento de mecanismos de democratização a fim de combater a tendência auto referenciada da burocracia e sua paralisia/reação a mudanças (Nogueira, 1998), criando maior controle social e público (Soares, 2003), como forma de propiciar transparência, fragilizando a direção hegemônica e criando, dessa forma, condições para o fortalecimento de ações contra hegemônicas (SOUZA FILHO, 2013, p. 76).

Portanto, o fortalecimento irracional dos mecanismos burocráticos que tonificam a perspectiva de dominação e controle reforçam e retroalimentam o seu aspecto reverso, o burocratismo, que reduz a efetividade das ações do Estado por meio das políticas públicas. Diante disso, emergem propostas de reordenamento da gestão do Estado: a conhecida “modernização” ou reforma do Estado.

Assim, os usuários das políticas públicas encontram-se entre a ineficiente e ineficaz prestação desses serviços, que são, por vezes, expressos no aumento acentuado de exigências e condicionantes burocráticos ao acesso.

2.1.3 “Modernização” da gestão pública: do que se trata?

Os principais autores que analisam o processo de “modernização” da gestão dos Estados, via de regra, associam tal questão aos processos de reforma, vinculados às crises sociais, econômicas e políticas dos mesmos.

No sistema capitalista, Estado e mercado são as duas instituições centrais que operam a dinâmica dos sistemas econômicos. Assim, se uma delas possui inadequado funcionamento, há um momento de crise. Nessa ótica, tem-se que a crise dos anos 1920-30 esteve fundada em um inadequado funcionamento do mercado, enquanto a crise dos anos 1980 esteve vinculada ao funcionamento do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1998).

No que se refere às estratégias de saída da crise mundial, na segunda metade do século XX, há um conjunto de reformas, nos Estados capitalistas centrais, associados a implementação das políticas de *Welfare State* (Estado de Bem-Estar Social), em que o Estado assume para si a responsabilidade pela proteção social e adota uma política econômica mais progressista, cercado por um cenário de disputa hegemônica, sob o assombro ideológico, político e social da União Soviética (URSS) e sofrendo forte pressão dos trabalhadores. Buscou-se, dentre outros elementos, manter os padrões capitalistas de acumulação, sobretudo, associados a políticas focalizadas para a redução da desigualdade, como explica Behring (2003).

[...] promoveu uma ampliação sem precedentes do papel do fundo público, desencadeando medidas de sustentação da acumulação, ao lado da proteção ao emprego e demandas dos trabalhadores, viabilizada por meio dos procedimentos democráticos do Estado de direito, sob a condução da socialdemocracia (BEHRING, 2003, p.129).

Em outra medida, ao observar os processos de “modernização” dos Estados e, conseqüentemente, das políticas públicas após as crises dos anos 1980, nota-se um progressivo abandono do *Welfare State*, por meio de uma perspectiva de contrarreforma das estruturas de gestão pública. Isso se deu a partir de técnicas de ampliação da eficiência na utilização de meios para atingir determinados fins, ampliando o papel regulador do Estado na mesma medida em que se reduz sua atuação em atividades tidas como não essenciais (antes essenciais no *Welfare State*). Obviamente, tais finalidades, como já expresso nos itens anteriores, possuem uma relação direta com a perspectiva de atenção do Estado aos interesses coletivos ou privados.

Nessa perspectiva, diversos autores trataram dos processos de “modernização” do Estado Brasileiro, ao logo dos anos de sua formação⁴. Mesmo que a direção destas reflexões seja múltipla, é interessante observar que o Brasil moderno é um presente impregnado de vários passados (IANNI, 1993), o que é denominado como “modernização conservadora”: (1) “modernização”, pois marca no Brasil, a exemplo da primeira metade do século XX, a transição de uma matriz produtiva agrária para a industrial; e (2) conservadora, pois denota uma “modernização” vinda de cima, mantendo traços e tensões fundamentais da ordem oligárquica brasileira (ex: patrimonialismo e burocratismo).

Em outros termos, um Estado que, ao mesmo tempo, possuía como rebatimentos da política econômica, a redução de gastos públicos para a elevação de superávit primário e a ampliação de investimentos em setores privados por meio de isenções e (co) financiamentos da produção, a exemplo das Parcerias Público-Privadas. No seu verso, promove contrarreformas na administração para reduzir gastos em setores não produtivos e os realoca em âmbito do mercado.

Assim, mundialmente, principalmente após 1980, técnicas de gestão flexível da força de trabalho, criadas nos setores produtivos privados, são transpostas para a gestão do Estado, promovendo alterações sem precedentes na gestão das políticas públicas. Com isso, há um exponencial aumento da atividade exercida pela força de trabalho no âmbito do Estado, por meio de técnicas de exploração que mantenham, de forma legítima, a dominação e o controle burocrático, buscando reduzir os impactos políticos das medidas de reordenamento de despesas. Ou seja, reduzir o orçamento das políticas públicas proporcionalmente ao aumento da atividade dos agentes públicos, na expectativa de que essa mudança gerencial supra (suprisse) a redução dos gastos, mediante o princípio da eficiência (como o movimento mostrado na figura 01).

⁴ Para mais informações, consultar as obras de Octavio Ianni (1992); Carlos Nelson Coutinho (1989); Florestan Fernandes (1986 e 1987); Sérgio Buarque de Holanda (1997); e Caio Prado Jr. (2000).

Figura 01 – Elementos que compõem a (não) eficiência da gestão pública



Fonte: Elaborado pelo autor

Assim, destaca-se apenas o movimento de ampliação da eficiência, levando em consideração somente a redução dos custos de produção, mediante superexploração da força de trabalho, sem o reconhecimento da efetividade de determinada atividade. Tal direcionamento permite às engrenagens apenas um único movimento, que levará, tendencialmente, a uma maior exploração da força de trabalho, independente de seus rebatimentos sociais e de efetivação das políticas públicas (Figura 01). Com obviedade, há intervalos em que tais engrenagens se movimentam em sentido oposto, mas sempre vinculados a uma forte tensão entre a relação capital-trabalho. Aqui, refere-se às atividades públicas, mas o mesmo movimento poderia ser observado na produção de mercadorias como cadeiras, alfinetes ou até mesmo de vinhos.

Portanto, ressalta-se que, ao fazer referência à “modernização” da gestão do Estado, implicitamente também está envolvida a “modernização” das técnicas desta mesma gestão no cotidiano dos agentes públicos⁵.

⁵ Parte-se aqui do entendimento mais amplo de servidores/trabalhadores do Estado regidos pela lei 8112/90. No entanto, destaca-se que no âmbito do mesmo Estado há outras formas de contratação que não são regidos por essa legislação, mas que exercem atividade pública e possuem situação análoga a dos servidores públicos (ex: ocupantes de funções públicas, empregados públicos e contratados).

No entanto, esse processo de “modernização” recente dos Estados deve ser entendido como um projeto político, social e econômico mais amplo, em que as contrarreformas administrativas são apenas uma face de um reordenamento para atender a uma necessidade de mercado, que, no Brasil, combinou liberalização comercial, privatizações e o programa de estabilização monetária (Plano Real), com a chamada contrarreforma gerencial do Estado.

Foi essa a expressão modernizadora que, em nível mundial, tomou corpo no período pós 1980, em que a adoção de novas técnicas de gestão flexível da força de trabalho levou à ampliação da apropriação do trabalho excedente. Em seguida, foram adotadas pelos governos em âmbito mundial, norteados pelo princípio de maior eficiência do Estado.

Gerencialmente, a ampliação de estruturas tecnológicas, os círculos de controle e qualidade (CCQ), a polivalência de atividades, a subcontratação, a remuneração flexível e o gerenciamento participativo são formas flexíveis de organização da força de trabalho já adotadas pelos setores produtivos privados desde os anos 1990 e que foram, progressivamente, sendo agregadas/adaptadas na gestão do Estado. Todas estão expressas no processo de trabalho das instituições ligadas ao sistema previdenciário contemporâneo.

É nesse terreno das relações sociais de dominação e de organização burocrática que se encontra o objeto desta dissertação: o processo de “modernização” da gestão pública no INSS. Nesse sentido, busca-se analisar a forma pela qual o Estado organiza suas atividades e como se deram as mudanças na racionalização dos processos operacionais, sobre o emprego da burocracia, mesclando novas e antigas formas de dominação e controle. Acredita-se que se torna necessário perpassar como esse processo de “modernização”, ainda que conservador, deu-se no mundo em termos gerais, e no Brasil, com suas características próprias oriundas de sua peculiar formação sócio-histórica.

2.2 O presente como herança do passado: o processo de “modernização” da gestão pública

O presente item versa sobre as contradições presentes na intenção de transição de um modelo de gestão burocrática do Estado para um modelo de gestão

gerencial, que ficou conhecido mundialmente como: “nova gestão pública”. Para analisar essa trajetória, partiu-se de iniciativas de “modernização” da gestão pública, diante dos aspectos mundiais sob uma nova conjuntura e configurações do Estado, no período pós anos 1980, década em que é demarcado o surgimento desta proposta. Em seguida, foram analisadas as particularidades da gestão pública na formação sócio histórica brasileira, sob uma dupla dimensão: racional-legal e patrimonialista. Logo, buscando-se uma coerência metodológica, é trilhado um caminho até a formação do Estado brasileiro, transpassado sobre bases do patrimonialismo, do mandonismo/coronelismo e das primeiras iniciativas de racionalização das políticas públicas, com a criação de um aparelho burocrático de Estado, notadamente na segunda metade dos anos 1930 e 1960.

Assim, em um movimento reverso, busca-se compreender as expressões contemporâneas à análise da “modernização” gerencial do Estado brasileiro nos anos 1990. Sendo também problematizado o porquê do emprego desse termo (modernização) e por que a substituição, nesta dissertação, pela expressão contrarreforma e “modernização” sob a sinalização de aspas. Ao apresentar como essas iniciativas se apropriaram de lógicas e ferramentas privadas para gestão pública, analisar-se-á o posicionamento das organizações trabalhistas (sindicatos, centrais e movimentos sociais) a essas propostas.

2.2.1 O processo de “modernização” da gestão pública: aspectos mundiais

Os anos 70 do século XX marcam um período de grandes transformações econômicas e, conseqüentemente, sociais em todo o mundo, em face das decrescentes taxas médias de lucro provocadas pelo excesso de produção; da elevada especulação no mercado cambial; dos indícios de esgotamento do próspero período fordista de produção; do fim do padrão ouro-dólar em face da quebra do Acordo de Bretton Woods⁶ – medida adotada pelo governo americano para controlar a liquidez de sua balança comercial –; e da consecutiva primeira grande crise do petróleo.

⁶ Estabeleceu, em 1944, entre os países mais industrializados do mundo, regras para as relações financeiro-comerciais.

Apesar de não se tratar da reedição da Grande Depressão, dos anos 1930, o fim da Era de Ouro⁷ em muito pareceu-se com uma depressão cíclica clássica, em que a produção industrial foi reduzida em 10% ao ano e o comércio internacional em 13%. Os rebatimentos não foram expressos apenas em termos econômico-produtivos, mas também no colapso dos padrões políticos tradicionais, na perda de espaço ou o declínio dos Estados Nacionais e no crescimento da pobreza, do desemprego em massa, da miséria e da instabilidade, de forma mais aguçada nos países economicamente dependentes e periféricos (HOBSBAWM, 1995).

O que tornava os problemas econômicos das Décadas de Crise extraordinariamente perturbadores, e socialmente subversivos, era que as flutuações conjecturais coincidiam com as convulsões estruturais. [...] Seu sistema de produção fora transformado pela revolução tecnológica, globalizado ou 'transnacionalizado' em uma extensão extraordinária e com consequências impressionantes (HOBSBAWM, 1995, p. 402).

Marcados pela instabilidade e pela crise, os anos posteriores ao abalo econômico internacional provocaram mudanças na gestão da força de trabalho com o objetivo de ampliar a eficiência das atividades, por meio de mecanismos que elevassem a produtividade com menor uso de mão de obra e ao menor custo. Os mecanismos adotados, conseqüentemente, passaram a dispensar mais rapidamente os seres humanos do que a capacidade de a economia de mercado gerar novos espaços laborais.

Bresser-Pereira (1998) ressalta que ocorreram no mundo duas reformas administrativas desde a constituição dos Estados nacionais modernos. A primeira, denominada Reforma Burocrática ou Reforma do Serviço Público, concentrou-se na formação de um serviço público profissionalizado em meados do século XIX na Europa, no início do século seguinte, nos EUA, e na década de 1930, no Brasil. A reforma marca a transição de um Estado patrimonialista para um Estado voltado (*a priori*) ao interesse público (*res pública*), em que “constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional-legal” (BRASIL, 1995, p. 15).

A segunda, por sua vez, nominada como Reforma Gerencial da Administração Pública, que surge no mundo anos 1980, marca a alteração do

⁷ Hobsbawm define como a Era de Ouro o período que compreende o final da II Guerra Mundial e o desencadeamento da Crise dos anos 1970 (1973).

enfoque de **administração pública burocrática** por uma **administração pública gerencial**, que, embora tenha adotado diversas nomenclaturas, mundialmente ficou conhecida como Nova Gestão Pública (NGP)⁸ (MORENO, 2014). Mesmo com iniciativas na América Latina (no Chile, em 1979), o enfoque gerencial ganhou evidência na Grã-Bretanha e nos EUA, com a ascensão de governos conservadores nesses países, em fins dos anos 1970 e idos dos anos 1980. Reformas semelhantes ocorreram na Nova Zelândia, Austrália e Suécia (CARDOSO, 2006).

A NGP foi uma alternativa criada como ferramenta ao desmonte das ações organizadas a partir do Estado de Bem-Estar social, que tinha como objetivo a ampliação da produção; a redução das barreiras produtivas⁹; e, principalmente, a flexibilização das relações e direitos trabalhistas. Ou seja, o Estado sofreu um processo de estigmatização, com as alegações de que era pesado e incompetente para gerir as políticas públicas. O Estado deveria, portanto, promover um conjunto de contrarreformas que possibilitassem a redução de sua intervenção em políticas sociais por meio de Parcerias Público Privadas e a implementação de técnicas gerenciais de **eficiência**¹⁰ em detrimento de técnicas de **efetividade**¹¹, análise já desenvolvida no item anterior.

Como características observadas nesse processo de contrarreforma gerencial da administração pública internacional, pode-se notar, na maioria dos casos, “[...] um conjunto de reformas dirigidas a melhorar a eficiência e efetividade do governo e [...] para caracterizar uma série de transformações no Estado” (MORENO, 2013, p. 54)¹². Assim, são implantadas técnicas e ferramentas já utilizadas nos setores privados, a reengenharia de processos, o planejamento estratégico e o desenvolvimento organizacional, a ampliação da participação da iniciativa privada nas ações antes de exclusiva responsabilidade do Estado, a ampliação da função reguladora do Estado, e a criação de indicadores de desempenho e de avaliação por resultados dos agentes públicos.

⁸ No original, “*Nueva Gestión Pública*”.

⁹ Barreiras aqui entendidas como taxas e impostos, bem como e legislações regulatórias.

¹⁰ Entendida como menor custo e ao menor esforço, objetivando os melhores resultados (BAPTISTA, 2015).

¹¹ Entendida como a capacidade de prover respostas adequadas ao desafio posto pela realidade por inteiro para além da eficiência e da eficácia (BAPTISTA, 2015).

¹² No original: “[...] un conjunto de reformas dirigidas a mejorar la eficiencia y efectividad del gobierno y [...] para caracterizar a una serie de transformaciones en el Estado” (MORENO, 2013, p. 54).

Obviamente, essas iniciativas de contrarreformas gerenciais dos Estados ocorrem de forma heterogênea, assim como seus resultados nos mais diversos países. Nesses, as diferenças eram ditadas, em sua maioria, pelo grau de democracia participativa e transparência exercida pelos governos, pois possibilitavam aos agentes públicos e à população participarem efetivamente (ou não) dos rumos das contrarreformas administrativas que, por muitas vezes, buscavam soluções técnicas para problemas políticos.

Heterogeneamente no mundo, essas iniciativas se ampliaram em meio à difusão da doutrina neoliberal e se desenvolveram nos anos 1990, na esteira de substituição do modelo de produção fordista pelo padrão de produção flexível. Elas nada mais foram do que medidas de austeridade que tinham por objetivo a redução do aparelho burocrático do Estado e a ampliação das taxas médias de lucro, com a redução da intervenção deste, em alguns setores, em detrimento de outros. Notadamente, a redução da intervenção direta dos Estados em políticas sociais.

Em síntese: esse processo de ênfase nas políticas econômicas ortodoxas – voltadas para o controle da inflação, via ajustes do balanço de pagamento – através de controle cambial e políticas de juros (financeirização da economia), articulado a uma reestruturação produtiva não destinada à expansão do consumo de massa (ou seja, sem preocupação com o “pleno emprego”) e baseado numa estrutura do Estado reduzida em termos de desenvolvimento de políticas de proteção social, produziu a expansão da chamada “exclusão social”, com destaque para o desemprego. Essa condução política foi possível devido à guinada à direita dos governos da Inglaterra (1979), Estados Unidos (1980) e Alemanha (1982). Nesse sentido, podemos afirmar com Netto (1995, p.81) que a ‘ofensiva neoliberal’ organiza um “Estado mínimo”, voltado para a erradicação de qualquer mecanismo regulador democrático do movimento do capital, para ‘viabilizar o que foi bloqueado pelo movimento da democracia política [e social] – o Estado máximo para o capital’. (SOUZA FILHO, 2013, p.152).

Portanto, as alterações gerenciais do Estado empreendidas no período pós anos 1970 são reflexos de um processo global e heterogêneo de redução da responsabilização do Estado em relação às políticas sociais e à ampliação do papel regulador e financiador das iniciativas privadas. Na América Latina, as contrarreformas do Estado foram acompanhadas também de expressões estruturais da economia, orientadas pelas instituições financeiras internacionais, a exemplo do Chile (anos 1970), seguido de México (1982), Argentina e Peru (anos 1990).

O Estado foi demonizado pelos neoliberais e apresentado como um trambolho anacrônico que deveria ser reformado – e, pela primeira vez na história do capitalismo, a palavra reforma perdeu o seu sentido tradicional

de conjunto de mudanças para ampliar direitos; a partir dos anos oitenta do século XX, sob o rótulo de reforma(s) o que vem sendo conduzido pelo grande capital é um gigantesco processo de contrarreforma(s), destinado a supressão ou redução de direitos e garantias sociais (NETTO; BRAZ, 2009, p. 227).

Destaca-se no Chile a instauração de um regime autocrático em 11 de setembro de 1973, que, chefiado pelo general Augusto Pinochet e com o objetivo de controlar a inflação, adotou uma série de medidas propostas por um grupo de economistas oriundos da Escola de Economia de Chicago (Chicago Boys), os quais, seguidores do economista Milton Friedman (professor da Escola de Chicago) conduziram o Chile à doutrina Neoliberal. Assume protagonismo também nesse processo a Comissão Econômica Para América Latina e o Caribe (CEPAL), vinculada à Organização das Nações Unidas (ONU) e com sede em Santiago, no Chile. Dentre as medidas adotadas pelo governo, estava a contrarreforma do aparelho do Estado; a redução dos gastos do Estado com as políticas sociais; e uma política de privatizações de empresas públicas iniciadas em 1975. Observa-se que uma das primeiras medidas adotadas pelo governo militar chileno foi a anulação da reforma agrária promovida pelo governo anterior de Salvador Allende e a devolução das terras aos antigos proprietários. Também indissociável a esse projeto estava a repressão aos movimentos sociais e sindicais.

Nesta perspectiva, o Brasil, na segunda metade dos anos 1990, pressionado também por instituições internacionais como contrapartida ao crédito e a renegociação de suas dívidas, inicia a contrarreforma gerencial do Estado, também como exigência do empresariado nacional que via nela uma oportunidade de ampliar a produção e participar na prestação de serviços agora mercantilizados (saúde, educação, transporte, exploração mineral etc.).

2.2.2 Particularidades da gestão pública na formação sócio-histórica brasileira

Torna-se essencial, antes de ingressar na análise de como as contrarreformas gerenciais emergem no Brasil no período pós 1988, a análise histórica do processo de formação da burocracia brasileira, chamando a atenção as produções científicas que se utilizam de interpretações dualísticas e despolitizadas

sobre a formação da administração pública no país¹³. Busca-se, assim, superar as propostas e as análises equivocadas que levam às soluções superficiais dos “problemas” administrativos do Estado brasileiro, pois não é possível analisar as configurações desses sem localizá-los historicamente junto à dimensão **racional-legal** (burocracia) e ao **patrimonialismo**, aspectos que influenciaram (in) diretamente a formação do Estado brasileiro e, conseqüentemente, influenciam na gestão das políticas públicas até os dias atuais (SOUZA FILHO, 2013).

Assim, para entender esses processos, é necessário apreender como se constituíram as bases de criação e desenvolvimento do Estado no Brasil desde a sua formação. Isso porque – partilhando-se da concepção weberiana, de que para cada tipo de dominação legítima se constitui um tipo de ordem administrativa – entender como se constituiu no Brasil as bases de dominação auxilia no entendimento de como foram formadas as estruturas racionais-legais, expressas na dinâmica de organização do Estado.

Ao analisar o processo de constituição brasileira, percebe-se que, no período pré-colonial (1500-50) – quando a corte portuguesa ainda estudava os interesses na recém-descoberta colônia, estabelecendo um comércio primitivo de extração de madeira nativa (pau-brasil), para as manufaturas têxteis, e de catequização dos povos indígenas, viabilizado por expedições eventuais – a coroa portuguesa passa a experimentar várias formas de organização administrativa, para a exploração do novo continente. Sem dúvida, a principal delas foi a organização de capitânicas hereditárias. Eram treze grandes faixas territoriais, cedidas a pessoas de prestígio e ligadas à corte portuguesa que, com o título de donatários, tinham o direito de explorá-las (recursos naturais) e a obrigação de cuidá-las, povoá-las e defendê-las como territórios da coroa portuguesa, em solo brasileiro. Cabe destacar que, devido à grande extensão territorial e à dificuldade financeira e logística de empreender e extrair rentabilidade dessas capitânicas, ainda no século XVIII, essas foram desfeitas.

No entanto, nota-se que essas marcam uma das primeiras iniciativas de formação de um poder local, centralizado (ainda que os donatários fossem

¹³ Aqui se partilha da concepção de administração como “utilização racional de recursos para realização de fins determinados” (PARO, 2000, p.18).

portugueses) e com características patrimonialistas¹⁴, necessárias ao modelo de exploração adotado pela metrópole colonizadora. Mandonismo, pessoalidade, centralização do poder e irracionalidade administrativa foram as marcas do período colonial brasileiro que, devido à brutalidade de suas ações de repressão às massas de trabalhadores, excluíram esses de todos os processos de construção e consolidação de uma contra hegemonia.

Essas características se mantiveram com a chegada da família real portuguesa em 1808, momento em que a simples colônia foi elevada a Reino Unido de Portugal e Algarves, o que conferiu ao Brasil e à recém-constituída oligarquia brasileira certa autonomia político-administrativa. *Status* esse que, posteriormente à história imperial, mostraria ser irreversível. Assim, com a chegada da família real portuguesa e com ela, seu *staff* e parte de sua organização administrativa, a ex-colônia brasileira experimentou sua segunda metamorfose na formação administrativa da criação do seu Estado. Equipamentos burocráticos de Estado foram criados pelo monarca D. João VI, como: administrações provinciais, escolas, bancos, museus e a imprensa. Muitas das decisões que demandavam racionalidade e especialização, principalmente ligadas ao comércio internacional e às relações exteriores, passam a ser decididas em solo brasileiro (SOUZA FILHO, 2013). A formação dessa burocracia *à brasileira* ocorreu a partir de técnicas cartoriais de racionalidade das atividades burocráticas, dinâmica que pouco se alterou durante o período colonial.

Apesar das particularidades, desde a independência do Brasil, seguidas por dois períodos imperiais (D. Pedro I e D. Pedro II), permeados por um período regencial¹⁵, até a instauração da República em 1889, as características do patrimonialismo, expressas no coronelismo, foram marcas fortes na administração pública brasileira. As oligarquias locais eram as principais responsáveis pela organização do poder local, das políticas de Estado e da gestão das instituições públicas, em uma total conturbação entre os limites dos interesses privados e dos

¹⁴ Nesse fenômeno, não seria possível descrever os limites entre os interesses públicos e privados, pois se encontravam em uma nevoa promovida pelo Coroa Portuguesa. Seus traços, sobretudo, serão observados até o presente momento no Estado brasileiro.

¹⁵ Candidato à sucessão de Portugal, D. Pedro I abdica do Império brasileiro em favor de seu filho D. Pedro II, que, à época, possuía oito anos de idade e não poderia ascender ao trono até que completasse a idade de quinze anos, o que lhe permitiria governar. Esse período ficou conhecido como período regencial, em referência aos regentes que se alternaram nos cuidados da então criança, que, posteriormente, diante de um golpe conhecido como golpe da maior idade, ascendeu ao trono aos treze anos de idade.

interesses públicos da sociedade brasileira, expressa principalmente na figura dos coronéis.

Nesse sentido, a organização político-administrativa da colônia combinará a dimensão tradicional patrimonialista advinda do Estado português com a que brota da articulação entre o poder central e o poder local patriarcal exercido pelos proprietários rurais (SOUZA FILHO, 2013, p. 84).

Os privilégios das oligarquias locais, a distribuição de cargos de Estado e a distribuição de títulos de nobreza ampliavam-se na frequência da necessidade do poder central em aliançar-se com o poder local. Constituíam-se, assim, como a principal estratégia de sustentação dos regimes políticos.

Usadas como moeda de barganha nas relações do poder, as honrarias eram concedidas em maior número nos momentos de crise, nos quais o trono precisava angariar apoio mais rapidamente. [...] Entre a criação do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, em 1815, e a Proclamação da República, em 1889, foram distribuídos no Brasil 1.400 títulos de nobreza, média de dezenove por ano. O ritmo das concessões, no entanto, mais do que quintuplicou nos dezoito meses que antecederam a queda da monarquia (GOMES, 2013, p. 96).

A distribuição das atividades públicas possuía uma dinâmica vertical que garantia o binômio racionalidade-patrimonialismo em todos os ramos da vida social, a exemplo do campo das artes, em que os pintores e os principais escritores do período imperial, como Machado de Assis, José de Alencar e Gonçalves Dias, possuíam também empregos públicos de baixo grau de exigência, que lhes provinham uma fonte estável de recursos por parte do Império, sem sacrifícios aos seus cotidianos criativos. Sacerdotes também tinham seus salários providos pela administração do Estado brasileiro (GOMES, 2013).

[...] este modo particular de Estado reforçou um estilo de governo no qual o aparelho administrativo era tratado como patrimônio executivo e os cargos eram usados para criar no poder um corpo de pessoal divorciado da sociedade e dependente do executivo. Ao mesmo tempo, a expansão do Estado administrativo vinha acompanhada de uma lógica burocrática na qual o poder pessoal do próprio imperador se tornava dependente deste Estado. O patrimonialismo tradicional do imperador foi, cada vez mais, dando lugar a um fenômeno burocrático mais moderno, que Faoro chama de patrimonialismo estatal. O ponto mais importante é que, enquanto os cargos oficiais individuais continuavam a se basear num sistema de patronato, o próprio aparelho administrativo começava a desenvolver vida própria, independente do destino de um executivo específico (MALLOY, 1986, p. 22).

O rompimento com essas oligarquias e com suas estruturas de poder local representavam uma ameaça à governabilidade do poder público central ou, no caso republicano, a não eleição, uma vez que também eram as oligarquias que (des) organizavam as eleições locais.

É comum denominar a primeira República “república dos coronéis”, em referência aos coronéis da antiga Guarda Nacional, que eram em sua maioria proprietários rurais, com uma base local de poder. O coronelismo representou uma variante de uma relação sociopolítica mais geral – o clientelismo –, existente tanto no campo quanto nas cidades. Essa relação resultava da desigualdade social, da impossibilidade de os cidadãos efetivarem seus direitos, da precariedade ou inexistência de serviços assistências do Estado, da inexistência de uma carreira do serviço público. Todas essas características vinham dos tempos da colônia, mas a República criou condições para que os chefes políticos locais concentrassem maior soma de poder. [...] Do ponto de vista eleitoral, o “coronel” controlava os votantes em sua área de influência. Trocavam votos, em candidatos por ele indicados, por favores tão variados como um par de sapatos, uma vaga no hospital ou um emprego de professora (FAUSTO, 2010, p.149).

Rememora-se que, em 1888, com a assinatura da Lei Áurea e a consequente “proibição” da exploração da mão de obra negra escrava no Brasil, sem a reivindicada indenização aos fazendeiros escravistas, o governo imperial de D. Pedro II perdeu sua principal base de apoio político, o que resultou, um ano depois, em sua deposição e a consequente instituição da República Constitucional.

Em nome da integração nacional e da racionalização do Estado, e, apesar de conservar muitas destas formas, a República seria entendida como chave no processo de descentralização do poder presente no segundo reinado (Poder Moderador, Senado Vitalício e Guarda Nacional), que conduziria a uma expansão capitalista da economia, em um processo de “modernização” do Estado brasileiro. Mesmo que, como já abordado anteriormente, essa “modernização” tenha se dado sobre pilares da conservação do arcaico.

Assim, mesmo que a instauração da República marque a transição de um novo pacto de dominação entre o Estado e a classe hegemônica, o processo não clássico de estruturação do capitalismo no Brasil marca a ascensão social da burguesia ao poder central do Estado brasileiro¹⁶. No entanto, não representou uma alteração estrutural do aparelho administrativo do Estado, pois manteve o poder

¹⁶ Nota-se que os empreendimentos coloniais de Portugal foram financiados e legitimados pelos extratos hegemônicos portugueses (burguesia) e por seus aparelhos ideológicos de poder (igreja e companhias de comércio) e agiam em benefício destes, pois essas eram classes já existentes e consolidadas nesse país.

executivo fortemente centralizado, antes na figura do imperador e, posteriormente, dos presidentes republicanos.

Nesses casos não clássicos (de estruturação do capitalismo - Brasil), a ascensão burguesa ocorre não eliminando a classe pré-capitalista, mas se articulando a ela e utilizando o Estado e sua ordem administrativa como forma de garantir o novo pacto de dominação, evitando, assim, a participação dos setores populares e democráticos. Desta forma, a burguesia ascendente opta por um processo de transição fundado na aliança com as elites pré-capitalistas, ou seja, incorpora a cultura tradicional do antigo regime, e o Estado e seu corpo administrativo vão se autonomizando mais fortemente, na medida em que são, por um lado, a expressão desse pacto e, por outro lado, o sujeito político responsável para manter o pacto de dominação construído na sociedade. Configura-se, dessa forma, uma transição fundada na modernização conservadora ou, nas palavras de Gramsci, uma “revolução passiva”, embora em nenhum momento isso projete um Estado acima das classes sociais. (SOUZA FILHO, 2013, p. 85).

Nesse sentido, seja na coparticipação da estrutura absolutista brasileira (período Colonial) ou na participação direta na estrutura administrativa do Estado brasileiro (período Republicano), as expressões do patrimonialismo permearam a formação e a estruturação da racionalidade-administrativa do país na defesa dos extratos da elite brasileira, de forma (mais/menos) centralizada e sempre à margem da impessoalidade, o que excluiu a participação dos segmentos subalternos e conservou as arcaicas estruturas verticalizadas de poder.

Destaca-se que, mesmo depois da dissolução da República Velha e subsequente Revolução de 1930, capitaneada pelo totalitarismo varguista (1930/1945)¹⁷, o Brasil defrontou-se com um novo projeto econômico, social e político. Nesse projeto, persistiu o patrimonialismo atrelado à gestão pública, uma vez que o surto industrial brasileiro se desenvolveu capitaneado por uma “burguesia moderna” em paralelo aos interesses oligárquicos dos grandes proprietários agrário-exportadores que, no período Imperial, eram base de sustentação do poder central e, no período Republicano, passam a compor, de fato, a administração pública “incorporando” os setores populares de forma seletiva e regulada.

¹⁷ A instituição deste totalitarismo parte da consideração de que Getúlio Vargas, em 1930, depõe o presidente eleito Washington Luís e, imediatamente, revoga a constituição de 1891, com o objetivo de estabelecer uma nova ordem constitucional, dissolve o Congresso Nacional e promove a intervenção federal em governos estaduais. Após os primeiros anos, uma junta militar provisória cedeu o poder a Vargas. Reconhecido por ela como o líder do movimento revolucionário, Vargas assume o Estado sem eleições diretas e o governando sem os três poderes Republicanos, características de um governo totalitário (FAUSTO, 2010, p. 186).

Ao experimentar um processo de industrialização e conseqüente urbanização, o Estado brasileiro passa a buscar uma maior organização e racionalização da administração pública, o que resulta, em 1938, na criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que produz estatutos e normas numa tentativa de instituir o **universalismo de procedimento** no Estado brasileiro, em áreas como recursos humanos e compras públicas. Em outras palavras, o universalismo de procedimentos é parte da racionalidade burocrática e pode servir como elemento potencializador da isonomia legal entre cidadãos e da ampliação da democracia na administração pública (NUNES, 1997).

O “universalismo de procedimentos” não se estrutura, portanto, como um mecanismo distinto da burocracia; ele se manifesta a partir da existência de determinados aspectos presentes na expressão material da racionalidade burocrática que pode ser potencializada para uma administração pública democrática (SOUZA FILHO, 2013, p. 106).

Esse mecanismo permite a possibilidade de ampliação da transparência e controle da gestão pública, pois cria mecanismos universais para ações de compras públicas, recursos humanos, atendimento etc. Dessa forma, a administração varguista passa a criar grandes instituições como bancos, autarquias, empresas públicas e, em âmbito social, os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's)¹⁸, a Legião Brasileira de Assistência (LBA), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Serviço Social da Indústria (SESI) e a Fundação Leão XIII.

Todavia, diversos foram os limites enfrentados na reforma promovida pelo governo varguista para a instituição de uma “modernização” da gestão pública do Estado. O principal deles foi devido ao fato de que o governo de Getúlio Vargas constituiu-se em um governo de pacto nacional, entre a elite cafeeira e a burguesia industrial, via exclusão de classes subalternas da participação e controle político – o que veio a reafirmar a não eliminação de estruturas patrimonialistas de dominação.

Ao dissolver o Congresso Nacional, em 1930, Vargas assumiu não apenas o poder executivo federal, estadual e municipal, mas também o legislativo, e demitiu os governadores, nomeando em seus lugares os chamados interventores. Apesar de promover a centralização das ações e da arrecadação, no Governo Federal, principalmente por meio da DASP e seus braços nos estados (os chamados Daspinhos), o Estado permanecerá sobre a condução do patrimonialismo, utilizando-

¹⁸ Pela relação com o objeto, a formação dos IAPs será analisada no capítulo III.

o como forma de sustentação do totalitarismo varguista e reafirmando, assim, a alusão de que “‘Patrimonialismo’ significa a incapacidade ou a relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 26).

Embora tenha havido uma tentativa embrionária de “modernização” da gestão burocrática do Estado, características como nepotismo e a corrupção – típicas do patrimonialismo – não houve lugar para os princípios do serviço público profissional e de um sistema administrativo impessoal, formal e racional (BRESSER-PEREIRA, 2006), os quais possibilitariam uma pretensa universalidade e o aprofundamento de direitos.

O período pós ano 1950 manteve a estrutura de exclusão do Estado brasileiro pela não afirmação da universalidade de procedimentos, mas marcou uma nova forma de apropriação do público diferente da **gestão patrimonialista**. A **gestão racional capitalista** se gesta para além dos atributos tradicionais e da ausência de limites entre o público e o privado, mas envolve numa racionalidade instrumental voltada ao pleno desenvolvimento capitalista.

O Estado não se constitui somente como uma extensão do privado, mas também como garantidor da reprodução do capitalismo.

As ações legais desenvolvidas pelo Estado são racionais e não patrimonialistas, ainda que beneficiem privadamente setores, grupos ou pessoas. O Estado não foi criado para garantir universalidade e interesses gerais; ele existe para garantir a ordem capitalista e, portanto, a apropriação privada das riquezas produzidas na sociedade. Tal fato não pode ser confundido com patrimonialismo (SOUZA FILHO, 2013, p. 119).

Logo, partilha-se do entendimento de que não há possibilidade de viabilização do fundamento da impessoalidade em uma sociedade dividida por classes e na qual o Estado é concebido para manutenção desta mesma de sociedade em classes e do modelo capitalista de produção por acumulação, embora contraditoriamente limites possam ser impostos a esse modelo.

No entanto, os traços de pessoalidade na gestão das políticas públicas brasileiras serão mantidos, principalmente nas práticas de empreguismo¹⁹ em troca de apoios e a incorporação seletiva de trabalhadores pelo Estado, a exemplo dos institutos de previdência.

¹⁹ Esta prática constituía na contratação de membros do Estado a partir de seleções não universalistas e por indicações pessoais, em geral vinculadas a interesses e favores políticos.

Juscelino impediu que a DASP realizasse concurso público para o serviço público, com a justificativa de que era um processo muito caro, mas ele próprio é acusado de ter feito perto de sete mil nomeações políticas, apenas no primeiro ano de governo. Entretanto, a maior parte delas foi feita por João Goulart nos Ministérios do Trabalho e da Agricultura e em suas autarquias, principalmente nos institutos de previdência (NUNES, 1997, p.112).

Tal perfil de funcionários públicos trouxe prejuízos à condução da *res pública*, que deveria ser norteada pela impessoalidade e pela racionalidade de procedimento a serviço da sociedade.

A segunda tentativa de “modernização” da gestão do Estado brasileiro, ainda sobre a perspectiva de reforma administrativa burocrática, é marcada pela edição do Decreto-Lei Nº 200, de 1967, em meio à ditadura militar, e promoveu uma reafirmação dos processos de “modernização conservadora” apresentadas anteriormente, mas que lançaram o Brasil à fase de capitalismo monopolista de Estado, que foi a característica daquele pretérito processo de desenvolvimento. Assim, embora tenha havido uma ampliação do aparelho estatal, com empresas públicas, autarquias, fundações e o Ministério do Planejamento, reafirmaram-se e permaneceram os direcionamentos privados, que o sociólogo e ex-presidente Fernando Henrique Cardoso chamou de anéis burocráticos²⁰.

Mesmo tendo ocorrido uma ampliação também da oferta de políticas sociais públicas, por meio da criação do Instituto Nacional de Previdência Social (1966), do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (1977), da inclusão de trabalhadores domésticos e rurais no sistema de proteção social, essas políticas permaneceram caracterizadas como “políticas pobres para pobres”.

Embora criado um ano antes do Decreto-lei nº 200, o INPS já seguia os preceitos gerenciais excludentes que inspiraram o decreto, pois diferente dos CAPs e IAPs retirava de seu “conselho administrativo” a figura dos representantes dos trabalhadores.

Desta forma, entendemos que a reforma de 1967 é a expressão mediata do projeto econômico de modernização do capitalismo, no contexto de uma opção política das classes dominantes orientada, por um lado, para manter a ‘dupla articulação’ e, por outro lado, para excluir as classes trabalhadoras do processo de articulação política. Excluem-se os trabalhadores e suas representações das decisões sobre o desenvolvimento e da ampliação do acesso às riquezas produzidas, mantendo assim, como destaca Oliveira

²⁰ Por definição, “traduzem-se nos mecanismos políticos criados para incorporar as forças econômicas privadas beneficiárias do sistema nos processos de decisão necessários para a implementação do projeto em tela” (SOUZA FILHO, 2013, p. 130).

(2003), o caráter concentrador de poder, renda e propriedade (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p.162).

Outra consequência do Decreto-lei nº 200, são as características expressas no quadro 1 que demarcam a fase gerencial burocrática brasileira até as mudanças promovidas no período pós 1980, quando se evidenciam novos elementos imersos na propalada, “modernização” do Estado. Nota-se que, embora a política de previdência social esteja ligada ao âmbito das políticas sociais, sua gestão estava sobre mantilha da burocracia, do insulamento burocrático (em que a sociedade é excluída da formulação e gestão da mesma) e do patrimonialismo que mesclou interesses particulares, locais e centrais do Estado e dos setores econômicos nacionais e internacionais. Características também que pautaram as políticas econômicas.

Assim, no âmbito do desenvolvimento e consolidação da fase monopólica do capitalismo brasileiro (1950-1979), a configuração da administração pública brasileira pode ser resumida da seguinte forma:

Quadro 01 – Características da administração pública entre 1950-1979

Política	Gestão	Descrição
Segurança, Relações Internacionais e Fiscal	Burocracia	Valorizada e reconhecida
Social	a) Burocracia e b) Patrimonialismo	a) Centralizadora, autoritária e sucateada, fundada no corporativismo Estatal (Estado controlando as instituições da sociedade civil, principalmente as vinculadas ao trabalho, para viabilizar a incorporação seletiva e regulada); b) Fundado na estrutura clientelista (para garantir a lealdade política de setores tradicionais, pela relação entre Poder central-Poder local e Poder local-população/clientela).

Econômicas (Política monetária, fiscal e industrial)	Burocracia Insulada	Baseada no corporativismo estatal (Estado privatizado por interesses do capital – a expressão material dessa estrutura burocrática são as administrações indiretas criadas no regime militar e conseqüentemente, a formação dos “anéis burocráticos”).
------------------------------------------------------------	------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Sistematizado a partir de Souza Filho (2013, p.140).

Também é interessante notar que as características apresentadas no Quadro 01 estarão presentes inclusive nas propostas apresentadas de reforma do Estado nos anos 1990.

2.2.3 Expressões contemporâneas: em análise, a modernização gerencial do Estado no Brasil nos anos 1990

Como já referido no item 2.2.1, em que é exposto o processo de “modernização” gerencial do Estado no mundo, com a crise do Estado de Bem Estar Social, o neoliberalismo surge como uma resposta, na qual estarão situadas as propostas de reforma do Estado no mundo. No Brasil, as propostas de contrarreformas gerenciais emergem com maior fôlego no pós-Constituição de 1988, com destaque para os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), que tiveram forte inspiração nas reformas gerenciais implantadas na Europa, em especial na Grã-Bretanha.

O aludido governo inicia após a eleição ganha em primeiro turno com mais de 53% dos votos válidos e com amplo apoio do Congresso Nacional. As principais bandeiras desta campanha foram: o combate à corrupção; às contrarreformas previdenciárias e tributárias e; sobretudo, à estabilidade econômica (via Plano Real).

Embora não fizesse parte dos temas da campanha presidencial de 1994, a contrarreforma gerencial do serviço público foi iniciada antes mesmo da posse presidencial, com a transformação da Secretaria da Presidência, que geria a administração pública, no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). O novo Ministério tinha como prioridade de Estado a sua contrarreforma,

sob direção do ex-Ministro da Fazenda do governo Sarney e economista, Luiz Carlos Bresser-Pereira.

A contrarreforma do Estado possuía duas linhas estratégicas principais, em que uma propunha um conjunto de mudanças culturais e a outra um conjunto de mudanças formais legais, contando com dois documentos básicos: a proposta de uma emenda constitucional, que foi enviada ao congresso em 1995, e a elaboração de um Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRE), que foi aprovado pela presidência no mesmo ano. Os principais pontos abordados nesse plano foram:

a) a descentralização dos serviços sociais para estados e municípios; b) a delimitação mais precisa da área de atuação do Estado, estabelecendo-se uma distinção entre as atividades exclusivas, que envolvem o poder do Estado e devem permanecer no seu âmbito, as atividades sociais e científicas, que não lhe pertencem e devem ser transferidas para o setor público não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado; c) a distinção entre as atividades do núcleo estratégico, que devem ser efetuadas por políticos e altos funcionários, e as atividades de serviços, que podem ser objeto de contratações externas; d) a separação entre a formulação de políticas e sua execução; e) maior autonomia para as atividades executivas exclusivas do Estado que adotarão a forma de agências executivas; f) maior autonomia ainda para os serviços sociais e científicos que o Estado presta, que deverão ser transferidos para (na prática, transformados em) organizações sociais, isto é, um tipo particular de organização pública não-estatal, sem fins lucrativos, contemplada no orçamento do Estado — como no caso de hospitais, universidades, escolas, centros de pesquisa, museus etc.; g) assegurar a responsabilização (*accountability*) por meio da administração por objetivos, da criação de quase-mercados e de vários mecanismos de democracia direta ou de controle social, combinados com o aumento da transparência no serviço público, reduzindo-se concomitantemente o papel da definição detalhada de procedimentos e da auditoria ou controle interno — os controles clássicos da administração pública burocrática — que devem ter um peso menor (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 06).

Assim, compete destacar que como propostas essenciais deste projeto estiveram a privatização de empresas estatais de bens e serviços, a terceirização de atividades de apoio (segurança, limpeza, consultoria e computação) e a transferência de atividades sociais e científicas para o setor público não-estatal, transformando-as em organizações sociais (BRESSER-PEREIRA, 1999).

Logo, com o objetivo de que o Estado se concentrasse em apenas regular os serviços tidos como “não-exclusivos”, posteriormente ao início dos processos de privatização (1997), foram criadas agências reguladoras para os setores de energia elétrica (Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL), telecomunicações (Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel) e petróleo (Agência Nacional do Petróleo – ANP).

Por isso, os ideólogos do PDRE defendiam o plano não como uma reedição do *Welfare State* socialdemocrata, nem o aprofundamento do liberalismo conservador. Trata-se de estabelecer um Estado social-liberal, conforme Bresser-Pereira (1998).

[...] no plano social, a diferença entre a proposta neoliberal e o novo Estado social-liberal que está surgindo está no fato de que os verdadeiros neoliberais querem a retirada do Estado também da área social. Criticam fortemente a intervenção do Estado social, que no Primeiro Mundo se manifestou como *welfare state*, porque esta intervenção mesmo na educação e na saúde acabaria sendo objeto de *rent-seeking* por parte de grupos especiais de interesses, formados por empresários, por grupos de classe média, por funcionários, que assim privatizam a coisa pública. Adotando um individualismo radical e carente de realismo político, pretendem que a educação e a saúde, por mais importantes que possam ser, sejam problemas que as famílias e os indivíduos devam resolver e financiar. Entretanto, o resultado de tal crítica e da resposta social-democrática não é o Estado liberal (pregado pelo neoconservadorismo), nem o Estado socialdemocrata (outro nome para o *Welfare State*), mas o Estado social-liberal, que continua responsável pela proteção dos direitos sociais, mas que garante essa proteção deixando gradualmente de exercer de forma direta as funções de educação, saúde e assistência social para contratar organizações públicas não-estatais para realizá-las (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 06).

Logo, isso seria alcançado por meio de “um pacto político ou de uma coalizão de classes que ocupe o centro do espectro político” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 06), assim como Hegel (conforme item 2.1.2).

Entretanto, para outros analistas, o projeto de contrarreforma do Estado, promovido pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, representava o terceiro ciclo de “modernização conservadora” no Brasil, precedido por Vargas e a Ditadura Militar. Os três compartilhavam da mesma importância e profundidade, combinando elementos de continuidade e ruptura com o padrão histórico da formação social brasileira (BEHRING, 2003).

Assim, em sintonia com Fernandes, diz Nogueira: “nossa modernização tem sido conservadora, aliás, duplamente conservadora. Em primeiro lugar, porque se tem feito com base da preservação de expressivos elementos do passado” (1998: 266). Em segundo lugar, a modernização tem se dado de forma não democrática, sem a participação popular, e sob hegemonia conservadora. Seria uma modernização sem modernidade, já que elementos decisivos desse encontro, numa acepção clássica, como a democracia e a cidadania, estão pouco presentes (BEHRING, 2003, p. 117).

Dessa forma, é improcedente o emprego do conceito de “reforma” para as mudanças gerenciais produzidas pelo Estado nos anos 1990, já que estas não representaram a ampliação dos direitos e, sim, uma perspectiva ideológica de

buscar consenso e legitimidade para a adaptação do Estado brasileiro à lógica do capitalismo internacional²¹. Nessa linha analítica, torna-se indébito o emprego do termo “modernização”, ao passo em que não se trata de modernizar, mas sim de conservar velhas e arcaicas estruturas, ainda que com diferentes características e expressões.

Mesmo que o termo reforma seja apropriado pelo projeto em curso no país ao se auto-referir, partirei da perspectiva de que se está diante de uma apropriação indébita e fortemente ideológica da ideia reformista, a qual é destituída de seu conteúdo progressista e submetida ao uso pragmático, como se qualquer mudança significasse uma reforma, não importando seu sentido, suas consequências sociais e direção sociopolítica (BEHRING, 2003, p. 128).

Em relação às mudanças na gestão administrativa do Estado, as principais propostas de alteração centravam-se no âmbito dos recursos humanos, estando relacionadas à carreira e a possibilidade demissão, seja por produtividade dos servidores públicos ou por excesso de quadros no Estado.

Com relação às carreiras, elas podem ser classificadas em carreiras de Estado, formadas principalmente por servidores estatutários no núcleo estratégico do Estado, e carreiras de empregados celetistas, utilizadas na administração indireta e nos serviços operacionais inclusive do núcleo estratégico (BRASIL, 1995, p. 63).

Pelo plano, as carreiras de Estado, também chamadas de “altos funcionários”, que envolvem o uso do poder direto do Estado, como as carreiras de policiais, diplomatas, procuradores fiscais, auditores, gestores e formuladores de políticas públicas, teriam uma valorização e carreira diferenciada dos demais servidores que deveriam ser regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (BRESSER-PEREIRA, 1999). Mormente, foram justamente os altos funcionários (pelo interesse de valorização), os empresários (pelo interesse no redirecionamento do Estado aos seus interesses e pela ampliação da participação do mercado), e os prefeitos e governadores (pois tinham interesse em realizar as contrarreformas em seus governos, principalmente seduzidos pela possibilidade de demitir seus funcionários), que constituíram os principais apoiados do Plano.

Os blocos de oposição ao PDRE ficaram por conta dos defensores da gestão patrimonialista, mas, sobretudo, das centrais sindicais, com destaque para a maior central até então (Central Única dos Trabalhadores - CUT) e o Partido dos

²¹ Por isso, utiliza-se o termo “contrarreforma” para demarcar as mudanças na gestão gerencial do Estado a partir do final dos anos 1980.

Trabalhadores (PT), que realizaram uma série de campanhas, atos e greves contra as propostas de contrarreforma. Estas tiveram papel fundamental nas alterações das propostas para o serviço público e para a previdência²² e no abandono, por parte do então governo, da contrarreforma tributária apresentada em 1995²³.

Um dos grandes desafios do processo de implementação é envolver os funcionários subalternos. Nessa área, enfrentei enormes dificuldades desde o primeiro dia no cargo, quando o presidente da CUT se recusou a falar comigo. O sindicato que representa esses servidores em Brasília — ou, mais precisamente, os funcionários que não possuem sindicatos próprios — o SINDSEP, adotou desde o início uma atitude extremamente agressiva. Em julho de 1995, o sindicato lançou uma campanha, com grandes cartazes publicitários e anúncios na televisão, dizendo: “Bresser quer arrasar o serviço público. Quer acabar com a saúde pública e a educação pública e transformar o Estado em polícia”. Eu estava indignado. Nada era mais distante das minhas convicções e da minha história pessoal. Recebi várias vezes os representantes dos sindicatos de servidores — tanto os do SINDSEP quanto das carreiras típicas de Estado — na tentativa de estabelecer um diálogo. Expus francamente minhas ideias e limitações. Mas obviamente não falávamos a mesma língua. No entanto, não desisti. E, para minha surpresa, o clima era totalmente diferente quando, em dezembro de 1998, recebi em audiência os dirigentes do SINDSEP. Dessa vez, a conversa foi mais que cortês: embora marcando suas diferenças, demonstraram interesse em saber mais a respeito da reforma gerencial. Durante a reunião, percebi que eram novos dirigentes. Contaram-me que haviam sido recém-eleitos, eram também membros da CUT, mas haviam constituído a oposição interna dentro do sindicato. Saí da reunião com uma sensação de felicidade. Estávamos chegando a um terreno comum com os sindicatos de servidores, algum espaço público havia sido construído, a ação comunicativa habermasiana começava a ser possível, e nada importa mais para o avanço da democracia que isso. Existe hoje a possibilidade de obter o apoio dos funcionários subalternos na reforma (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 25).

Apesar das expectativas do Ministro, tais possibilidades de apoio dos “funcionários subalternos” não se efetivaram, sendo um exercício de ingenuidade ter pensado o contrário. Veremos, porém, ao longo desta dissertação, que técnicas e princípios deste mesmo plano foram adotados pelos governos nos anos 2000, o que contou com o apoio fundamental da CUT.

No entanto, técnicas de gestão flexíveis criadas em empresas privadas foram experimentadas na perspectiva de contrarreforma gerencial do Estado, a exemplo dos indicadores de desempenho e a Gestão pela Qualidade Total (*Total Quality Control*). Tais iniciativas regidas principalmente pelo mantra da eficiência e

²² As propostas aprovadas na reforma da previdência de 1998, embora marcadas por uma forte redução dos direitos dos trabalhadores, sofreram muitas alterações diante da expectativa mais ampla de contrarreforma proposta inicialmente pelo governo.

²³ Apesar de o governo ter apresentado posteriormente, em 1998, um novo projeto de emenda constitucional, esse em nada se assemelhava a proposta inicial de reforma.

economicidade, pouco se demonstraram eficientes, no entanto, marcaram uma ampliação exponencial da pressão sobre os servidores públicos.

[...]. As diferenças eram claras: enquanto a administração privada é uma atividade econômica controlada pelo mercado, a administração pública é um empreendimento político, controlado politicamente. Na empresa privada, o sucesso significa lucros; na organização pública, significa o interesse público. É possível transferir os instrumentos de gerenciamento privado para o setor público, mas de forma limitada. Pode-se descentralizar, controlar por resultados, incentivar a competição administrada, colocar o foco no cliente, mas a descentralização envolve o controle democrático, os resultados desejados devem ser decididos politicamente, quase-mercados não são mercados, o cliente não é apenas cliente, mas um cliente-cidadão revestido de poderes que vão além dos direitos do cliente ou do consumidor [...] (BRESSER-PEREIRA, 1999, p.08).

As expressões e contradições do processo de contrarreforma gerencial no interior do Estado brasileiro não foram discretas. Expressão disso foram as alterações, privatizações e renúncias fiscais de um Estado que presenciou uma alta lucratividade das empresas pós privatizações, às custas do aumento de preços e tarifas, demissões em massa, dívidas, compromissos e aposentadorias dos fundos de pensão assumidos pelo governo, além das imensas facilidades financeiras oferecidas aos compradores (BEHRING, 2003).

As expressões desse processo de modernização às avessas foram sentidas na gestão das políticas sociais como um todo, mas mais expressivamente na política de previdência social e, elementarmente, na gestão gerencial do Instituto Nacional de Seguro Social, que passou por um processo de reforma gerencial nos governos de Fernando Henrique Cardoso. Elas se mantiveram e se aprofundaram no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), temática a ser objeto de estudo no próximo capítulo desta dissertação.

3 REFORMA ADMINISTRATIVA NA PREVIDÊNCIA BRASILEIRA

Para entender como ocorrem as motivações dos processos de (contra) reforma no sistema previdenciário brasileiro²⁴, é necessário desvelar os meandros da sua formação sócio-histórica no Brasil.

Notar-se-á, entretanto, que as conexões existentes entre a formação do sistema de proteção social aos trabalhadores no Brasil e a organização dos mesmos, contra a escravidão, exploração e desproteção social são profundas. É o que será analisado diante da influência dos movimentos de contestação na formação das comunidades de ajuda mútua.

No entanto, a ligação entre a proteção ao trabalhador e a sua família, e os interesses da classe que emergem na relação entre Estado e sociedade, como se viu anteriormente, não será uma exclusividade daquele momento histórico, mas irá transpassar a organização das políticas sociais até o momento presente.

Com base no exposto, o presente capítulo realiza uma análise da formação e desenvolvimento dos modelos de gestão da previdência no Brasil, bem como as principais características dos diversos institutos responsáveis por esses ao longo dos anos.

3.1 A Institucionalização da Política Previdenciária no Brasil

Conforme enfatizado no capítulo anterior, a abolição da escravatura em 1888 e o aumento do fluxo de migração estrangeira para o Brasil expõem-se enquanto fatores determinantes para o desenvolvimento de um contingente grande, de mão-de-obra barata à produção de mercadorias e, conseqüentemente, à conformação do proletariado urbano brasileiro.

Durante este período, o Brasil também experimentou um processo geral de modernização: urbanização, expansão das comunicações, migração interna, diferenciação estrutural, etc. No centro do processo estava o fenômeno da urbanização. No todo nacional, o processo de urbanização foi lento e a população permaneceu predominantemente rural. No entanto, a

²⁴ Ao referir-se ao termo sistema previdenciário, a intenção é destacar as instituições que direta ou indiretamente também compõem a gestão da política previdenciária.

urbanização cresceu muitíssimo no Sul e no Sudeste do país, principalmente no Rio e em São Paulo [...] (MALLOY, 1986, p. 34).

No âmbito rural, embora tenha ocorrido a abolição da escravidão no Brasil no referido ano, outras formas de superexploração análogas à escravidão passaram a ocorrer, como a escravidão por dívida, em que principalmente os imigrantes vindos da Europa ficavam presos as oligarquias até que quitassem seus supostos débitos²⁵. Logo, esse crescimento do trabalho livre e urbano, inversamente proporcional ao trabalho rural, ampliou a massa de trabalhadores e a exploração destes, que, em jornadas desregulamentadas e extenuantes, somadas a precárias condições de moradia/urbanização, ampliaram os índices de adoecimento associado às atividades laborais (urbanas).

No entanto, é importante que se resgate que, antes mesmo da abolição da escravatura, os trabalhadores escravizados e não-escravizados buscavam experiências associativas como forma de obter melhoria nas condições de vida e de proteção social, inicialmente contra os abusos dos senhores de engenho e, posteriormente, contra os empregadores.

Marcelo Badaró Matos, em seu livro “Trabalhadores e sindicatos no Brasil” (2009), para ilustrar um dos primeiros movimentos de trabalhadores organizados no país, inicia com um relato do líder dos trabalhadores em padarias chamado João de Mattos, realizado em 1876, na cidade de Santos (SP). Conta que o mesmo, neste ano, organizou um “levante” em que se paralisaram todas as padarias da cidade de Santos, com a conseqüente fuga dos escravos que eram submetidos, pelos seus donos, a castigos e abusos de todas as formas. Para tanto, foram falsificadas cartas de alforria para que os escravos pudessem concretizar suas fugas para o interior do estado. De Santos, João se mudou para São Paulo, onde, em 1877, organizou outro “levante”, paralisando cerca de doze padarias na cidade. A ação também envolveu a falsificação de cartas de alforria e a fuga de escravos que, com João, se dirigiram para a cidade do Rio de Janeiro, então capital do Império. Lá chegando, sob a fachada de um curso de dança, fundaram uma organização batizada de Bloco de Combate dos Empregados em Padarias, sob o lema: “Pelo pão e pela liberdade”. O bloco chegou a reunir mais de 100 associados, organizou comissões e, em 1880,

²⁵ Esses débitos eram contraídos com os fazendeiros que financiavam o deslocamento dos imigrantes para o Brasil. Lá chegando, aspectos como a alimentação e a moradia também eram controladas pelas oligarquias. Essa suposta dívida se potencializava e prendiam o imigrante e toda a sua família ao trabalho na terra, na esperança de que essas fossem quitadas.

promoveu um novo “levante geral”. Mesmo com a abolição da escravatura em 1888, os movimentos de João de Mattos e seus companheiros prosseguiram com outras pautas de reivindicações. Buscaram recursos e, em 1890, formaram a Sociedade Cooperativa dos Empregados em Padarias do Brasil, sob o lema: “Trabalhar para nós mesmos”, que reuniu mais de 400 sócios. Já nos anos que se seguiram,

[...] eles fundaram a Sociedade Cosmopolita Protetora dos Empregados em Padarias – com o lema: ‘Trabalho, justiça e liberdade: sem distinção de cor, crença ou nacionalidade’ – com o objetivo de auxílio mútuo (arrecadava dos sócios para auxiliá-los em momentos de doença, acidentes, morte etc.) [...] (MATOS, 2009, p. 15).

Essa narrativa marca uma das primeiras iniciativas de organização e de previdência dos trabalhadores brasileiros, o que reforça a vinculação histórica desses dois processos. Os movimentos abolicionistas urbanos se organizavam em grupos, e, posteriormente, passaram a fazê-lo em associações até a constituição de sindicatos na virada do século, iniciando suas reivindicações em torno do fim do regime de escravidão e da redução dos castigos, passando pelas melhorias nas condições de trabalho, até chegar à constituição de auxílios mútuos para os momentos de doença acidente e morte.

Entretanto, no caso dos trabalhadores escravizados, era proibida a associação coletiva, restando a clandestinidade e as ações como a do Bloco de Combate dos Trabalhadores em Padarias, lembrado por João de Mattos. Outra estratégia buscada era a formação das então permitidas irmandades²⁶, as quais também eram organizadas por grupos de trabalhadores não-escravizados que se reuniam a partir de uma mesma profissão, sob a égide de um santo padroeiro desta determinada categoria. Foi o caso das irmandades São Jorge, que reuniam ferreiros, funileiros, latoeiros; São Pedro dos pedreiros; Santo Elói dos ourives; entre outras. Essas, mesmo sendo instituídas para a catequização dos trabalhadores, em alguns momentos, adquiriram a atribuição de buscar a criação e desenvolvimento de um sistema de proteção social no Brasil, visto que se constituíam como associações para o fornecimento de auxílios diversos aos trabalhadores e aos seus dependentes (MATOS, 2009).

²⁶ São sociedades organizadas para a devoção de santos católicos, organizadas pela própria Igreja, e que tinham além do objetivo culto a determinado padroeiro, a função de apoio ao membro (“irmão”), como auxílio funeral as famílias. Destacavam-se a irmandade de N. Sra. do Rosário, São Benedito, São Elesbão e Santa Efigênia (MATOS, 2009).

Ainda no século XIX, os trabalhadores não-escravos experimentaram outra forma de organização vedada aos trabalhadores escravos: as associações de ajuda mútua.

[...] sem referência religiosa, com o objetivo de reunir em uma caixa comum as contribuições dos associados para auxiliá-los em momentos de doença, invalidez, morte, entre outros. Como os mais necessitados desse tipo de apoio eram os pobres, leia-se os trabalhadores que ganhavam tão pouco que não podiam arcar com os custos de sua incapacidade temporária ou permanente para o trabalho, muitas mútuas tiveram um caráter profissional, reunindo trabalhadores do mesmo ofício, da mesma empresa ou de várias profissões aglutinadas (MATOS, 2009, p.22).

Muitas destas mútuas, que eram geridas diretamente por seus beneficiários, exerciam também um papel de organização das atividades políticas, patrocinando greves e ações abolicionistas. Ou seja, a gestão era feita totalmente pelos trabalhadores, sem a participação de empregadores ou do Estado.

Tais associações eram voluntárias, e em troca de contribuições ofereciam aos membros auxílio-funeral, aposentadoria, benefícios médicos e outros. Eram uma forma de seguro de grupo voluntário, baseado na poupança que seus associados adotaram. O mutualismo era um tipo de defesa grupal, em ambiente imprevisível, e não supunha uma orientação ofensiva mais eficaz para mudar o ambiente (MALLOY, 1986, p.44).

Data do ano de 1883 a criação da Associação Geral de Auxílio Mútuos da Estrada de Ferro Central do Brasil, que se destinava ao atendimento, mediante contribuição, aos trabalhadores desta, “[...] nos casos de moléstia, invalidez por velhice ou acidentes” (TODESCHINI, 2000, p.38).

Também data do final do XIX uma legislação pioneira que garantiu aos empregados dos Correios do Império aposentadorias por invalidez e tempo de serviço aos que completassem 60 anos de idade. Além disso, garantiu licença por motivo de saúde com salário integral, nos seis primeiros meses e meio salário do sétimo ao décimo segundo mês (TODESCHINI, 2000).

Entretanto, no início do século XX, quando da formação e ampliação destas organizações coletivas, muitos grupos, em sua maioria anarquista, se colocaram contrários às mesmas, sob a alegação de que era uma “forma de organização regressiva, que tolhia a consciência de classe e desenvolvia uma mentalidade assistencialista passiva entre os trabalhadores” (MALLOY, 1986, p. 45). A título de exemplo, em 1906, em uma expressiva greve na Companhia Paulista de Estradas

de Ferro, uma das principais reivindicações foi o fim da caixa beneficente (MALLOY, 1986), sob a alegação de que a mesma tinha um caráter assistencialista e alienante.

No entanto, tais iniciativas marcam o início do movimento de trabalhadores organizados e, com isso, as associações mútuas se constituíram como forma embrionária dos sindicatos e, ao mesmo tempo, do sistema de previdência social no Brasil. Esse cenário foi acompanhado por uma forte tensão entre suas reivindicações, a elite econômica brasileira e o Estado.

Destaca-se que, só no estado de São Paulo, que já figurava como principal centro econômico do país, o número de greves saltou de 24, entre 1888 e 1900, para 119, entre 1901 e 1914. Números esses que pouco se alteraram entre 1915 a 1929, com 116 greves registradas (MATOS, 2009).

Esse célere crescimento dos movimentos organizados de trabalhadores se deu por dois vetores principais. O primeiro foi a mudança cultural no perfil dos trabalhadores brasileiros, que, desde fins do século XIX, acompanharam o ingresso expressivo de trabalhadores estrangeiros que, ao desembarcarem no Brasil, traziam não somente novas técnicas de trabalho, mas sobretudo ideologias e concepções de organização coletiva, então em efervescência, principalmente nos países europeus. Notadamente, o anarquismo e o socialismo, em suas mais diversas táticas e correntes.

O segundo, por sua vez, foram as péssimas condições de vida da classe operária, sobretudo durante a República Velha: jornadas de trabalho longas, salários baixos, exploração de mulheres e crianças, precárias condições de moradia e sanitárias, desemprego e altas no custo de vida são apenas alguns exemplos.

Como a maioria dos operários era de estrangeiros ou recém-chegados às cidades, eles tinham pouco ou quase nenhum meio de subsistência nos tempos difíceis. O operário médio levava uma vida extremamente precária que piorava com o passar dos anos e podia tornar-se desastrosa, se ele tivesse a má sorte de ficar doente ou sofrer um acidente de trabalho (MALLOY, 1986, p. 41).

O agravamento das condições de subsistência – devido à exploração da força de trabalho – e um cenário de desproteção social, potencializou os movimentos de contestação, tornando-se uma ameaça à recém-criada República (1889) e à sua organização.

Esses movimentos de contestação crescente e organizada, somado a fatores internacionais – como a assinatura do Tratado de Versalhes (1919), que pôs

fim à I Guerra Mundial, em que os países signatários, como o Brasil, se comprometeram a adotar iniciativas nas áreas políticas, sociais e trabalhistas²⁷ – fizeram com que o Estado brasileiro passasse a considerar as expressões da Questão Social como um caso de política e não mais de repressão policial como ocorrera até então.

Surgia assim, como um outro elemento em jogo no complexo causal dos acontecimentos dos anos 20, a pressão dos pais capitalistas centrais sobre os periféricos no sentido de que todos, em bloco, enfrentassem mais ativamente a problemática social e trabalhista nos marcos do capitalismo. Ou seja, rompendo com a postura liberal frente a estas questões, onde, como era o caso do Brasil, ela ainda imperava. É claro que determinante básico desta orientação era a emergência, no plano internacional, de uma experiência socialista concreta, à qual era necessária responder no plano ideológico e no plano das relações 'sociais' (OLIVEIRA, 1985, p. 49).

Logo, a institucionalização dos sistemas públicos de proteção ao trabalhador (doença, incapacidade, velhice e morte), que mais tarde se constituiria como previdência social, não será entendida apenas como uma conquista do movimento operário do início do século XX, mas também como uma tentativa do Estado de responder às emergentes expressões da “Questão Social”, que, ao serem inseridas na cena política, estavam sendo contestadas com muita força pelos trabalhadores.

Assim, somados a outros determinantes, ocorre a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), pois deveria ser a política de previdência social um compromisso de atendimento destas iniciativas, como se analisará a seguir.

3.1.1 A Lei Eloy Chaves e as Caixas de Aposentadorias e Pensões

O ano 1923 é descrito, por muitos pesquisadores, como um marco na criação do Seguro Social no Brasil, com a promulgação do Decreto nº 4.682, que ficou conhecido como Lei Eloy Chaves, nome de seu deputado proponente.

Esse decreto, em seu artigo primeiro, instituía aos trabalhadores das estradas de ferro do país, as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) de contribuição compulsória por parte dos empregadores e que subsidiaria quatro benefícios principais: socorro médico; aposentadoria por tempo de serviço, velhice

²⁷ Data deste mesmo ano, a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que de maneira inovadora passaria a ter a função de regulamentar, normatizar e orientar as relações de trabalho em todo o mundo.

ou invalidez; pensões para dependentes e medicamentos subsidiados (BRASIL, 1923). A abrangência inicial deste seguro estava restrita à categoria de ferroviários, sendo agregados em seguida, no ano 1926, os portuários. Todavia, não foram setores escolhidos aleatoriamente, mas tinham em sua composição as parcelas politicamente mais organizadas da força de trabalho brasileira e se constituíam como setores estratégicos para o modelo agrário-exportador.

Os esquemas protetores patrocinados pelo governo não se originaram da Lei Eloy Chaves. Vários tipos de pensões foram esquematizados no período colonial, especialmente a instituição conhecida como Montepio (fundos de seguro financiados pelo governo). Antes de 1923, entretanto, estes esquemas se restringiam ao setor público: militares, funcionários civis e empregados de empresas estatais. A lei de 1923 marcou a primeira extensão desses esquemas ao setor particular [...] (MALLOY, 1986, p. 48).

O financiamento das Caixas era tripartite: empregados contribuíam com 3% (inicialmente), empregadores com 1% (sobre a renda bruta anual da empresa) e o Estado, a partir de uma taxa adicional sobre os serviços prestados pela empresa a qual a Caixa abrangeria. Assim, empresas maiores contribuíam mais e empresas menores contribuíam inversamente menos. Ressalta-se também que o volume de contribuições das empresas não poderia, jamais, ser menor que o volume total de contribuições dos empregados (COHN, 1980).

Embora em resposta à mobilização dos trabalhadores a lei sinalizasse um compromisso do governo com a proteção social ao trabalhador, instituindo inclusive a estabilidade no emprego no décimo ano de serviço efetivo (válido até 1966), a mesma também previa mecanismos de repressão. Verifica-se isso nos artigos 25 e 33, que estabelecem que não deveria ser concedida a aposentadoria aos que tivessem tido mau desempenho no exercício das funções; e, também, na permissão à extinção de pensão em caso de vida desonesta ou vadiagem do pensionista (BRASIL, 1923).

Nesse mesmo ano, 1923, por meio do Decreto nº 16.027, é criado o Conselho Nacional do Trabalho (CNT). Esse conselho pode ser considerado o precursor da Justiça do Trabalho e do Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS), sendo composto de representação tripartite: trabalhadores, empregadores e governo (TODESCHINI, 2000). O Conselho teve como principal atribuição a arbitragem de conflitos trabalhistas e previdenciários e posteriormente o controle das instituições previdenciárias.

No que se refere à gestão das CAPs, as mesmas deveriam se constituir como entidades autônomas semi-públicas, sob supervisão do governo e dirigidas por um conselho de administração paritário, em que os representantes dos ferroviários deveriam ser eleitos a cada três anos em eleições organizadas pela própria empresa.

A norma legal estabelecia um controle patronal maior do que o dos empregados, pois o Conselho sempre seria presidido por representantes da empresa que deveria ser o superintendente ou o inspetor geral. Estabeleceu a norma três representantes dos empregadores e dois representantes eleitos dos empregados. Segundo o prof. Wagner Balera, a lei Eloy Chaves: 'garantia – a trabalhadores e empregadores – vez e voz no órgão do sistema previdenciário' (TODESCHINI, 2000, p.41).

Não havia uma política de recursos humanos nas Caixas. A seleção para os empregos públicos ocorria com a ausência de transparência, uma característica própria do patrimonialismo tradicional. Assim, “este sistema embrionário de previdência social tinha outra maneira de beneficiar a classe média, ao gerar grande parte do emprego público da classe média dentro dos institutos de previdência” (MALLOY, 1986, p. 52).

Os anos subsequentes à promulgação da Lei Eloy Chaves são marcados por mudanças políticas, sociais e econômicas, em face do movimento de 1930, em que o então advogado e governador do estado do Rio Grande do Sul, Getúlio Dornelles Vargas, toma posse como presidente da República, com a promessa de estabilidade econômica e política, em que o Estado passaria a avocar a responsabilidade para com as expressões da Questão Social emergentes em um período marcado pela industrialização e urbanização crescentes.

No entanto, apesar das iniciativas no campo social terem sido ampliadas nos governos de Getúlio Vargas, muitas delas já haviam se iniciado a partir da década de 1920, ainda na República Velha, como forma de frear a crescente pressão dos trabalhadores urbanos da época. Logo, “a realização maior do regime foi a implementação sistemática de um conjunto anterior de ideias sociais [...]” (MALLOY, 1986, p. 70).

Assim, o atendimento às reivindicações dos movimentos operários brasileiros – inicialmente inspiradas no anarco-sindicalismo italiano e posteriormente pelo socialismo, de inspiração soviética – tinha por propulsão uma crise de hegemonia que perpassava o Estado brasileiro e a tentativa de conciliação entre

classes sociais então existentes. Na mesma proporção em que o governo renegociou um novo pacto social – instituindo o Seguro Social, a Justiça do Trabalho, o Salário Mínimo e a Assistência Social – os sindicatos sofreram intervenções²⁸ e os partidos comunistas foram proibidos, sendo forçados a ingressar na clandestinidade (IAMAMOTO; CARVALHO, 2007).

No Brasil, o fato do Estado assumir a função de protetor social está diretamente relacionado à expansão de seu poder funcional enquanto agente administrativo e, por outro lado, ao objetivo político de regular o conflito social em nome da ordem pública e da segurança nacional. [...] o Brasil não é, de forma alguma, único. O primeiro sistema de previdência social moderno foi criado na Alemanha, em 1889, como parte integrante da política bismarckiana de promover a unidade nacional sob a égide de um Estado forte que procurava controlar a classe operária e instaurar a paz social mediante programas sociais paternalistas (MALLOY, 1986, p. 15).

No entanto, apesar de os sindicatos estarem controlados pelo CNT, para os parâmetros modernos, as CAPs representavam um avanço na medida em que permitiam, muitas vezes, a paridade entre empregadores e empregados na gestão dos benefícios. A título de exemplo, o Decreto nº. 20.465, de 1931, instituiu a Caixa dos serviços públicos de transporte, de luz, força, telégrafos, telefones, portos, água e esgotos. Tal Caixa, de acordo com o Decreto, deveria ser gerida por uma junta administrativa composta com metade de membros designados pela empresa e outra metade deveria ser eleita pelos associados que possuíam o sufrágio na participação destas. O presidente seria eleito por maioria simples de votos dos membros da junta administrativa. O decreto também garantia estabilidade após dez anos de serviço.

Ou seja, por meio destes Conselhos de Administração, a atuação do poder público estaria autorizada apenas para a mediação de conflitos, principalmente na relação das Caixas e algum segurado.

Esse modelo de instituições de previdência possuía outras três características centrais que eram uma relativa amplitude no plano de atribuições das instituições previdenciárias, uma prodigalidade nas despesas e a natureza basicamente civil privada daquelas instituições (OLIVEIRA, 1985).

²⁸ Esses passam a ser regulados e controlados pelo Ministério do Trabalho, que foi criado por Getúlio Vargas e que teve como primeiro titular da pasta o então político Lindolfo Collor, avô do então presidente Fernando Collor de Mello.

[...] quando dizemos que a Previdência dos anos 20 era “abrangente e pródiga”, o fazemos por comparação ao padrão restritivo do plano de atribuições e de despesas que vai caracterizar, em linhas gerais, como veremos, o sistema previdenciário do período seguinte (OLIVEIRA, 1985, p. 23).

No entanto, se comparado ao modelo de gestão pré-criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões, se observará que, de fato, a criação das mesmas não representou uma ampliação do plano de benefícios, pois essas categorias contempladas pela lei já os tinham na organização por mútuas. Tampouco presenciaram uma maior prodigalidade nas despesas e gastos com benefícios antes geridos de forma coletiva. Mas, sem dúvida alguma, as CAPS representaram um modelo mais amplo que seus sucessores. Primeiramente, deve-se ressaltar que havia a previsão de estabilidade no emprego após 10 anos. Além disso, era aliada a concessão de aposentadorias e pensões à prestação de serviços médicos e farmacêuticos.

Esses serviços eram extensivos não apenas aos empregados, mas também às suas famílias (herdeiros), desde que coabitassem sob o mesmo teto e mesma economia, independentemente da morte do empregado. Tais serviços de assistência médica aos segurados eram prestados por terceiros (OLIVEIRA, 1985). Essas, “em geral, adotavam a prática de arrendar períodos de trabalho de médicos privados em seus consultórios, durante os quais eram feitos, então, atendimentos aos segurados” (OLIVEIRA, 1985, p. 27). Em diversas ocasiões posteriores, até mesmo o INSS passou a adotar a política de contratação de médicos privados para o atendimento previdenciário, prática que surge desde o início do sistema previdenciário. Em 1926, um decreto possibilitou às CAPs a aquisição e construção de prédios para a prestação dos serviços de farmácia, ambulatórios ou pronto-socorro.

A noção “paternalista” de Malloy (1986), já apresentada nesta dissertação, é ratificada por Oliveira (1985) quando explica o surgimento da legislação trabalhista e social no início do século XX. Apesar disso, Malloy (1986) subsidia a compreensão da importância da previdência social para o governo Vargas, a partir de Oliveira Vianna – um influente conselheiro do regime.

Oliveira Vianna refere-se ao sistema de previdência social como uma das mais significativas realizações do regime Vargas. Para ele, deu forma concreta ao compromisso do governo de propiciar ao trabalhador proteção legalizada, ajudando-o a combater os problemas da vida industrial moderna. A previdência social, contudo, não era simplesmente encarregada de

proteger, mas tinha também como meta, e mais positiva, promover a elevação 'moral' e 'psicológica' do trabalhador [...] (MALLOY, 1986, p. 73).

Apesar de não se partilhando dessa visão romântica, idealizada e unilateral da ampliação da institucionalização da previdência social no Brasil, observa-se contraditoriamente a ideia desta, como mecanismo de criação de consenso entre empregados e empregadores. Isso porque, por meio de um sistema de proteção social mínimo, que garantisse a *ordem social*, em um Estado forte, paternal e tutelar, podiam ser mantidas as bases patrimonialistas, reafirmando o processo de modernização conservadora, como exposto no capítulo anterior.

Mais uma vez, Vianna apresenta a previdência social como um consciente 'ato do Estado', e não como resultado das pressões de grupos. Mas ainda, ele projeta o sistema como fenômeno apolítico, basicamente como problema da administração racional tecnológica, 'isso é, um sistema de filantropia organizada, coordenada, sistematizada, juridicamente regulada, cientificamente administrada, racionalmente dirigida pelo Estado' (MALLOY, 1986, p. 73).

A reminiscência de previdência como *filantropia organizada*, desvinculada de uma ideia de direito social e de reivindicação dos movimentos sindicais, persiste culturalmente nos institutos de previdência social até o presente momento, o que fica caracterizado nos diversos relatos dos segurados e dos servidores das agências de atendimento²⁹.

Amélia Cohn (1980), ao criticar as publicações que faziam referência aos temas correlatos à previdência social entre os anos 1930 e 1960, destaca que:

[...] de qualquer forma, na concepção desses especialistas a previdência social é sempre pensada como algo que conduz à paz e tranquilidade social. Não é um dever, por definição, do Estado, nem um direito do cidadão; se ela abarcar somente os trabalhadores urbanos, isso se deve a contingências históricas. A previdência social nunca aparece como uma conquista dos trabalhadores, como também não está presente a pressão das classes assalariadas por uma maior participação na gestão e definição de sua política. Aliás, nunca o surgimento da previdência social é analisado e pensado em termos de um produto da dinâmica social, com interesses divergentes, mas a evolução histórica é reduzida a iniciativas de estadistas ou é vista em termos meramente factuais (COHN, 1980, p. 132).

²⁹ Estudo aprofundado sobre a relação atendimento X segurado é realizado em Cartaxo (2008). A autora demonstra que, apesar do burocratismo no acesso aos seus benefícios relatado nas entrevistas com os segurados, estes associam muitas vezes o bom atendimento "principalmente pela relação atenciosa, delicada, pelo trato pessoal" (CARTAXO, 2008, p. 72) independente da competência técnica ou da precisão das informações obtidas. O que reforça a noção de caridade-ajuda e não de direito-deveres.

No entanto, não se trata apenas de um equívoco teórico-conceitual quanto à perspectiva histórica da institucionalização do sistema de previdência social, que conduzia ao entendimento, também equivocado, de que o atendimento dos usuários desta política fosse enfatizado como favor, desvinculada da ideia de direito sobre a prestação de um serviço público. Trata-se também de um papel que os tecnocratas, intelectuais ou cardeais do Estado exerciam, com o objetivo político-ideológico de criar fetiches tecnocráticos que justificassem as atitudes contencionistas voltadas aos interesses político-econômicos (OLIVEIRA, 1985).

Outros autores, ao abordarem criticamente as questões referentes à institucionalização da previdência social no Brasil, compartilham da visão do estado como expressão desta correlação de forças.

Mas, além de interesses diretamente econômicos, gerais e setoriais, no interior do bloco no poder, o Estado, enquanto instrumento de reprodução das relações sociais, precisa dar conta também dos interesses do bloco no plano superestrutural. Aqui, além da organização dos instrumentos de dominação e coesão, é preciso também articular mecanismos de geração de consenso, mecanismos que produzam um grau mínimo de aceitação das relações sociais vigentes, e do próprio Estado, por parte do conjunto da sociedade, aí incluídas as classes subalternas. Tal objetivo não pode ser alcançado e sustentado permanentemente pela mera manipulação e engodo discursivos, sendo necessário que, em alguma medida, algum grau de demandas e interesses (embora geralmente secundários e localizados) das classes subalternas encontre resposta por parte do Estado (OLIVEIRA, 1985, p. 11).

No entanto, apesar das resistências iniciais à institucionalização da previdência social no Brasil por parte dos trabalhadores organizados, em sua maioria ligados ao movimento anarquista, como já referido anteriormente, também ocorreram pressões e articulações de outros seguimentos dos trabalhadores organizados que garantiram sua viabilização. Prova disso foi a formação das primeiras Caixas que estavam vinculadas apenas às categorias profissionais com maior poder de organização e pressão (Ferroviários e Portuários).

A experiência exitosa da institucionalização e ampliação das Caixas de Aposentadorias e Pensões por parte do Estado fez com que esse buscasse novas estratégias de ampliação e maior centralização das instituições de previdência social. Uma das primeiras iniciativas do Estado de maior centralização e controle das instituições de aposentadorias e pensões foi a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, como será analisado a seguir.

3.1.2 Os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs)

Com o objetivo de centralizar o referido controle por parte do Estado (coordenação, sistematização, regulação e direção) e unificar as CAPs, a partir de 1933 (Decreto nº 22.872) ocorre a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). O decreto reconheceu o Seguro Social não somente nas grandes empresas, mas também nas demais categorias profissionais urbanas, assalariadas, privadas ou estatais. Logo, todos os marítimos, independentemente de onde estavam trabalhando, eram cobertos pelo Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos (IAPM); todos os industriários, independente de em qual empresa trabalhassem, deveriam ser vinculados ao Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI) etc.

A administração deste instituto era feita por um presidente, assessorado por um conselho de doze membros (seis das empresas e seis dos segurados), com mandatos remunerados de três anos. A eleição dos representantes dos segurados era feita por votação secreta, organizada pelos sindicatos em convenção. Para a escolha dos representantes dos empregadores, era instituída uma proporção de votos entre elas, de acordo com o volume de contribuições efetuadas no ano anterior às eleições. Assim, as empresas com maiores contribuições para o Instituto possuiriam, conseqüentemente, um maior número de votos. O CNT tinha a prerrogativa de destituir os membros do conselho administrativo do Instituto, quando do não cumprimento de atos legais ou “[...] que forem promotores de discórdias capazes de ocasionar a desorganização dos serviços do Instituto [...]” (BRASIL, 1933).

Como nas Caixas, a organização administrativa das instituições era normatizada por leis específicas e regimentos internos. De uma forma geral, as estruturas eram subdivididas em: secretaria, tesouraria, contadoria, atuariado, consultoria e demais serviços administrativos e técnicos, de acordo com os benefícios e serviços oferecidos por cada uma.

No entanto, as Caixas e os Institutos coexistiriam, mas com abrangências diferentes. As primeiras eram diretamente vinculadas à empresa (as CAPs) e os segundos a toda uma categoria profissional (os IAPs), sendo que, nestes últimos,

coube ao Estado a gestão de seus recursos, possibilitando uma maior centralização de seu direcionamento e conseqüentemente de sua gestão.

Embora os IAPs tenham iniciado com a categoria dos Marítimos (IAPM criado em 06/1933), logo outras categorias estratégicas para o processo de industrialização do país foram formando os seus IAPs, a exemplo: Comerciantes (IAPC, criado em 05/1934); Bancários (IAPB, criado em 07/1934); Industriários (IAPI, criado em 12/1936); e dos Trabalhadores em Transporte de Carga (IAPETC, criado em 08/1938)³⁰ (IAMAMOTO; CARVALHO, 2007)³¹.

[...] as condições de vida da população pouco serão alteradas; no entanto, conforme a quantidade de anos que o trabalhador conseguir permanecer no exército ativo de trabalho (urbano), poderá receber uma pensão ou aposentadoria que em maior ou menor grau o livre de cair no pauperismo aberto. Se os salários continuam em nível inferior à subsistência ou se o ritmo do trabalho continuar superior à capacidade de resistência do operário, as sequelas poderão ser tratadas medicamente, as epidemias combatidas, a tuberculose e o desequilíbrio emocional tratados. A assistência médica terá por base a noção de saúde como ausência relativa de doença – forma de eludir as condições gerais de vida e trabalho da população – compondo um projeto de medicalização das sequelas da exploração, que aparecerá de forma mais evidente nas conjunturas mais recentes (IAMAMOTO; CARVALHO, 2007, p. 241).

O processo de construção e ampliação da política previdenciária no Brasil se deu em ritmo lento. No entanto, cabe destacar a iniciativa do Instituto de Pensões e Aposentadorias dos Comerciantes que, internamente, por meio da Portaria nº. 25 de setembro de 1943, emitida pelo Conselho Nacional do Trabalho (CNT), instituiu a Seção de Estudos e Assistência Social (SEAS), constituindo-se como a primeira experiência oficial de implantação do Serviço Social na estrutura do Seguro Social³². Trata-se de um importante passo, pois uma das primeiras iniciativas desta seção foi a realização de uma pesquisa sobre as condições de vida do segurado, mesmo que

³⁰ Conforme abordam Malloy (1986) e Costa (2010).

³¹ “Que se constituem em entidades públicas autônomas sob a supervisão do Ministério do Trabalho através do DNP, Departamento Nacional da Previdência. A estrutura sindical corporativista fica estruturalmente vinculada à previdência por meio da indicação de membros para os órgãos colegiados paritários de gestão administrativa (empregos e empregadores), aos quais se somavam os membros indicados pelo governo, geralmente ocupado a presidência da instituição” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2007, p. 292).

³² “[...] sendo convidado para dirigi-la um dos pioneiros e principais divulgadores do Serviço Social naquele momento. [...] O Sr. Luíz Carlos Mancini, formado na primeira turma da Escola de Serviço Social de São Paulo e primeiro diretor da Revista Serviço Social [...]” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2007, p. 295).

sobre uma perspectiva de integração social acrítica e de mediação de conflitos (segurado/instituto) (IAMAMOTO; CARVALHO, 2007)³³.

Entretanto, apesar de uma sensível ampliação e qualificação da cobertura previdenciária, o sistema permanecia altamente particularizado corporativamente, reforçando a fragmentação dos trabalhadores em instituições e regras distintas. Logo, adquiriam melhores benefícios as categorias com maior poder de injunção e com maiores recursos (devido às contribuições percentuais sob os salários).

Em 1938, a cobertura previdenciária era constituída de 99 CAPs e 5 IAPs. A gestão desse embrionário sistema de previdência, com esse conjunto de instituições era confuso, principalmente devido ao fato de cada instituição possuir seus dispositivos legais específicos.

E disso resultou uma abundância e emaranhado de dispositivos legais que reforçavam a diferenciação entre as instituições previdenciárias quanto à qualidade e volume de benefícios (aposentadorias e pensões) e serviços (assistência médica, hospitalar, farmacêutica, etc.) por elas prestados (COHN, 1980, p. 09).

Cada Caixa ou Instituto possuía sua gestão e seu aparelho burocrático de funcionamento, com regras e leis específicas. Dependendo do *lobby* que determinada instituição possuía sobre o congresso e os governos, a categoria por ela representada contaria com mais ou menos vantagens em seu plano de benefícios ou em seus interesses gerais, o que ampliou a segmentação entre os trabalhadores e os interesses antes coletivos.

Assim, embora fosse interesse do Estado a unificação das Caixas em Institutos, todas as iniciativas nesse sentido se demonstraram inócuas até a segunda metade dos anos 1960 (com a criação do INPS). A exemplo, em 1945 (fins do Estado Novo), Getúlio Vargas assina um decreto que instituiu o Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB), com o objetivo de unificar todas as instituições previdenciárias, tendo sido revogado antes mesmo de sua implementação, diante da forte resistência imposta pelos grupos de interesses vinculados aos principais institutos que eram contrários a essa unificação.

O plano de criação do ISSB não partiu dos interesses dos trabalhadores, 'refletia uma convergência, nas altas esferas, de valores, interesses e objetivos de uma emergente elite tecnocrata e do executivo' (Idem, ibidem,

³³ Embora não haja consenso sobre o marco de criação do Serviço Social na previdência, e a Portaria nº 20 mencione a organização do Serviço Social no IAPC, foi somente em 06 de setembro de 1944 com a Portaria nº 52/CNT que foi autorizada a organização do mesmo pelos IAPs (MOREIRA, 2005).

p. 90-91). Portanto, foi mais uma proposta recusada, sobretudo pelas categorias de trabalhadores que já possuíam cobertura previdenciária, algumas das quais teriam direitos reduzidos ou eliminados, com o nivelamento por baixo, expresso pelo plano. Dada a sua impopularidade, o Decreto-lei nº 7.526, de 7 de maio de 1945, assinado por Getúlio, instituindo o ISSB, foi revogado posteriormente (Silva, 1997, p. 39) e, durante sua vigência, não serviu aos interesses do presidente de obter respaldo popular, em um contexto político em que se manter no poder estava quase insustentável (SILVA, 2012, p. 241).

No entanto, os estudos que deram base a exposição de motivos da instituição do ISSB sinalizaram novas possibilidades à organização da previdência social: (1) pelo caráter redistributivo das aposentadorias e pensões que poderiam variar de 35 a 70%; (2) pela observância da “condição de vida” da família do segurado e das regiões com maior arrecadação (Centro-Sul), que proporcionalmente também possuiriam maior destinação de recursos. A regionalização dos recursos não surge com as formulações do ISSB, uma vez que foi colocada em prática pelo IAPI: a aplicação dos recursos deveria ser feita em títulos da união e 50% dos recursos deveriam ser aplicados nas regiões provenientes das contribuições. O IAPI também possuía carteiras de empréstimos e linhas de créditos para financiar moradias³⁴.

Entretanto, os formuladores do ISSB também propunham uma gestão mais centralizada no governo federal, pois “[...] seria uma autarquia administrada por um presidente, de livre escolha do presidente da República, assessorado por um conselho técnico” (COHN, 1980, p. 11). Embora garantisse a participação de dois representantes dos segurados, os representantes dos empregadores estavam excluídos da gestão do órgão.

O próprio nome do novo instituto – Instituto de Serviços Sociais do Brasil – mostra como nele a concepção do que deva ser a previdência social ampliou-se para a cobertura não só daqueles benefícios, como também de serviços assistenciais (COHN, 1980, p. 11).

Como já mencionado, os três principais fatores que levaram a não efetivação do ISSB foram: os interesses divergentes das companhias de seguros; as resistências dos Institutos e Caixas que possuíam um número maior de segurados, pois viam na unificação uma socialização dos ganhos; e a resistência dos técnicos

³⁴ Um volume considerável destes recursos destinados a empréstimos e financiamentos jamais regressou aos cofres da previdência. Como se analisará posteriormente, esses recursos foram responsáveis por um grande impulso no processo de industrialização e urbanização brasileira a partir da vinculação desses a políticas de Estado.

dos diversos institutos que recebavam a unificação e com elas um possível prejuízo nas questões trabalhistas (TODESCHINI, 2000).

No entanto, buscou-se repetir parte da concepção do ISSB, de racionalização da gestão previdenciária, para a formação do INPS nos idos de 1960. Assim, apesar da aparente criação de algo jamais visto, com novos nomes, de fato o que representam é um movimento de fuga para o passado, embora as circunstâncias históricas hodiernas sejam completamente diferentes³⁵.

Os anos que se seguiram mantiveram as estruturas históricas da gestão da previdência social brasileira: verticalizada via insulamento; patrimonialista aos interesses privados; e, conseqüentemente, frágil a iniciativas personalistas e fisiológicas de determinados governantes, sejam constitucionalmente eleitos ou autocraticamente impostos.

3.1.3 A incessante busca pela unificação da gestão previdenciária: Democracia, Autocracia e Retorno à Democracia

Mesmo diante de importantes mudanças no âmbito nacional e internacional, ocorridas no período pós 1945, o tema previdência social continuou a deter especial importância nas pautas do Estado brasileiro. No entanto, mantiveram-se as estruturas de insulamento e controle por parte do Estado quanto à participação dos trabalhadores organizados. Todas as decisões tomadas pelas direções dos institutos eram na busca por uma ampliação da produtividade das empresas e pela redução dos conflitos na relação capital x trabalho. Prova disso é que somente em 1951 foi suspensa pelo governo a exigência do atestado de ideologia para eleições sindicais (mecanismos de controle por parte do Ministério do Trabalho).

Nesse período, o instituto com maior organização e maior exemplo desta vinculação com os interesses políticos dos programas de governos foi o IAPI.

³⁵ Em essência, “e justamente quando parecem estar empenhados em transformar a si mesmos e as coisas, em criar algo nunca antes visto, exatamente nessas épocas de crise revolucionária, eles conjuram temerosamente a ajuda dos espíritos do passado, tomam emprestados os seus nomes, as suas palavras de ordem, o seu figurino, a fim de representar, com essa venerável roupagem tradicional e essa linguagem tomada de empréstimo, as novas cenas da história mundial” (MARX, 2011, p. 25).

O significado político da previdência social enquanto um elo a mais entre o capital e o trabalho fica explícito em seu primeiro discurso, quando da presença do então presidente da República, Eurico Gaspar Dutra, na cerimônia de inauguração de uma creche. Afirma nessa ocasião (1/5/47) Alim Pedro: 'Ao assumir a direção do Instituto dos Industriários, recebi de V. Ex^a, Sr. Presidente da República, como consequência de um programa de governo, três recomendações importantes e principais: incentivar a construção de núcleos residenciais (...); simplificar e facilitar ao máximo a concessão de benefícios aos segurados do Instituto; implantar a assistência médica aos industriários (...)'(COHN, 1980, p.11).

À época, o IAPI possuía cerca de 1,5 milhões de associados. Nota-se que já havia uma preocupação do próprio governo central de Gaspar Dutra (1946-1951) com o burocratismo na concessão de benefícios, seguida por preocupações na política habitacional e de saúde. No entanto, pouco se avançou durante o governo na desburocratização do sistema previdenciário. Também não foram muitos os avanços na assistência médica, uma vez que, a exemplo de outros Institutos, somente em 1950 o IAPI inaugurou dois grandes centros médicos no Rio de Janeiro e em São Paulo, mantendo, todavia, a política de saúde nos moldes focalizados, fragmentados e insuficientes.

Sem dúvida, os maiores avanços foram referentes às políticas habitacionais com a explosão de construções de conjuntos habitacionais financiados pelos Institutos: “ [...] durante o governo Dutra o IAPI entregou, até maio de 1950, 5.358 moradias a seus associados e até fins desses anos estavam previstas mais 6.428 moradias [...]” (COHN, 1980, p. 109). No entanto, essa política de inversões dos fundos previdenciários em moradias mostrou-se muito pouco rentável do ponto de vista atuarial – ampliando o suposto déficit já acumulado até então – mas muito proveitoso do ponto de vista político. Foi nesse período em que as contribuições à previdência foram redirecionadas à construção de moradias, de estradas de ferro e, posteriormente, da construção da nova capital federal (Brasília).

Dois eventos marcaram os anos 1950 no que se refere à gestão da previdência social: o Congresso Brasileiro de Previdência Social (1953) realizado durante o governo eleito de Getúlio Vargas; e o Congresso de Delegados-Eleitores do IAPI (1957), realizado durante o período Juscelino Kubitschek.

O congresso de 1953, que ocorreu no então Distrito Federal (Rio de Janeiro), foi mobilizado pelo Ministério do Trabalho, que tinha à sua frente o então ministro João Goulart, sendo financiado em grande parte pelo fundo sindical. Seus delegados foram eleitos a partir de eleições sindicais de base (somente de

empregados), e embora não tenha questionado o *status quo*, serviu como espaço de contestação das políticas de governamentais, do direito de greve, da atuação e participação junto ao legislativo e às questões referentes à gestão do auxílio acidentário que, à época, era gerido por seguradoras privadas (a principal era a Sul América Seguros ainda em atividade). Além disso, foi debatido que os Institutos passassem a serem geridos por um colegiado de empregados, exclusivamente, uma vez que o Estado e os empregadores estavam falhando na direção dos institutos. Verifica-se isso em uma fala da bancada de Pernambuco, registrada nos anais do evento: “são os técnicos burocratas que estão conduzindo os institutos à falência porque a classe patronal falhou totalmente na direção dos Institutos” (COHN, 1980, p. 54).

O congresso de 1957, por sua vez, foi realizado com a participação de uma categoria apenas e, diferentemente do congresso de 1953, contou com a participação de patrões e empregados. Com poucas discussões estruturais gerais da sociedade, o congresso abordou questões vinculadas ao ganho de produtividade da indústria, que esteve mais vinculado a um instrumento de cooptação das classes assalariadas.

Com base no exposto, o quadro 02 organiza uma síntese dos congressos de 1953 e 1957:

Quadro 02 – Resumo dos Congressos de 1953 e 1957

	Congresso de 1953	Congresso de 1957
Presidente	Getúlio Vargas (PTB)	Juscelino Kubitschek (PSD)
Entidade Organizadora	Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários – IAPI
Participantes	Delegados Sindicais, empregados e um representante do governo	Delegados-Eleitores do IAPI (empregados e empregadores)
Política	Populismo / Nacionalismo	Desenvolvimentismo Crise do populismo
Principais Debates	Autonomia sindical e o direito de greve; Atuação das entidades junto ao Legislativo; Gestão do auxílio acidentário; Maior participação na gestão dos Institutos.	Discussões restritas aos temas afetos aos industriários, como: - Desburocratização ao acesso a benefícios; - Assistência médica; - Instituição do serviço de Readaptação.
Principais encaminhamentos aprovados	Instituição de um conselho administrativo (composição 2/3 trabalhadores e 1/3 governo + empregadores)	Possibilidade de instituição dos serviços de readaptação profissional.

Fonte: Quadro elaborado pelo autor baseado em Cohn (1980).

Embora nenhum dos congressos caracterize-se como um momento de contestação da forma como a gestão previdenciária estava sendo dirigida, representaram espaços de diálogo necessários no interior das possibilidades frente a tais conjunturas. “No de 1953 os trabalhadores atingem um alto nível de mobilização, enquanto que no de 1957 a previdência social revela sua eficácia enquanto instrumento de controle e cooptação das classes assalariadas” (COHN, 1980, p. 93).

Em 1960, foi aprovada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que unificou a legislação referente aos IAPs, tornando-a obrigatória para todos os trabalhadores empregados ou autônomos. Somente em 1966, a partir do decreto-lei nº 72, é criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), a partir da fusão dos seis IAPs, até então existentes. Este mesmo decreto institui os Conselhos de Recursos da Previdência Social (CRPS) e as Juntas de Recursos da Previdência Social (JRPS), instâncias recursais (tripartites) das decisões tomadas em matéria dos benefícios previdenciários.

Muito embora esses diversos institutos começassem a apresentar diferenças entre si, até mesmo devido à sua organização, eis que cada qual tinha sua independência e autonomia de decisão, o que dificultava a transferência de aportes quando da migração dos segurados entre os mesmos. O motivo fundante da unificação desses institutos no Instituto Nacional de Previdência Social, levado a cabo em 1960, foi o controle dos trabalhadores para impulsionar obras que, segundo as prioridades do governo, eram fundamentais para o País se desenvolver: a construção de Brasília, da Transamazônica, somente para citar dois exemplos mais conhecidos (COSTA, 2010, p. 28).

Isso somou-se à necessidade do Estado autocrático – comandado por uma aliança-hegemônica entre militares, tecnocratas e empresariado – de garantir mínimos de legitimidade e adesão ao seu projeto de organização do Estado, em um cenário de perda de direitos individuais e coletivos.

Assim, foi possível ao Estado a centralização e o controle não apenas dos fundos financeiros destas iniciativas e redirecionamento às ações prioritárias de governo, mas também o controle dos trabalhadores que se submetiam não às negociações (intra) empresa ou (intra) categoria, mas às políticas de governo³⁶. Em outras palavras, “a unificação, uniformização e centralização da previdência social no INPS, em 1966, retiram definitivamente os trabalhadores da gestão da previdência social, que passa a ser tratada como questão técnica e atuarial” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 136).

Entretanto, o INPS, durante a década de 1970, presenciou a ampliação na proteção social dos trabalhadores brasileiros com o ingresso dos trabalhadores/empregadores rurais e domésticos; jogadores de futebol; e dos comerciantes informais. Cabe destacar que a ampliação dos benefícios da

³⁶ A respeito desse tema, ver mais em MALLOY, James M. **Política de Previdência no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1986; e COHN, Amélia. **Previdência Social e Processo Político no Brasil**. São Paulo: Moderna, 1980.

previdência social como forma de legitimar o governo autocrático não foi acompanhada de uma melhora na gestão dos institutos de previdência social, que observaram a explosão no número de atendimentos, conforme se pode visualizar na tabela 01.

Tabela 01 – Quantidade de atendimento (1970/1980)

Especificações	Atendimentos	
	1970	1980
Segurados Ativos	8.745.000	25.840.000
Benefícios em Manutenção	2.065.000	7.783.899
Perícia Médica	1.980.000	4.289.000

Fonte: Extraído de Stephanes (1984, p. 42).

O então presidente do INPS, de 1974 a 1977, ao descrever suas impressões sobre a gestão que encontrou quando assumiu o Instituto, destacou que:

[...] a ineficiência, a burocratização, a falta de seriedade traduzida pelo empreguismo, escolha inadequada dos dirigentes, decisões apressadas, mordomias e desperdícios, embora de difícil quantificação ou precisão de seus resultados, em curto prazo, traz em seu bojo um custo social, pois alguém o está pagando [...] (STEPHANES, 1984, p. 73).

Ou seja, nota-se nesta descrição os elementos que perpassaram todas as gestões das instituições de previdência social desde sua formação oficial e que, embora a política previdenciária tenha incorporado novas demandas por benefícios aos trabalhadores, pouco se avançou na racionalização de procedimentos, na impessoalidade do ato público e na transparência dos processos decisórios. Prova de que o binômio burocratismo e insulamento burocrático permaneciam vigorosos no sistema de previdência.

Assim sendo, destaca-se que, nesse cenário de mudanças na gestão das políticas de proteção social, não havia nenhuma interlocução com os movimentos sociais e sindicais de trabalhadores que não estivessem alinhados às diretrizes do Estado autocrático. Devido à instauração de um regime autocrático no país e à proibição em 1968 de eleições diretas ao executivo, o sistema político-partidário no Brasil foi organizado pelo bipartidarismo (ARENA e MDB), os quais pouco ou nada diferenciavam-se das propostas de atendimento e proteção aos trabalhadores.

Com o Partido Comunista Brasileiro (PCB) na clandestinidade e diversos dirigentes sindicais presos e/ou exilados, o governo brasileiro teve um amplo espaço para implementar e avançar no seu projeto privatista e restritivo de proteção social, gerido com a repressão de instâncias democráticas de controle social e de políticas universais. Mais uma vez tem-se um exemplo em que as políticas de proteção social no Estado brasileiro presenciaram momentos de hegemonia de uma gestão em que a burocracia se mesclara ao patrimonialismo, sob a reedição do mandonismo, tão presente desde os primórdios da colonização ibérica.

Nessa direção, em 1974, por meio da lei nº 6.036, de 1º de maio do referido ano, é criado o Ministério da Previdência Social e Assistência Social (MPAS), que incorporou a Legião Brasileira de Assistência (LBA), a Fundação Nacional para o Bem-estar do Menor (FUNABEM), a Central de Medicamentos (CEME) e a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV). Com a lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977, unificam-se com o INPS, o Instituto Nacional de Assistência Médica (INAMPS), e o Instituto Nacional de Administração da Previdência Social (IAPAS), formando o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS).

Nesta associação entre previdência, assistência e saúde, impôs-se uma forte medicalização da saúde, com ênfase no atendimento curativo, individual e especializado, em detrimento da saúde pública, em estreita relação com o incentivo à indústria de medicamentos e equipamentos médico-hospitalares, orientados pela lucratividade (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.137).

Principalmente ao longo dos anos 1970, os governos brasileiros normatizaram e incentivaram regimes de previdência privados (complementares), bem como abriram espaço para as instituições privadas de saúde e educação, o que Behring e Boschetti (2008) denominaram de *sistema dual de acesso às políticas sociais*. Assim, “essa é uma das principais heranças do regime militar para a política social e que nos aproxima mais do sistema norte-americano de proteção social que do *Welfare State* europeu” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 137).

Tal relação política entre os setores que defendiam um sistema previdenciário totalmente privado, a exemplo das alterações do modelo chileno (1981); os que defendiam um modelo misto, onde as seguradoras privadas atenderiam de maneira complementar ao setor público; e os que defendiam um

sistema de previdência social público e universal, nunca foram livre de tensão. No entanto, foi nos anos 1980, em meio à crise que atingiu não só o Brasil, mas toda a América Latina, que essas propostas passam a ser (re) discutidas – à sombra do neoliberalismo e impulsionados pela abertura lenta, segura e gradual do sistema político brasileiro – via instauração de uma assembleia constituinte, responsável pela redação da Constituição Federal de 1988.

Vale lembrar que, nessa década, a história brasileira, embora tenha sido marcada pelo baixo crescimento econômico³⁷, inversamente representou um período de efervescência dos movimentos sociais e das organizações de trabalhadores (SILVA, 2012).

Entre as lutas gerais da sociedade que marcaram essa década merecem destaque ainda a luta pela anistia ampla, geral e irrestrita; as grandes manifestações populares por eleições diretas para presidente da República, que balizaram o ano de 1984 por meio da campanha massiva intitulada “Direta já”; as grandes e mobilizadas campanhas sindicais; as duas grandes greves gerais realizadas nos anos de 1984 (contra a carestia, a desvalorização salarial e ampliação das liberdades democráticas) e 1986 (contra o plano cruzado e seus efeitos para os trabalhadores), as mobilizações dos trabalhadores sem-terra e as mobilizações populares antes e durante o processo constitucional em 1987 e 1988 (SILVA, 2012, p. 269).

Todas essas mobilizações dos trabalhadores e movimentos sociais tornaram os anos 1980 mais favoráveis à ampliação de direitos aos trabalhadores. Foi assim que se abriu um espaço de possibilidades, em meio às discussões para a elaboração da constituição de 1988, em que os deveres do Estado, diante das políticas de seguridade (Previdência Social, Assistência Social e Saúde), foram constitucionalizados.

3.2 A gestão da política previdenciária e os impactos pós constituição de 1988

O período em que o país encontrou-se sob a égide de um governo militar (1964-1985) marcou a relação que a sociedade mantinha com a gestão e o controle das políticas públicas. De um lado, os órgãos de representação do executivo eram nomeados interventores; de outro, os movimentos sociais encontravam-se na

³⁷ Com índices de 17% de crescimento, ou seja, pouco mais de 1,5% ao ano, muito inferior à década anterior.

clandestinidade, os direitos políticos eram restritos e as políticas sociais (a exemplo da previdência) possuíam poucos canais de diálogo com a sociedade.

Diante de uma forte pressão internacional e de setores econômicos nacionais, insatisfeitos com a direção econômica e política do país e de protestos organizados pelos movimentos sociais de trabalhadores, o governo militar deu espaço a um processo de abertura lenta, segura e gradual da organização política brasileira, reafirmando um modelo de modernização conservadora que, por vezes, marcou as mudanças no Brasil. No entanto, o maior passo para o processo de abertura foi a reinstauração das liberdades individuais, das eleições diretas para o executivo e a construção, no período de fevereiro de 1987 a setembro de 1988, por 559 congressistas eleitos para uma Assembleia Nacional Constituinte, e da promulgação de uma nova Constituição, no dia 5 de outubro de 1988 (BRASIL, 2005).

A nova carta constitucional garantiu direitos políticos e possibilitou avanços em relação aos direitos civis e sociais no país. Reestabeleceu eleições diretas para os cargos do poder executivo, garantiu o direito ao voto aos analfabetos e decretou o fim da censura institucionalizada, além de garantir o ingresso no serviço público exclusivamente mediante concurso público.

Em relação ao sistema de seguridade social, instituído pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2005), composto pelas políticas de saúde, assistência social e previdência, a Constituição traz no seu artigo 193 (sobre o “título VIII - da ordem social”), que trata dos princípios gerais da Seguridade Social, a participação de forma mais explícita, como sendo direito de “trabalhadores, empresários e aposentados” (BRASIL, 2005).

Apesar de ter avançado em mecanismos de ampliação da democracia, manteve uma linha de continuidade com o insulamento via a (não) participação de todos os seguimentos da sociedade na formulação e controle das políticas públicas. No entanto, a constituição de estruturas centralizadas de representação fez com que fossem socialmente estabelecidas compreensões equivocadas de democracia, restritas aos processos eleitorais para mandatos legislativos.

Com isso, o primeiro pleito eleitoral para presidente da república, após 21 anos de governos militares, confirma, nas eleições em 1989, o nome do então governador do estado de Alagoas, Fernando Collor de Mello. Ele, mesmo com uma

base frágil no congresso, dá início a uma série de medidas que o governo chamou de “reformas estruturais”. Assim, foi posta em marcha uma série de políticas de austeridade, que incluíam: redução de gastos públicos; reforma financeira; um programa de privatizações; e a redução de tarifas aduaneiras à entrada de bens de consumo internacionais (BEHRING, 2003). Essas medidas iniciaram por meio de uma série de planos econômicos que foram conhecidos como Plano Collor e Plano Collor II.

Assim, apesar de o Plano conseguir equilibrar as finanças públicas e aumentar as reservas do país, a abertura comercial e a reforma administrativa propiciaram o aumento do desemprego, e pouco tempo depois o país entrava em uma recessão profunda (BEHRING, 2003, p.150).

O governo de Fernando Collor buscou conduzir uma série de reformas de interesse de capitais nacionais e internacionais, favorecendo a abertura dos mercados brasileiros aos produtos internacionais e a partir de uma política de enfraquecimento do Estado, tendo como logo da campanha a outorga de caçador de marajás, em que o então candidato, em um tom moralista, denunciava os supostos privilégios de funcionários públicos (marajás) que seriam os responsáveis pela crise do Estado. No entanto, nota-se uma imensa contradição com as práticas clientelistas³⁸ e patrimonialistas que marcam o governo dele até a sua renúncia, em meio ao processo de *impeachment* de 1992.

Após a interrupção do mandato de Fernando Collor, assume o governo o então vice-presidente, Itamar Franco (PMDB), para um mandato complementar de dois anos, seguido pela eleição de seu então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso (PSDB), que permaneceu no governo até o ano de 2002.

Ressalta-se que após dois vetos de Collor de Mello, foi somente no mandato de Itamar Franco que ocorreu a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (1993), à qual constituía legislação complementar a Constituição de 1998. Todavia,

³⁸ Por ter sido o primeiro presidente eleito após a constituição de 1988, Fernando Collor teria a responsabilidade de conduzir a construção das políticas de Seguridade Social preconizadas na nova constituição. No entanto, dirigia-se à população de rua chamando-a de descamisados; conduziu a primeira dama, sem nenhum conhecimento técnico, à frente da Legião Brasileira de Assistência (LBA); e vetou a regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social. O governo também foi marcado por escândalos, como o repasse de subvenções a entidades sociais fantasmas no Rio de Janeiro.

[...] já sob o tacão da “lógica do contador” instalada no Ministério da Fazenda, em mãos de Fernando Henrique Cardoso, fato pelo qual alguns de seus artigos foram vetados e o *per capita* da família para acesso ao Benefício de Prestação Continuada para idosos e pessoas portadoras de deficiência ficou definido em um quarto do salário mínimo, quando amplos segmentos propunham um salário e até meio, na negociação [...] (BEHRING, 2003, p.154).

Logo, esses três governos, embora de partidos diferentes, possuíam uma enorme confluência na condução da política econômica do país e, principalmente, nas propostas de contrarreformas gerenciais do Estado. Behring (2003), ao referir-se sobre a proposta de modernização da gestão proposta pelo governo de Fernando Collor, revela que:

[...] chama a atenção que seu discurso de retirada dos entraves corporativos e jurídicos, para a racionalização da máquina pública, era bastante semelhante à retórica do Plano Diretor formulado em 1995 [...] (BEHRING, 2003, p. 153)³⁹

Todas essas expressões econômicas, autoritárias/repressivas e gerenciais do Estado, por esses governos e os governos militares predecessores tiveram um forte impacto na gestão da Seguridade Social, com a manutenção do caráter assistencialista da política de Assistência Social, com a medicalização da política de Saúde e o desmonte do leque de benefícios da política previdenciária. Impactos esses que foram sentidos diretamente na gestão do recém-criado Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), porta de entrada do acesso aos benefícios previdenciários.

3.2.1 A Formação e Gestão do INSS entre os anos 1990-2000

Diversas foram as iniciativas por parte dos governos, pós-constitucionais, de reduzir os impactos, por eles perversos, advindos da democratização crescente, em muito possibilitada pela nova constituição.

Observou-se uma demora na regulamentação de direitos sociais constitucionais que dependeram de regulamentações complementares, a exemplo dos planos de custeio e benefícios previdenciários, aprovados somente em 1991

³⁹ Em referência ao Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, promovido pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado do governo Fernando Henrique Cardoso, já analisado no segundo capítulo desta dissertação.

(leis nº 8212 e 8213), e a Lei Orgânica da Assistência Social, assinada somente em 1993.

Em outra medida, os esforços destes governos estavam voltados para a estabilização econômica e o redirecionamento da gestão do Estado em direção reversa aos preceitos constitucionais.

No governo Collor, as reformas institucionais iam na contramão do conceito de seguridade proposto na Constituição. Como exemplo, podemos citar a extinção do Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS, constituído das seguintes instituições: INPS, INAMPS, IAPAS, FUNABEM, LBA, CEME e DATAPREV, e a criação do Ministério do Trabalho e Previdência Social – MTPS. Retiram-se do Ministério da Previdência Social as instituições ligadas à Saúde e Assistência Social. Cria-se o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS mediante a fusão INPS e IAPAS. Buscava-se voltar a previdência social para a configuração de seguro social, quebrando a concepção de Seguridade Social construída com base no tripé: Previdência, Assistência e Saúde (DUARTE, 2003, p. 129).⁴⁰

Assim, a partir do decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990, é criado o INSS. Esse mesmo decreto regulamentava a nova estrutura básica do Instituto, que seria composta por uma diretoria com uma presidência (gabinete, procuradoria e auditoria), e quatro diretores (Diretoria de Arrecadação e Fiscalização, Diretoria de Benefícios, Diretoria de Relações de Emprego e Diretoria de Administração e Finanças), sendo que todos esses deveriam ser nomeados pela Presidência da República.

Em 12 de abril de 1991, é aprovado o primeiro Regimento Interno do INSS (PORTARIA MTPS Nº. 3.194), que, meses depois, em 28 de setembro de 1992, é alterado pela Portaria nº 458 do já Ministério da Previdência Social.

O referido regimento apresenta a divisão de uma nova estrutura do INSS em três níveis hierarquizados, a saber: Direção-Geral, Direção-Estadual e Direção-Local, cabendo à Direção-Geral as “funções voltadas para a definição e estabelecimento de objetivos gerais, planos estratégicos [...], normatização das atividades e desenvolvimento de ação, em âmbito nacional” (MPS, 1992). À Direção-Estadual caberiam as “funções voltadas para a viabilização de programas e metas estabelecidas pela Direção-Geral, exercendo a supervisão, acompanhamento e apoio das atividades dos demais níveis” (MPS, 1992). Por sua vez, a Direção-Local estaria incumbida das “funções voltadas para às atividades entendidas como a

⁴⁰ Em 1992, por meio da lei nº 8.422, de 13 de maio (meses antes do movimento de *impeachment*), é recriado o Ministério da Previdência Social e o Ministério do Trabalho e da Administração.

prestação de serviços e a prática de atos administrativos das respectivas áreas finalísticas do INSS” (MPS, 1992).

O Regimento Interno apresentou uma estrutura mais gerencial do INSS, definindo papéis e competências nunca antes existentes nas instituições previdenciárias, acompanhando, assim, as perspectivas da reforma gerencial da administração pública, que estava iniciando seus passos. Tem-se como exemplo a nova estrutura da Direção-Geral, que seria composta de: Presidência; Órgãos de Assistência Direta e Imediata (Gabinete do Presidente, Assessoria de Comunicação Social e Assessoria de Planejamento Estratégico); Órgãos Seccionais (Auditoria-Geral; Procuradoria-Geral; Consultoria; Diretoria de Administração Patrimonial; Diretoria de Recursos Humanos; e Diretoria de Administração Financeira); e Órgãos Específicos (Diretoria de Arrecadação e Fiscalização).

Esse mesmo Regimento, quando da formação da recém-criada estrutura do INSS, dividiu as Direções-Estaduais por categorias “segundo características socioeconômicas dos Estados” (MPS, 1994), que se dispõem no quadro 03:

Quadro 03 – Divisão das Direções-Estaduais por categorias

Classificação	Estado
A	São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais
B	Bahia, Ceará, Goiás, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Sul e Santa Catarina
C	Alagoas, Amazonas, Mato Grosso, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe
D	Acre, Rondônia e Tocantins

Fonte: Portaria/MPS nº 458/1992.

Cada categoria era traduzida na diferenciação entre as estruturas que as Direções-Estaduais possuíam ou não, como a Seção de Perícias Médicas, de Reabilitação Profissional (Centros/Núcleos de Reabilitação Profissional) e de Serviço

Social, que faziam parte das Direções-Estaduais A e não existiam nas categorias D.⁴¹ Esses serviços funcionavam então de maneira descentralizada, sendo os atendimentos realizados pela unidade mais próxima. Ausentam-se desta classificação os então recém-criados estados do Amapá e de Roraima.

Pela Portaria, as unidades de atendimento direto ao público do INSS eram compostas de Postos do Seguro Social (que, posteriormente, seriam transformadas em Agências da Previdência Social), Postos de Arrecadação (que, em seguida passariam à competência da Receita Federal do Brasil) e pelos Centros/Núcleos de Reabilitação Profissional (que ainda nos anos 1990 foram desativados).

A análise dos elementos que influíram nessas propostas de mudança gerencial na operacionalização dos benefícios e serviços previdenciários prescinde de depurada e crítica leitura do livro intitulado “Previdência Social: uma solução gerencial e estrutural”, escrito pelo então Ministro da Previdência Social (janeiro a outubro de 1992), Reinhold Stephanes, que igualmente assina o Regimento Interno de 1992. No capítulo intitulado “Gestão – Jan a outubro de 1992 – Uma Nova Experiência”, afirma que:

[...] ao lado de um modelo estrutural nitidamente em desequilíbrio, convivia um estado de caos gerencial, com estruturas e funções sobrepostas, absolutamente centralizadas, sem normas e rotinas definidas, e vulneráveis a erros e fraudes. [...] As soluções, inclusive, apontavam para a privatização do sistema (STEPHANES, 1993, p. 225).

Assim, percebe-se que a criação do Instituto herdou os problemas históricos da administração pública brasileira e, conseqüentemente, do sistema previdenciário, atingindo seu ponto mais baixo de descredibilidade. Fraudes, sonegações e desencontros de dados fornecidos publicamente tornavam-se argumentos aos defensores das teses pela privatização e a insatisfação crescente por parte dos agentes públicos.

Esse desgaste atingia em cheio o público interno, levando-o à desmotivação e ao descrédito, produzindo fissuras nos mais elementares princípios de organização, de hierarquia, de subordinação e de ordem, contribuindo para o caos administrativo. [...] estimava-se que haviam mais de 1.500.000 benefícios retidos nos postos por razões várias, sendo as principais a falta de recursos, de normas e procedimentos (STEPHANES, 1993, p. 225).

⁴¹ Essa estrutura de Direção-Estadual vai permanecer até 1999, quando um novo regimento Interno (DECRETO Nº 3.081, de 10 de JUNHO de 1999) irá reorganizá-las em Superintendências e Gerências-Executivas.

Destaca-se que essas afirmações são feitas por um ex-Presidente do INPS (1974-1978), ex-presidente do INAMPS entre 1974 e 1979, ex-Ministro do Trabalho e Previdência Social (1992). Posteriormente a essa publicação, ele foi Ministro da Previdência e Assistência Social (1995 - 1998).

Nesta esteira, o livro aponta como um dos principais problemas técnicos da gestão da previdência social, a acentuada marca do clientelismo político, do fisiologismo e do paternalismo presente nas políticas públicas desde a sua formação.

Ao descrevermos aquela experiência, assinalamos o que também ficou comprovado nesse novo período de administração, que a Previdência Social precisa ser administrada por profissionais.

O quadro recente de desorganização tinha origem histórica, é verdade. Também é verdade que a falta de profissionalismo dos dirigentes da década de 80 e início dos anos 90, muito contribuíram para aquela situação de caos. A maioria dos políticos, então nomeados, além da falta de conhecimento, possuía como objetivo maior as respectivas carreiras políticas (STEPHANES, 1993, p.221).

Em 1993, o autor e ex-ministro reafirma as fortes marcas do patrimonialismo ainda existentes nas instituições públicas, mas sobretudo no sistema previdenciário. Embora o provimento de cargos públicos tenha a exigência de concurso público, para as funções de gestão no INSS essa exigência permanece aos moldes do início do século, sendo o preenchimento realizado por indicações políticas que desconsideram, muitas vezes, os conhecimentos técnicos que os indicados tenham sobre os temas afins, constituindo-se como uma nova roupagem ao secular empreguismo.

Logo, o mesmo é categórico ao afirmar que “os cargos de direção terão de ser preenchidos por servidores de seu quadro permanecendo dentro do perfil estabelecido pelas próprias carreiras” (STEPHANES, 1993, p. 222) e que o princípio de lealdade para o provimento dos cargos de confiança deve ser repensado, uma vez que a lealdade e a confiança destinam-se à Instituição e à sua missão e não ao dirigente que os nomeou. Contraditoriamente, Stephanes permaneceu à frente da gestão da política previdenciária por mais de treze anos, possíveis por sua capacidade técnica sobre o tema, mas sobretudo por suas indicações político-partidárias, utilizando-se do veneno o qual mesmo alegou combater: o empreguismo e o patrimonialismo.

O então Ministro chega a declarar: “Finalmente, assinalamos que as nomeações dos cargos de direção na Previdência Social, a partir de 1992, deixam de ser políticas, o que esperamos não volte a ocorrer” (STEPHANES, 1993, p.211). As expectativas não se confirmaram e em breve levantamento realizado pelo autor desta dissertação no primeiro mês de 2017, dos treze cargos que compõem a diretoria colegiada e as assessorias da presidência na estrutura organizacional do Instituto, apenas dois são da Carreira do Seguro Social (Técnicos do Seguro Social). Os demais foram indicações político-partidárias que muito pouco ou quase nada tiveram contato com a gestão previdenciária e em sua maioria sem nenhum vínculo com carreiras públicas.

Assim, embora o fim do fisiologismo e do patrimonialismo na ocupação de cargos no INSS seja um fundamento ou anseio que se partilha nesse trabalho, infelizmente ainda soa completamente progressista para o atual modelo de gestão da previdência social.

Portanto, nota-se que essa ocupação político-partidária dos cargos é uma preocupação que surge com as primeiras iniciativas de racionalização da previdência e que permanece em aberto. O Regimento Interno de 1992 buscou, mesmo que de forma tímida, uma maior racionalidade na ocupação de funções e cargos de confiança, mas uma Portaria Ministerial não tem a legitimidade de alterar algo que já está arraigado historicamente na cultura política brasileira: o fisiologismo.

Iniciativas ao longo dos anos foram nessa direção, a exemplo de uma seleção (lista tríplice), para o cargo de gerente-executivo, realizada em 2002, normatizada pela Portaria nº 402/MPAS e restrita aos servidores do INSS. Mas essas logo foram esvaziadas diante das pressões políticas pela ocupação de cargos e funções⁴².

Outra lacuna da política previdenciária era a relação com a sociedade e o alcance do controle social, por meio dos conselhos e conferências, ambos previstos constitucionalmente. A Lei Ordinária nº 8213/1991, que instituiu os Planos de Benefícios da Previdência Social, é a mesma que instituiu o Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS) e o Conselho Nacional de Seguridade Social (CNSS)⁴³. O CNPS teve sua reunião inaugural em 29/08/1991, tendo seu Regimento Interno

⁴² Embora tenha ocorrido em 2002, essa iniciativa já havia sendo construída nos anos anteriores, fruto também das discussões emergente nos anos 1990.

⁴³ Extinto pela Medida Provisória Nº1799-5/1999, em 1999.

aprovado por meio da resolução nº 1 do CNPS, em 22/07/1992 (DELGADO et al., 2002)⁴⁴.

O CNPS possuía unidades descentralizadas nos níveis estaduais (CEPS) e municipais (CMPS) e era de sua competência: I – cumprir e fazer cumprir as deliberações do CNPS; II – acompanhar e avaliar sistematicamente a gestão Previdenciária; III – propor ao CNPS planos e programas para a Previdência Social; e V – acompanhar a aplicação da legislação pertinente à Previdência. Embora representassem um avanço para a descentralização e conseqüente ampliação do controle democrático por parte da sociedade, em 1999, os conselhos Estaduais e Municipais foram extintos por medida provisória (MP nº1799-5/1999), mantendo-se somente o CNPS, sob a alegação de que tais não correspondiam às expectativas de descentralização⁴⁵.

Todos esses problemas de fraudes, sonegação, desinformação, má qualidade no atendimento, enormes filas de atendimento, protestos por parte de servidores (e, conseqüentemente, greves) e da sociedade civil, critérios exclusivamente políticos nas nomeações para os cargos de direção, burocratismo, patrimonialismo, ineficiência, ausência de normas claras e ausência de discussão com a sociedade civil (reforçando a ideia de insulamento burocrático), levaram o INSS ao século XXI em meio a um caos gerencial, que tinha suas raízes históricas e que via, repetidamente, o presente repetir o passado em uma sucessiva sequência de tragédias e farsas.

A iniciativa do Regimento Interno de 1992 buscou sem êxito mudanças contundentes na forma de gerir o sistema previdenciário. No entanto, os anos 1990 também não se constituíram como uma década perdida para o INSS, já que, na segunda metade desta, foi criado o que hoje é chamado de Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), que unificou e digitalizou as informações dos trabalhadores brasileiros, que antes possuíam apenas a carteira de trabalho como

⁴⁴ Embora, como já referido, a Constituição após 1988 tenha reconhecido a (re)criação dos conselhos de previdência, estes já existiam enquanto Conselhos Corporativos Tripartites (governo, trabalhadores e empresários), dentro das estruturas do Instituto de Aposentadorias e Pensões (IAPs), praticamente extinto nos anos 1950.

⁴⁵ Em 2003, o conselho passa por uma reformulação, que mantém as estruturas do CNPS, mas, por meio do Decreto nº 4.874 de 11 de novembro de 2003, cria os Conselhos de Previdência Social (CPS), que se constituíam em unidades descentralizadas do CNPS e, embora vinculadas ao MPS, eram organizadas no âmbito das 104 gerências executivas do INSS. Uma descentralização frustrada se comparado aos vinte seis estados e os mais de cinco mil municípios que compunham os CEPS e os CMPS. Isso comprometeu e muito o controle social por parte da sociedade civil.

documento de informações trabalhistas e fiscais, possibilitando maior agilidade e confiabilidade nas informações prestadas⁴⁶. Tal sistema também servirá como ferramenta para ampliar o burocratismo sobre o acesso aos benefícios previdenciários, como será revelado no capítulo seguinte.

Não obstante, nos anos 2000, esse protagonista das expectativas de mudança desta gestão será o Projeto do Novo Modelo de Gestão (PNMG) do INSS, conforme se analisa a seguir.

⁴⁶ O CNIS possibilitou o cruzamento de dados do Guia de Recolhimento do FGTS e Informações a Previdência Social (GFIP), Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) e a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), entre outros. Ou seja, um universo de informações que possibilitariam dados cadastrais mais completos do trabalhador.

4 PROPOSTA DE “MODERNIZAÇÃO” DO INSS: PROJETO NOVO MODELO DE GESTÃO DE 2002

Neste capítulo, será analisado o projeto do novo modelo de gestão de 2002, tendo como pontos de observação a conjuntura em que foi elaborado, as motivações, os objetivos, os produtos, os participantes e os resultados alcançados. Pois, sem dúvida, esse foi o último e o maior projeto do INSS na busca pela modernização de sua gestão, bem como de seus fluxos de trabalho, tendo forte inspiração nas propostas do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRE).

Logo, não foram poucos os esforços empregados nesse projeto que contou com dezenas de pessoas envolvidas, a consultoria de um consórcio composto por quatro empresas e milhões de dólares em investimentos nacionais e internacionais, tudo isso na busca pela resolutividade de problemas que impactavam negativamente na gestão previdenciária nas últimas décadas.

4.1 O Presente Repetindo o Passado

Em 1974, o então presidente do extinto Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), Reinhold Stephanes, identificando uma série de problemas gerenciais no Instituto, lança uma proposta que o mesmo chamou de **Novo Modelo de Gestão**, que foi homônimo ao seu predecessor de 2002.

Identificou-se, à época, que, embora a estrutura organizacional do sistema previdenciário tivesse se ampliado e se complexificado, sua eficiência não havia aumentado e a gestão desse sistema permanecia baseada no empirismo das tentativas de acerto e erro.

Efetivamente, o gigantismo do ex-INPS, com seus antecedentes, levava os dirigentes a concentrar ações para a solução dos problemas mais urgentes e, à medida que eles iam ocorrendo, num típico trabalho de bombeiro apagavam o incêndio ao invés de preveni-lo, praticando uma ‘Administração por Crises’. [...] A ausência de filosofia de trabalho, princípios, diretrizes e planejamento levava as decisões do dia-a-dia a aumentarem os problemas do futuro. Por esses condicionamentos, os dirigentes do ex-INPS postergavam o tratamento das questões mais relevantes [...] (STEPHANES, 1984, p. 86).

Como solução para essas questões, lançou uma série de medidas e normativas na incessante busca por uma reforma do modelo de gestão, à exemplo do Ofício-Circular nº.46, de 1976, que orientava oito macros ações indicadas pelo então Presidente Stephanes:

- a) Participação;
- b) Desburocratização (descentralizar, inovação e decisão);
- c) Renovação de Comandos;
- d) Escolha de Dirigentes;
- e) Desenvolvimento de Recursos Humanos;
- f) Presteza nos Atendimentos;
- g) Formação de Opinião Pública; e
- h) Política de Valorização do Pessoal (Stephanes, 1984).

Muitas dessas ações, embora na atualidade sirvam para análise do problema então enfrentado, sequer foram implementadas, seja por não considerarem em suas análises fatores exógenos ao Instituto ou por possuírem uma visão romântica acerca dos desafios a serem enfrentados. O exemplo da solução para a presteza do atendimento, em que “[...] é preciso um verdadeiro trabalho de catequese para conscientizar o pessoal de que é nossa função atender bem aos beneficiários” (STEPHANES, 1984, p. 88), demonstra uma visão romântica e restrita, em que a qualidade do atendimento estaria centrada somente na boa vontade dos servidores e não em uma gama de ações de suporte em que essa (eficiência) fosse apenas uma das consequências.

No entanto, já se sinalizava a captura da subjetividade dos servidores por meio de propostas de mudanças culturais na instituição e de iniciativas rudimentares de criação de valores colaboracionistas. Essa proposta de mudança cultural também surge na segunda metade dos anos 1990, por meio do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995).

Foi surpreendente a resposta positiva obtida da organização com a implantação do novo modelo de gestão. Porém, embora uma nova mentalidade estivesse em curso e uma escola de administração pública estivesse se desenvolvendo, elas sucumbiram diante da vulnerabilidade frente às mudanças de dirigentes, comum nos órgãos públicos. O processo se interrompeu quando novas equipes foram nomeadas para os cargos de direção, segundo os critérios já tradicionalmente conhecidos, inovados em alguns casos para pior, ao fazer-se a seleção dos dirigentes por sorteio (STEPHANES, 1984, p. 88).

Tais mudanças na gestão do Instituto demonstram que tais fatores exógenos ao mesmo não eram previstos pelos idealizadores deste “novo modelo”, demonstrando-se o mesmo, frágil ao empreguismo recorrente no sistema previdenciário desde o início do século XX. Destaca-se, também, que os gestores do Instituto que lá estiveram de 1974 a 1977, defrontaram-se com outra questão exógena a esse, que foi o sistema político autocrático que vigorava no país. Esse sistema dirigiu os rumos das políticas públicas e a ocupação dos cargos, de acordo com a conveniência dos interesses da junta militar. Autoritarismo que ainda deixa suas marcas na gestão da política previdenciária atual, em que seu elemento mais expressivo continua sendo a prática do assédio moral para obtenção da obediência e do controle.

Já no início do século XXI, mesmo que tenham se mantido os fundamentos da modernização conservadora, o contexto político da gestão do INSS era outra. Todavia, a recorrência dos mesmos problemas apontados até 1974 persistiram, levando as subseqüentes gestões do INSS a uma desenfreada busca pela modernização e resolução à crise de gestão do sistema previdenciário. Novos modelos de gestão iam sendo produzidos na mesma velocidade que repetiam os erros do passado⁴⁷. A maior e mais ousada dessas iniciativas no século XXI, sem dúvida, foi o projeto de modernização de 2002.

4.1.1 Contexto político da gestão do INSS na passagem para o Século XXI

A passagem para o século XXI representou um momento de inflexão na história política brasileira e, conseqüentemente, na gestão do sistema previdenciário e com ele o INSS. Recordando-se aqui das propostas de reforma gerencial do Estado, capitaneadas pelo já referido MARE e organizados no PDRE, analisadas no segundo capítulo desta dissertação.

No campo do redirecionamento do papel do Estado, materializou-se a descentralização das políticas sociais federais e a transferência de algumas delas aos setores privados (a exemplo do programa comunidade solidária); a ampliação das admissões por contrato por parte do governo de setores tidos como de apoio à

⁴⁷ Também foram promovidos, as vésperas da criação do PNMG, projetos para algumas áreas específicas como atendimento e benefício, a exemplo do Projeto Realizar, que realizou o planejamento estratégico de 2001, o Projeto de Melhoria Contínua de Auditoria Interna e o Plano Diretor de Tecnologia da Informação.

administração pública (limpeza, higienização, vigilância e consultoria); separação entre a formulação de políticas, a regulação e a sua execução (incrementam-se aqui a criação das agências reguladoras do estado); e um amplo programa de desestatização de empresas públicas (privatizações). Outra iniciativa adotada pelo governo nos anos 1990 foi um amplo programa de demissão e desligamento voluntário (PDV), do qual o INSS também participou⁴⁸.

[...] além dos enxugamentos da força de trabalho, o propósito era criar um campo de incorporação para uma nova força de trabalho no setor público, mais aberta às exigências da produção capitalista contemporânea, favorecendo assim a adaptação dos trabalhadores às antigas e novas formas de exploração. Desse modo, conforme assinala Alves (2002, pg. 80), no 'processo de 'reestruturação' da subjetividade da força de trabalho torna-se necessário suprimir a memória do 'trabalhador coletivo' [...] sua experiência de classe' (SILVA, 2012, p. 283).

Outra proposta prevista no PDRE era a criação de Agências Autônomas, que, segundo o projeto, teriam por objetivo a “transformação de autarquias e de fundações que exerçam atividades exclusivamente do Estado, em agências autônomas, com foco na modernização da gestão” (BRASIL, 1995, p.59).

Este projeto teria duas dimensões. Em primeiro lugar, pressupõe a elaboração ou a criação de instrumentos legais (legislações, normas e regulamentos) que possibilitassem alcançar os objetivos que, ao fim, eram as intenções do Estado em promover um processo de contrarreforma administrativa gerencial das instituições do Estado. Em segundo lugar, “serão aplicadas as novas abordagens em algumas autarquias selecionadas, que se transformarão em laboratórios de experimentação” (BRASIL, 1995, p. 59), estando o INSS dentre as autarquias selecionadas, como se verá a seguir.

Foi dessa época a mudança para a atual logomarca da previdência social nos tons de azul que se pode perceber na atualidade, além da instauração do Programa de Melhoria do Atendimento (PMA), que desencadeou um amplo processo de terceirização nas agências da previdência social, sob orientação do Governo Federal da não realização de concursos para esta política pública. De 1998 a 2002 foi percebido um decréscimo de 8,40% no número de servidores do Instituto, marcado por mais de uma década sem a realização de concurso público (DATAPREV, 2013).

⁴⁸ Quando do fechamento desta dissertação o governo federal anuncia a intenção de uma reedição do Programa de Demissão Voluntária (PDV) para os servidores públicos federais.

Todavia, nos marcos das centrais que compunham o novo sindicalismo, único setor que poderia fazer oposição a esse plano de contrarreforma na segunda metade dos anos 1990, vivenciava-se uma nítida crise de direção que era caracterizada também por uma queda no número de trabalhadores sindicalizados. Em alguns momentos, porém, esses movimentos realizaram o papel de opositores aos projetos de contrarreforma do Estado.

Assim, enquanto na década de 1980 o movimento sindical caracterizou-se por intensos movimentos grevistas de vários segmentos de trabalhadores, expansão no número de sindicalizados, avanços nas lutas e conquistas relativas à autonomia e liberdade sindical, na década de 1990, o movimento sindical combativo, sob a ameaça e vigência do desemprego e da precarização, viveu um período de arrefecimento das lutas contra as exigências do capital, refletindo na escassez de greves e outras manifestações [...] (SILVA, 2012, p. 282).

Logo, encontrando poucas resistências, o projeto em curso de reforma do aparelho do estado teve aceitação dos setores econômicos e da classe média brasileira, o que se refletiu na aprovação de uma emenda constitucional que passou a permitir a reeleição presidencial e que garantiu a reeleição em 1998 do então presidente Fernando Henrique Cardoso, ainda no primeiro turno.

Apesar do contexto de refluxo no movimento sindical, esse conjunto de contrarreformas, promovidas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, será acompanhado por uma série de greves nos setores públicos. No INSS não foi diferente, pois há registro de greves dos previdenciários em 1994, 1995, 1996 e 1999. As principais reivindicações do movimento grevista eram pelo arquivamento dos projetos de contrarreforma da previdência, o reajuste salarial e melhores condições de trabalho. Todavia, o governo, embalado pela reeleição em outubro de 1998, no mês de dezembro desse mesmo ano, aprova junto ao congresso a Emenda Constitucional nº. 20, que alterou os planos custeios e de benefícios da previdência social brasileira.

Como parte deste plano de modernização conservadora da previdência social brasileira e de fomento à criação das Agências Autônomas previstas no PDRE, foram firmados protocolos de intenções para implementação das reformas gerenciais em autarquias Públicas (IBAMA, INMETRO e INSS). Especificamente no âmbito do INSS, foram realizadas parcerias com organismos internacionais – financiamentos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), empréstimos concedidos pelo Banco Mundial (BM) e a assinatura de um contrato de Cooperação

Técnica com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), como se verá a seguir. Sempre na perspectiva de transformação do INSS em um piloto de agência autônoma.

A transição para uma administração pública gerencial só será possível se, ao mesmo tempo que se aprovam as mudanças legais, vá mudando a cultura administrativa do país. Esta cultura, fortemente marcada pelo patrimonialismo recente, tem ainda um forte caráter burocrático, pois parte de uma desconfiança fundamental na possibilidade de cooperação e de ação coletiva. Os indivíduos são vistos como essencialmente egoístas e aéticos, de forma que só o controle a priori, passo a passo, dos processos administrativos permitirá a proteção da coisa pública. A mudança para uma cultura gerencial é uma mudança de qualidade. Não se parte para o oposto, para uma confiança ingênua na humanidade. O que se pretende é apenas dar um voto de confiança provisório aos administradores, e controlar *a posteriori* os resultados (BRASIL, 1995, p. 54).

Tal modelo gerencial propunha mudanças culturais nas estruturas, no desenvolvimento de planos e metas, nos Recursos Humanos e nos Programas de Qualidade e Participação. Também em seu viés cultural propunha um acentuado controle dos resultados e não mais dos processos por entender que os indivíduos podem e devem ser controlados *a posteriori*.

Neste sentido fala-se em participação dos cidadãos no controle direto da administração pública, especialmente no nível local, mas sem explicar como ela se daria. [...] A perspectiva gerencial introduz a eficiência e a qualidade como cultura na administração pública, inspirada em elementos da gestão empresarial. O controle se faz pelos resultados, e não pelos processos, sem abrir mão da profissionalização do funcionalismo, tal como na orientação burocrática. É uma estratégia que conduz à competição administrativa no interior do Estado e que envolve: definição precisa dos objetivos a serem atingidos pelas instituições; autonomia na gestão dos recursos materiais, financeiros e humanos; controle e cobrança a posteriori dos resultados. Com isso, a proposta aponta para a flexibilização e a descentralização das decisões, o que, espera-se, vai aumentar a eficiência do Estado (BEHRING, 2003, p.179).

Assim, em abril de 2001, às vésperas das eleições presidenciais e em meio a um colapso no modelo de atendimento do INSS, foi concebido o Projeto do Novo Modelo de Gestão (PNMG), que tinha por expectativa promover a excelência no atendimento à população, à transparência na prestação de serviços e à ampliação da cobertura do sistema, sob a direção da economicidade e da gestão por resultados (SALIBA, 2008).

No mesmo ano, foi aberta uma Concorrência Pública Internacional (nº446/2001), que era acompanhada de um Termo de Referência (Projeto BRA/00/0016), e que determinava as diretrizes a serem seguidas pelos interessados

em tal projeto a ser financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Tal processo de concorrência foi vencido por um consórcio composto por quatro empresas, nacionais e internacionais, a saber: Booz Allen⁴⁹, Ernest & Young⁵⁰, FIA/USP e ABS (SALIBA, 2008).

O projeto foi concebido para começar em 28 de janeiro de 2002 e prazos rígidos foram ajustados para a consecução dos serviços a serem cumpridos rigorosamente, de tal sorte que em 15 de junho de 2002 fosse publicado o aviso de licitação dos sistemas, com vistas a assinar o contrato de compra no mês de novembro daquele ano, garantindo assim, o futuro e a continuidade do Projeto. Seu término previsto para janeiro de 2003 (SALIBA, 2008, p.13)⁵¹.

Como se revelará posteriormente, apesar de sucessivas modificações nos prazos de entrega e o não cumprimento dos mesmos, em outubro de 2003, data de encerramento abrupto do projeto – já sob a gestão do governo de Luiz Inácio Lula da Silva – grande parte dos produtos do Termo de Referência não tinham sido entregues.

4.1.2 Proposta metodológica do PNMG

O projeto foi divulgado como uma solução gerencial definitiva para os problemas que o INSS enfrentava até então:

[...] o Novo Modelo de Gestão tem como propósito, grosso modo, além da excelência no atendimento, oferecer maior transparência dos serviços, simplificar rotinas e ampliar a cobertura da Previdência Social, tudo pautado pelos princípios da economicidade e da gestão por resultados (FERREIRA, 2010, p. 28).

Assim, o Edital de Concorrência Pública Internacional propunha três serviços a serem executados: modelagem e revisão dos processos e recomendações para a

⁴⁹ Empresa americana que, em 2013, ganhou notoriedade quando um de seus funcionários, Edward Snowden, foi responsável pelo maior escândalo de vazamento de informações da história da segurança norte americana. Tal fato ilustra o grau de importância estratégica que tal empresa exercia para a segurança interna dos EUA.

⁵⁰ Empresa de consultoria inglesa que, em 2014, juntamente com outras três empresas, foi denunciada em um dos maiores escândalos financeiros internacionais que ficou conhecido como Luxemburgo Leaks, e foi responsável pela sonegação fiscal de 343 empresas transnacionais, dentre elas, dois bancos privados brasileiros (Bradesco e Itaú Unibanco/SA).

⁵¹ Saliba (2008) utilizará a expressão PNOVO para se referir ao Projeto do Novo Modelo de Gestão de 2002 (PNMG) do INSS. Nesta dissertação se preservará este termo sempre que for uma referência direta a esta autora.

estrutura organizacional; identificação de sistemas e estruturação dos dados; e programa de avaliação de conformidades e certificação dos sistemas de informação.

Esses três serviços foram subdivididos em produtos que obedeciam a uma ordem preestabelecida e que garantiriam uma metodologia de execução e monitoramento do projeto. Os quadros a seguir apresentam esses produtos e os seus objetivos, que serão subdivididos pelos seus respectivos serviços.

Quadro 04 – Produtos do Primeiro Serviço

Produto do Primeiro Serviço	
Denominação	Objetivo
Produto P1 – Marco Inicial	Estabelecer os ajustes necessários à Proposta Técnica – atividades, produtos finais, metodologias, ferramentas e cronograma.
Produto P2 – Metodologia de Acompanhamento	Capacitar e nivelar conhecimento às equipes do PNOVO em conceitos de gestão e qualidade.
Produto P3 – Consolidação das Diretrizes legais	Consolidar as diretrizes legais e identificar ações em curso.
Produto P4 – Consolidação das diretrizes estratégicas	Consolidar as diretrizes estratégicas e identificar ações em curso.
Produto P5 – Workshop1 – definições legais e estratégicas	Apresentar as consolidações das definições legais e estratégicas para nivelar o entendimento das equipes quanto aos temas estratégicos e legais.
Produto P6 – diagnóstico da situação atual	Mapear e explicitar os processos atuais da instituição.
Produto P6a – Modelo Lógico Idealizado	Conceber e explicar os processos atuais a serem operacionalizados no NMG.
Produto P7 – Modelagem e revisão de processos	Conceber a modelagem e a revisão dos processos existentes na instituição.

Denominação	Objetivo
Produto P8 – manuais de especificação de processos – Preliminar	Elaborar os manuais de especificação de processos em versão preliminar, detalhando os novos processos, a partir do Modelo Lógico Idealizado, em nível imediatamente superior as atividades. Esse é um produto chave porque fornece os insumos necessários à conclusão do primeiro produto do segundo serviço - Produto P13 – Arquitetura de Sistemas e Diagrama de Fluxo de Informação.
Produto P9 – Workshop 2 – Processos e Sistemas da instituição – painéis do conhecimento	Apresentar as principais intervenções nos processos, as arvores de funções e os resultados alcançados. Apresentar os aspectos relevantes aos sistemas de informação; e obter informações adicionais/sugestões para o Manual de Especificação de Processos em versão final.
Produto P10 – Manuais de Especificação de Processos – Final	Elaborar Manual de Especificação de Processos em versão final, cujo detalhamento atinge até as atividades.
Produto P11 – Recomendações para a Estrutura Organizacional	Apresentar as recomendações para revisão da estrutura organizacional, com visitas a adequar a estrutura às exigências para funcionamento dos processos.
Produtos P12 – Requisitos para Alinhamento de Recursos Humanos	Alinhar os recursos humanos da organização aos novos desafios e ao PNOVO.

Fonte: Saliba (2008, p. 42).

O primeiro serviço consistiu em “modelar, reestruturar e otimizar processos de trabalho, para melhorar os indicadores de resultados tais como custos,

velocidade e satisfação do cliente” (SALIBA, 2008, p. 40). Todavia, esse serviço foi dividido em três etapas. A primeira foi voltada para o levantamento e à consolidação das definições legais e seu conteúdo mínimo. A segunda dedicou-se à análise e aos estudos de todos os processos de trabalho existentes com o objetivo de classificá-los segundo o grau de intervenção requerido, qual seja: modelagem, reestruturação ou otimização.

Por último, a terceira fase voltou-se para remodelar e revisar os processos, resultando em: um manual de especificação dos processos com os fluxos informacionais de entrada e saída, etapas e operações revistas; a identificação das interfaces com os outros processos; a descrição detalhada das atividades, tarefas e rotinas de trabalho e os formulários, a sua regulamentação, os critérios e os indicadores de avaliação de desempenho do processo; o suporte logístico e tecnológico necessário; os recursos humanos, seu perfil e que tipo de capacitação seria essencial para realizar o trabalho com eficiência, eficácia e efetividade e os tempos e os volumes estimados (SALIBA, 2008).

Quadro 05 – Produtos do Segundo Serviço

Produto do Segundo Serviço	
Denominação	Objetivo
Produtos P13 – Arquitetura de Sistemas e Diagrama de Fluxo de Informação	Elaborar a Arquitetura de Sistemas para suportar os processos definidos no PNOVO.
Produtos P14 – Modelo Lógico de Dados	Elaborar o Modelo Lógico de Dados para suportar os processos definidos no PNOVO.
Produtos P15 – Workshop 3	Apresentar os principais resultados obtidos com a análise do PDTI e construção do novo modelo lógico de dados.
Produtos P16 – Plano de Ação de Migração	Detalhar o Plano de Ação – Projetos prioritizados, recursos, alternativas – para implementação do modelo de arquitetura de sistemas e modelo lógico de dados propostos.

Fonte: Saliba (2008, p. 43).

O segundo serviço foi a identificação de sistema e estrutura de dados. Previa que fossem feitos os ajustes na Arquitetura de Sistemas e do Modelo Conceitual de Dados apresentados no Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI e seu detalhamento, tendo como pilar as modelagens e revisões dos processos para a elaboração dos anteprojetos dos sistemas informatizados (SALIBA, 2008).

Quadro 06 – Produtos do Terceiro Serviço

Produto do Terceiro Serviço	
Denominação	Objetivo
Produtos P17 – Consolidação de Requisitos Técnicos – Preliminar	Identificar critérios de avaliação de conformidades para processos e sistemas visando definição da sistemática de avaliação.
Produtos P18 – Consolidação dos Requisitos Técnicos – Final	Estabelecer os critérios técnicos de avaliação de processos e sistemas.
Produtos P19 – Planos ou Programa de Certificação	Estabelecer objetivos, estratégias, metodologias, resultados esperados, condições operacionais, cronograma de execução, estrutura organizacional, estimativa de custos para a certificação, bem como a sistemática de acompanhamento e plano para correção de eventuais irregularidades.
Produtos P19A – Projeto Piloto	Implementar o Plano de Certificação de Processos em área previamente definida.
Produtos P20 – Workshop 4 – Plano de Certificação	Divulgar o plano de certificação visando disseminar os resultados.

Fonte: Saliba (2008, p. 43).

O terceiro e último serviço dizia respeito ao programa de avaliação de conformidade e certificação dos sistemas de informação. E teria com um de seus produtos resultantes o Plano de Certificação na busca pela excelência no atendimento.

Não por acaso o PDRE propunha como primeira iniciativa, para a transformação do INSS em piloto de Agência Autônoma, a implementação de uma ação de avaliação institucional, identificando a finalidade do órgão, e, assim, promovendo o (re)alinhamento com os objetivos maiores do Estado, como podemos

ver no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o qual indicava que logo: “em seguida será elaborada uma sistemática de avaliação, a partir da construção de indicadores de desempenho, que permita mensurar os graus de consecução dos objetivos pretendidos” (BRASIL, 1995, p. 55).

A expectativa era de que, na medida em que os pacotes fossem sendo finalizados, outros seriam desencadeados. Ao final, esperava-se que o Governo Federal teria uma solução para grande parte dos problemas do sistema previdenciários.

O trabalho do PNMG envolveu dezenas de profissionais que diretamente estavam ligados à Previdência Social (Procuradores, Auditores-Fiscais e técnicos) ou às empresas de consultoria ganhadoras da concorrência pública. O primeiro grupo possuía vinte e sete pessoas⁵² que, em um prazo aproximado de um ano, saltou para mais de setenta e oito pessoas, além de um consultor⁵³, totalizando em todo o período do projeto um quantitativo de 83 servidores nomeados por portaria. Somavam-se outras 34 pessoas que representavam o consórcio vencedor. “De janeiro de 2001 até a presente data, direta ou indiretamente mil e duzentos servidores trabalharam no PNOVO” (SALIBA, 2008, p. 49). Tais números sinalizam os esforços aprendidos pela instituição para a execução deste projeto.

A seguir, no quadro 07, é possível ser observada a distribuição das Funções e atividades do projeto, sendo possível também entender as instâncias na dinâmica decisória do mesmo.

Quadro 07 – Funções e atribuições no PNMG

Funções	Atribuições
Diretoria-Colegiada	Instância decisória máxima de gestão do projeto. Responsável pelas principais decisões e aprovação dos produtos.
Gerente do Projeto	Servidor do INSS nomeado para gerir o contrato.
Diretor-Geral do Consórcio	Responsável por todo o apoio técnico à gestão do PNMG.

⁵² Nomeadas pela Portaria nº 204, de 18 de janeiro de 2002.

⁵³ Nomeados pela Portaria nº 01, de 15 de maio de 2003.

Funções	Atribuições
Coordenador de Processos	Acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos de modelagem, reestruturação ou otimização dos processos, atuando na interlocução dos líderes de Produto.
Coordenador de Qualidade	Deveria garantir os controles de qualidade e padronização do Projeto.
Coordenador de Tecnologia	Responsável pela tecnologia da informação do Projeto.
Equipe	Servidores designados pelo INSS ou pelo consórcio.
Líder de Produto	Responsável por mobilizar os integrantes de sua equipe para execução das suas respectivas atividades
Comitê de Apoio Técnico- Gerencial	Prestar apoio técnico e administrativo ao projeto. Além da incumbência de elaborar e encaminhar parecer técnico administrativo para posterior validação pelo Gerente do Projeto.

Fonte: Sistematizado pelo autor a partir de Saliba (2008).

Destaca-se, no entanto, que o projeto apresentou sérias fragilidades ainda no processo de seleção dos servidores que iriam participar do mesmo, reproduzindo, mais uma vez, equívocos históricos que levaram ao colapso institucional do qual se buscava sair.

Assim, a **fonte de entrada** dá a conhecer que, em verdade, sete pessoas foram indicadas pelos superiores hierárquicos. Dessas, uma das entrevistadas foi objeto de indicação por “amigas”, tal como confessa em sua declaração. Apenas apenas um entrevistado declara ter participado de seleção curricular ocorrida em sua diretoria. Explica que “foi aberta um concurso interno na Diretoria, eu encaminhei o currículo e fui selecionado” (SALIBA, 2008, p. 78, grifos do autor).

A citada autora pesquisou o perfil de 17 entrevistados que participaram do projeto e identificou que o processo de escolha desses servidores se baseou, em

grande medida, em favorecimentos pessoais e de proximidade com os que detinham o poder de indicação dos nomes (Diretores e Gerente-Executivos). Destes, apenas um foi selecionado por meio de seleção por competência. Todos os outros foram convidados ou indicados sem critérios de competências publicamente definidas. Esse tipo de seleção, como se revelou no passado, além de favorecer a apropriação do interesse privado sobre o interesse público, envia uma mensagem subliminar aos demais servidores de que só haverá oportunidade aos que forem próximos aos que têm o poder de decisão.

Já os principais tomadores de decisão eram dezessete dirigentes. Patrocinavam o trabalho dos participantes a alta administração do Ministério (duas pessoas), uma Diretoria-Colegiada (sete pessoas) que se relacionava com a Diretoria do Consórcio (cinco pessoas). Inter-relacionavam-se com os Coordenadores e Gerentes do Projeto. Extra consórcio, um consultor e professor da Fundação Getúlio Vargas, seguiam *pari passu* o desenvolvimento do PNOVO, ministrando o curso (SALIBA, 2008, p.49).

Ao se analisar o perfil dos entrevistados pela pesquisa, observa-se que eles são, em sua maioria, servidores de 50 anos de idade, com ensino superior completo, solteiros com filhos, naturais de diversos estados (em sua maioria da região sudeste), com mais de 18 anos de serviços públicos, majoritariamente católicos ou espíritas e também mulheres (77,78%). No entanto, ao se analisar o perfil dos 83 servidores que compuseram o projeto, observa-se que são 45 homens e 38 mulheres. Números que não chamariam tanto a atenção não fosse pelo fato de que os cargos de gerência e coordenação do projeto eram hegemonicamente ocupados por homens, mesmo que se tenham registros de exceções e ao fato de que em grande parte da execução do projeto, o INSS tenha sido presidido por uma mulher⁵⁴.

A pesquisadora também chama a atenção para o sistema de crenças religiosas manifestadas pelos pesquisados.

No âmbito do PNOVO, por certo, existem correntes religiosas as mais variadas. Uma entrevistada, 1.0, relatou a ocorrência de reuniões religiosas periódicas, semanais, todas as quartas-feiras, promovidas pelo segundo gerente. Em seu depoimento deixa transparente que ser convidado para o 'culto' correspondia a uma espécie de codificação: o direito de permanecer no grupo do segundo gerente. Parafraseando a entrevistada, compartilhar esses momentos de fé religiosa e outros em atividades extra-Projeto com essas mesmas pessoas, equivalia a 'carimbar o passaporte'; isso era usado como 'critério de desempate' para permanecer ou não a trabalhar no PNOVO (SALIBA, 2008, p.71).

⁵⁴ A senhora Judith Izabel Izé Vaz presidiu o INSS de 15/03/2002 a 25/02/2003.

Nota-se com esses relatos que, no que tange à gestão do projeto, o mesmo era vítima dos problemas para o qual buscava soluções. Logo, novas modalidades de patrimonialismo, empreguismo e insulamento burocrático permearam o projeto. Foram fenômenos que acompanharam a previdência social e a gestão do Estado brasileiro desde a sua formação e sobreviveram após a virada do milênio.

No que se refere ao conhecimento técnico acumulado pelos participantes do projeto, verificou-se que possuíam as mais variadas formações acadêmicas⁵⁵ e que também tinham trabalhado nas mais diversas áreas dentro e fora do INSS. Sem o planejamento e a preparação adequada, esses profissionais tiveram dificuldade de compartilhar seus conhecimentos e propor alternativas, como ficou caracterizado na pesquisa que, no campo das dificuldades encontradas, apontou conflitos de natureza interpessoal, conceitual e estratégica. Ao aprofundar-se nos fatores geradores de conflito de natureza interpessoal, têm-se as seguintes causas apontadas na pesquisa:

Às origens diferentes das pessoas, o que justifica as divergências de relacionamento dentre os participantes; ao fato de as pessoas pertencerem às áreas, agências e gerências diferentes (cinco); em razão de padrões culturais diferentes no peso das desavenças (duas); motivada pela diferença de formação educacional (uma foram os fatores concorrentes para que a situação ocorresse); ao isolamento imposto pelos demais integrantes da equipe de sua própria área funcional (uma) (SALIBA, 2008, p.87).

Assim, os gerentes do projeto não souberam trabalhar a diversidade e multiplicidade do grupo, o que gerou divergências e atritos que refletiram diretamente no rendimento dos integrantes do grupo. Como solução, buscou-se a contratação de um curso de integração onze meses após o início do projeto. Apesar da contratação do mesmo, os objetivos de reintegração da equipe permaneceram comprometidos. Todavia, a alta rotatividade, com saídas eventuais ou com o alto ingresso de novos servidores para o projeto, acentuou e agravou esses problemas. Principalmente porque os que se integravam ao trabalho entravam em um processo em movimento acelerado, com saberes e objetivos já acumulados.

Buscando capacitar os servidores para a execução de parte das atividades que iriam realizar, o projeto previa um curso de pós-graduação (MBA) promovido pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) em Brasília, em Arquitetura Organizacional e

⁵⁵ Saliba (2008) cita pelo menos oito delas: Administração, Ciências Contábeis, Direito, Economia, Engenharia Química, Informática, Letras e Psicologia.

Modelagem de Processos. O curso, que foi contratado em 2002, contou com a participação de 25 integrantes do projeto e previa uma carga horária de 510 horas, sendo dividido em quatro módulos: Contexto e Gestão Estratégica; Planejamento e Arquitetura Organizacional; Modelagem e Engenharia de Processos; e Mudança organizacionais (SALIBA, 2008).

No entanto, os conhecimentos adquiridos pelos servidores no curso foram mal aproveitados pelos consultores que acompanhavam o projeto. O que se somou à baixa qualificação dos consultores externos ao INSS e à pouca atenção dada aos servidores envolvidos, acentuando as ocorrências de insegurança no grupo.

Como o consórcio iniciou diversos produtos ao mesmo tempo, quando chegava o momento de se iniciar o trabalho conjunto instituição/Consórcio para o desenvolvimento do produto, sua primeira versão já estava pronta. Com isso ficava comprometida a aplicação dos ensinamentos recebidos no curso. Não havia tempo de significar conhecimentos.

Pelo contrário, havia uma imperiosa exigência de revisar, cuidadosamente, cada especificação de produtos, provocando muita insegurança de conhecimentos (SALIBA, 2008, p. 63).

Com isso, reafirmou-se esse ciclo de gestão em que os responsáveis pela mesma apreendiam grande parte de seu tempo/recursos “administrando por Crises”, seguindo a velha metáfora do bombeiro (“apagando incêndios”), em problemas e ações imediatas. Esse fato ocorria ao invés de serem centrados esforços em soluções efetivas, como nos recordou Stephanes no início deste capítulo, ao se referir aos desafios da gestão nos anos 1970, em uma sucessiva e trágica repetição.

O MBA também contou com outro problema de origem tecnológica, pois, enquanto suas aulas voltadas as técnicas de modelagem de processos se utilizavam do sistema TOOL, fornecido pela FGV, o PNMG utilizou-se do sistema ARIS (*Architecture of Integrated Information Systems*), provido pelo consórcio consultor. Ou seja, os consultores estavam sendo capacitados e trabalhando em diferentes ferramentas, o que gerou confusões durante o trabalho de modelagem (SALIBA, 2008).

Tais equívocos na gestão do planejamento do projeto refletiram-se diretamente no cronograma e na capacidade de entrega dos produtos contratados. Como mencionado anteriormente, a responsabilidade maior da gestão do contrato era do Gerente do Projeto e dois servidores ocuparam essa função. O primeiro iniciou o projeto e foi exonerado em agosto de 2002 e o segundo encerrou o projeto em outubro de 2003. De acordo com o fluxo, os produtos concluídos pelas equipes

do projeto deveriam ser encaminhados pelo Gerente do Projeto à Diretoria-Colegiada, que os aprovaria ou não. Em caso de reprovação, os produtos eram orientados a serem reelaborados ou até serem suprimidos do projeto.

Na gestão do primeiro Gerente do Projeto, foram encaminhados à Diretoria-Colegiada P1 – Marco Inicial; P2 – Metodologia de Acompanhamento; P3 – Consolidação das Diretrizes Legais; P4 – Consolidação das Diretrizes Estratégicas; P6 – diagnóstico da situação atual; P7 – Modelagem e Revisão de Processos; e P13 – Arquitetura de Sistemas e Diagramas de Fluxos de Informação. Somente os três primeiros produtos foram aprovados pela Diretoria-Colegiada antes da saída do mesmo, sendo que os dois primeiros se tratavam da definição da metodologia e organização da execução do projeto.

Os produtos deveriam respeitar uma ordem de precedência, ou seja, uma ordem de importância de acordo com o seu reflexo no desenvolvimento do pacote subsequente. No entanto, o orçamento do projeto previu que cada produto teria um preço e que os valores seriam repassados ao consórcio após a aprovação pela diretoria-colegiada. Assim, vários pacotes foram iniciados simultaneamente sem respeitar a ordem de precedência, acarretando reflexos na execução dos mesmos.

Como cada produto tinha um preço, o pagamento do consórcio exigia prévia aprovação. O P4 gerou problemas, não sendo aprovado; o P5 não foi realizado a tempo; os P6, P7 e P13, foram rejeitados. O P6 por incompleto; o P7 porque só poderia ser feito depois de comparados o P6 – situação Atual e o P6a – Modelo Lógico Idealizado – identificados os gaps que permitiriam modelar processos o mais próximo do idealizado; e o P13, porque seu principal insumo era o P8 – Manual de Especificação de Processos – Preliminar, que sequer havia sido iniciado. Ou seja, essa é a cadeia de precedência a determinar como os trabalhos deveriam se desenvolver (SALIBA, 2008, p. 52).

O Modelo Lógico Idealizado (MLI), que seria utilizado na execução dos produtos P6, P6a e P7, constituía-se no exercício de mapear os fluxos/processos como ocorriam realmente à época no INSS (falhas, retrabalhos e ineficiências) e como eles deveriam funcionar de maneira ideal. Assim, seriam buscadas estratégias de se alcançar o modelo ideal de atendimento. Se esse trabalho de mapeamento alcançasse com seriedade e competência seus produtos, o projeto já teria gerado melhoras gerenciais históricas para o INSS, mesmo que, após o diagnóstico das falhas dos processos, tivesse que passar por um longo processo de reengenharia de

processos e alterações de fluxos no Instituto. O que não é definitivamente uma tarefa fácil, em se tratando de um sistema com um vasto histórico de burocratismo.

Tais equívocos sucessivos fizeram com que o primeiro gerente do projeto, que era auditor fiscal, fosse exonerado da função em agosto de 2002, sendo nomeado para o seu lugar um profissional que já compunha o projeto e que era técnico do INSS. Sob sua gestão, o projeto não atingiu significativos avanços e também não superou o atraso no cronograma de mais de cinco meses.

De acordo com o cronograma, embora o PNMG tenha sido concebido para ser concluído em janeiro de 2003,

até março de 2003 só foram terminados e aprovados os produtos P1, P2, P3, P4, P5, P6, P6a, P7, e P9. Não completaram a trajetória até a aprovação o P8, o P10, bem como P11, P12, P13, P14, P15, P16, P17, P18, P19, P19a e P20. Ou seja, apenas 40% dos produtos ficaram prontos (SALIBA, 2008, p. 59).

Muitas críticas se dirigiram aos consultores e aos gerentes do projeto que tinham por atribuição orientar tecnicamente e dar suporte as equipes. Também era a função dos gerentes gerir as equipes de maneira transparente, de modo que se aproveitassem os diferentes saberes dos envolvidos nesse projeto para construir algo novo e que tirasse a gestão das instituições previdenciárias da delicada situação gerencial na qual se encontravam. Mas o que os idealizadores do projeto não se deram conta é que os problemas para os quais vinham buscando respostas tinham raízes mais profundas em um presente impregnado de muitos passados.

A própria gestão do projeto reproduziu fenômenos do patrimonialismo, empreguismo, burocratismo, insulamentos e demais instrumentos de mando e obediência que inviabilizam a construção de saberes coletivos e de soluções definitivas para problemas fundamentais. Deve-se considerar, porém, que é inegável o fato de que o projeto tenha contribuído para avanços imediatos no processo de concessão e monitoramento de benefícios, infraestrutura, capacitação e recursos humanos, que se avolumaram a partir das novas demandas geradas pela própria reforma gerencial do Estado⁵⁶.

⁵⁶ Embora a preocupação com o burocratismo na concessão de benefícios e as condições de trabalho já fossem uma demanda dos gestores desde os IAPs nos anos 1950, como analisado no capítulo III, as reformas gerenciais do Estado nos anos 1990 geraram o aumento dos condicionantes ao acesso a benefícios sociais, a redução de gastos na gestão de políticas públicas com a redução do quadro funcional (à exemplo do já citado PDV/PDI) e a terceirização de atividades de retaguarda. Além disso, a realização de perícias médicas para acesso aos benefícios por incapacidade ampliaram

O PNMG sofreu outros dois duros golpes na gestão do mesmo. Com o cronograma comprometido, em janeiro de 2003, depois de findado o recesso de duas semanas de festas (Natal e Ano Novo), o PNMG sofre uma desaceleração brutal, uma vez que grande parte de seus participantes não eram lotados em Brasília. Diante da suspensão dos recursos pelo calendário contábil de mudança do exercício (2002/2003), tais profissionais tiveram que regressar às suas sedes e aguardar a liberação do orçamento para que pudessem retornar ao projeto na capital federal. Uma equipe de servidores que era lotada em Brasília buscou continuar parte dos produtos (P8). No entanto, o Consórcio comunicou ao projeto que neste mês (janeiro) não realizaria as suas atividades em Brasília e sim em suas sedes em São Paulo, para onde foram deslocados os consultores do projeto. Estratégia adotada, pois “[...] estava em estudo pelo segundo Gerente, a proposta de aditamento ao contrato e o Consórcio preferiu esperar pela decisão na sede de suas empresas” (SALIBA, 2008, p.61).

Embora o contrato tenha sido aditado por 45 dias, com data limite até 15 de março – já revelando uma má gestão no planejamento do PNMG –, quando foi atingida essa última data, o Consórcio e seus consultores se retiraram do projeto e levaram consigo as licenças de utilização de ferramentas tecnológicas (ARIS), necessárias à conclusão de alguns produtos.

O PNMG teria como tarefas principais: repensar os processos de trabalho na instituição; a arquitetura dos sistemas, que se estendia na criação de novos; a segurança da informação etc, mas não o projeto responsável pela implementação dessas mudanças e sim um projeto que serviria de base a outro projeto com esse fim. Logo, “caso tudo acontecesse como o planejado [...], na metade da concepção do PNOVO deveria ter saído o edital de concorrência internacional para contratar a implementação do Projeto, o que não veio a acontecer” (SALIBA, 2008, p.61).

Finalmente de maneira frustrada por seus idealizadores, em outubro de 2003, é anunciado o encerramento do PNMG, o maior projeto já visto em toda a história do sistema previdenciário, que buscou construir um caminho a profundas reformas no modelo de atendimento do INSS. No entanto, a metodologia utilizada para o projeto não possibilitou que o mesmo alcançasse seu objetivo **em plenitude**,

as filas e as fraudes no INSS, demandando, em mesma medida, a necessidade de maior controle sobre os processos e os tempos de atendimento.

que tinha por pano de fundo, promover um processo de reforma gerencial no INSS e a transformação do mesmo em Agência Autônoma conforme preconizava o PDRE.

Contraditoriamente, embora este projeto tenha lançado o INSS em um viés gerencialista, ao difundir as bases para a criação de metas de produtividade, bem como programas de qualidade total via certificação, aumento da produção via aumento da carga horária trabalhada associada à redução da força de trabalho empregada e rigoroso controle sobre a prestação de serviços.

[...] os controles *a posteriori* dos resultados deverão ser extremamente severos. A administração pública burocrática e classista, enfatiza os processos porque sabe ou supõe que não poderá punir os transgressores. A administração pública gerencial enfatiza os resultados porque pressupõe que será capaz de punir os que falharem ou prevaricarem (BRASIL, 1995, p. 54).

No entanto, o controle dos processos pelo INSS também tornou possível aos seus servidores a mensuração de suas próprias produtividades e horas extras trabalhadas; da distribuição de tarefas entre os mesmos e até mesmo a compreensão dos reflexos dessas alterações gerenciais para a Saúde do Trabalhador, com a forte ampliação do absenteísmo, como veremos a seguir. Contradição essa inerente aos processos sociais que fornecem às políticas sociais essa dupla e controversa dimensão.

4.2 Quinze anos depois: os resultados esperados e produtos entregues após o arquivamento do projeto

Não restam dúvidas que o PNMG constitui-se a maior iniciativa da história do sistema previdenciário brasileiro, no que se refere às questões relacionadas à demora e às inseguranças na concessão e manutenção de benefícios previdenciários. O sistema previdenciário sempre foi o símbolo maior de ineficiência, burocratismo e irracionalidade do Estado brasileiro, no que se refere ao atendimento da população, e ainda hoje o é. No entanto, tamanha era a intenção do governo em buscar uma solução gerencial para o atendimento do INSS, que “os custos diretos previstos para o PNOVO eram, em 2001, da ordem de US\$ 185 milhões (cerca de R\$364,00). Os indiretos, incomensuráveis” (SALIBA, 2008, p. 67). Cabe destacar, porém, que somados os gastos com a consultoria, salários, diárias, passagens e o

custo do MBA, os valores totais dispendidos ao final do projeto ficaram em torno dos R\$ 567,797 milhões (SALIBA, 2008, p.67).

Embora parte dos objetivos do PNMG tenha sucumbido à má gestão do mesmo e a um redirecionamento mínimo das políticas públicas com a mudança de governo, contraditoriamente, esse projeto permitiu ao Instituto acumular um maior conhecimento sobre seus processos de trabalho e analisar a eficiência com que seus problemas gerenciais (não) estavam sendo resolvidos. Com isso, ferramentas de sistema foram criadas, processos passaram a ser revistos e as grandes filas presenciais, que tanto desgastavam os governos, tornaram-se virtuais, como veremos no próximo item. Diversas alterações gerenciais subsequentes apenas foram possíveis devido ao conhecimento acumulado no PMNG.

Para análise do pensamento institucional que foi difundido à época, dois materiais são indispensáveis. O primeiro é um curso ofertado na Escola (EAD) da Previdência Social intitulado “Entendendo o NMG”⁵⁷, que foi realizado de 11/12/2007 a 21/12/2007 e tinha por objetivo “apresentar os conceitos básicos utilizados pelo Novo Modelo de Gestão”, com a oferta de 567 vagas. O segundo material é o livro que leva o título de “A virada da previdência social: como acabaram as filas nas portas das agências”, produzido pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV), em 2013.

4.2.1 Produtos Implementados: entre o sucesso e o fracasso

Ao analisarem-se os desdobramentos do que foi produzido no PNMG, verifica-se que os gestores do INSS identificaram que o problema mais imediato a ser atacado eram as lendárias filas nos postos de atendimento, e sem dúvida, a maior resposta a esse problema, como se verá, foi a proposta de criação de novos sistemas de concessão e monitoramento dos benefícios e a implementação do agendamento eletrônico.

Apesar do encerramento do PNMG e dos gastos com o projeto terem ultrapassado as cifras de meio bilhão de reais, o quadro gerencial do INSS ainda

⁵⁷ Com o encerramento do projeto (PNMG), o INSS passou a aplicar uma série de medidas de implementação propostas no mesmo, que passou a denominar de Novo Modelo de Gestão (NMG). Ou seja, um derivado do PNMG.

apresentava um modelo caótico de atendimento. Para ilustrar o momento pelo qual passavam os usuários do INSS, um depoimento é bem ilustrativo:

São 22 horas do dia 05 de junho de 2004, uma quinta-feira fria de São Paulo. Em frente a um portão de correr de um imóvel na Av. Comendador Elias Zarzur, no bairro de Santo Amaro, zona sul da capital paulistana, três dezenas de pessoas se aglomeram. No decorrer da madrugada, deitado sobre papelão e cobertores, o restrito grupo já virou uma multidão que, ao raiar do sol, serpenteava o quarteirão. Estava começando um dos dias mais críticos da história de uma das mais movimentadas Agências da Previdência Social, a APS Santo Amaro.

Naquele dia, a agência abriria suas portas após o retorno de uma greve de 44 dias do INSS – a quinta paralisação em cinco anos. É difícil calcular o número de pessoas que esperavam atendimento, mas com certeza passavam de 1 mil. Policiais militares ajudam a organizar a fila. O superintendente do INSS no estado está em frente à agência dando entrevistas para TVs (que entram em flashes ao vivo) e rádios. Para dar conta da situação, servidores organizam uma triagem da fila do lado de fora. Os segurados que vão para perícia médica são alocados em um terreno a céu aberto ao lado da agência. Apesar do clima tenso, o atendimento é realizado. Nos dias seguintes, servidores de outros locais seriam deslocados para desafogar a APS em uma força-tarefa (DATAPREV, 2013, p. 11, grifos nossos).

Alguma coisa precisava ser feita e, assim, o PNMG, nos anos seguintes ao seu encerramento (2004 a 2007), e sem a prevista contratação de uma consultoria, desdobrou-se em mais de uma dezena de projetos de implantação dos produtos propostos pelo mesmo. As principais iniciativas foram o Projeto de Gestão do Atendimento (PGA) e, posteriormente, o Projeto de Implantação do NMG (PINMG).

O PGA foi implementado imediatamente após o encerramento do MNG e constituiu-se em uma experiência piloto em cinco Agências da Previdência Social no Estado de São Paulo: Santo Amaro, Vila Mariana, Centro, Ipiranga e Pinheiros. Assim, “noções como metas, medição de resultados e foco no cidadão, ganharam corpo naquele momento para depois, e de diferentes formas, espalharem-se para toda a instituição” (DATAPREV, 2013, p. 22). Embora o PGA tenham sido uma iniciativa de implementação que se alimentou dos conhecimentos técnicos produzidos no PNMG e indiretamente do PDRE, pois seu gerente e idealizador tinham composto a equipe PNMG, tal projeto não era previsto nem no termo de referência e nem nos contratos assinados deste projeto, embora recursos e materiais logísticos, destinados exclusivamente a este tenham sido destinados a organização do PGA em São Paulo.

Chama atenção, porém, o fato de que os relatos e documentos que traçam um diagnóstico dos problemas enfrentados a época apontam o insulamento

burocrático ou a gestão autoritária como dois dos os principais problemas do sistema de atendimento previdenciário.

O índice crítico revelava toda uma série de problemas de gestão e organização encontrados pelos servidores que implementaram o PGA nas agências paulistanas, entre os quais, segundo um relatório feito em setembro de 2004 avaliando a APS de Santo Amaro: [...] Distanciamento entre chefes da APS e equipe. [...] Não há gestão participativa; sugestão de servidor não é levada em conta (DATAPREV, 2013, p.23).

Também nessa perspectiva, ao recordar-se da realização de um Workshop em 2011, que reuniu em Brasília, centenas de gerentes de Agências do INSS, e que também contou com a presença do então Ministro Garibaldi Alves Filho, colocando-se a ouvir os questionamentos dos gerentes presentes, argui que:

[...] a cena parece confirmar um pouco a descoberta feita pelos consultores do PGA seis anos antes em suas experiências-piloto nas agências paulistanas. A necessidade de se encurtar distâncias entre o chamado “chão de fábrica” e gestores que atuam na esfera mais ampla da gestão. No caso do INSS, isto parece ganhar um contorno bastante prático: muitas decisões tomadas em âmbito maior só fazem sentido se, no final das contas, melhorarem a vida daqueles que trabalham na ponta e, por conseguinte, o atendimento ao cidadão [...] (DATAPREV, 2013, p.25).

Portanto, cabe a análise que, desde a ampliação da participação do Estado na gestão da previdência social, que ocorre a partir das CAPs, a participação dos funcionários e dos demais trabalhadores foi totalmente excluída dos processos decisórios e da administração direta dos Institutos. Isso gerou um processo de insulamento que, por meio de centenas de decisões autocráticas, levaram o sistema ao caos de onde buscou emergir de forma superficial. Infelizmente, suas consequências apenas foram sentidas pelo Estado quase 90 anos após a institucionalização da política previdenciária e transcorridos mais de dez anos da virada do milênio.

Em 2005, embora enfrentando dificuldades de implementação nas diversas regiões multiculturais brasileiras, os ensinamentos e experiências do PGA e do PNMG foram incorporadas em todas as unidades do INSS.

De maneira concomitante, no âmbito nacional, a implementação ficou a cargo de outro projeto, que surgiu para alterar o modelo de atendimento do INSS, conforme referido na apostila do curso Entendendo o NMG, coordenado pela Escola da Previdência Social.

Em 2004, foi definida a proposta de implantação dos primeiros sistemas, bem como as ações de infraestrutura tecnológica necessária para operacionalização desses sistemas. Tal ação foi estruturada por meio Projeto de Implantação do NMG – PINMG e ocorreu ao longo de 2005 e 2006 [...] (INSS, 2007, p. 06).

O PINMG centrou-se no desenvolvimento de oito sistemas, a saber: Sistema Integrado de Benefício I (SIBE I); Sistema Integrado de Benefício II (SIBE II), Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS, já citado anteriormente); Orçamento e Finanças; Logística; Imóveis; Contencioso Judicial; e Gestão de Documentos. Os três primeiros sistemas eram os principais e prioritários para a Instituição, pois se tratavam de sistemas de concessão de benefícios e gestão de riscos (ex.: fraudes), correspondendo em bilhões de reais em custos.

Cumprindo as previsões realizadas ainda quando da execução do PNMG, e “apenas para ilustrar a magnitude e o grau de dificuldade da implementação do PNOVO, a migração dos sistemas antigos para os novos, demandaria dez anos, segundo informações obtidas no período em que lá trabalhei” (SALIBA, 2008, p. 64), o que se confirmou com o passar dos anos. Logo, dos três principais sistemas idealizados pelo PNMG, o CNIS que é uma ferramenta de gestão de cadastro dos segurados e beneficiários da previdência social, encontra-se finalizado com todas as suas funcionalidades sendo utilizadas. Como referido no capítulo anterior, esse sistema também passou a ser utilizado como uma ferramenta de restrição para acesso aos benefícios, pois devido a edição da Orientação Interna Conjunta INSS/DIRAR/DIRBEN nº 40, de 11 de janeiro de 2002, em que foi instituído o mecanismo chamado “inversão do ônus da prova”, sendo repassado aos segurados a obrigação de comprovar as suas contribuições previdenciárias que não constassem no sistema (CNIS).

Assim, o INSS transferiu ao próprio segurado a responsabilidade do controle e fiscalização sobre o empregador e a sua situação profissional. Em caso de inadimplência da empresa a qual o funcionário está vinculado, o trabalhador poderá ter seus benefícios previdenciários negados, pois, obviamente, não teria como comprovar as contribuições do empregador (FERREIRA, 2010). Já o sistema SIBE, que é uma ferramenta para os processos de reconhecimento e manutenção de

direitos previdenciários e assistenciais⁵⁸, no ano 2017 possui só algumas poucas funcionalidades em utilização. Exemplificando isso, o único requerimento/revisão que pode ser utilizado no mesmo é o do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Por último, há o sistema SIBE II, que seria a ferramenta responsável pelo pagamento de benefícios, compensação previdenciária e reabilitação profissional, que, até o ano 2017, encontrava-se em fase de desenvolvimento, mas ainda sem previsão de lançamento para os próximos anos.

No entanto, o PINMG não se restringia apenas às ações de implantação da infraestrutura tecnológica, compreendendo outros eixos: Desenvolvimento Institucional; Desenvolvimento de Pessoas; Infraestrutura Tecnológica e Física; e Projetos Estruturantes de Implantação. Ou seja, uma gama de transformações em várias áreas do INSS (INSS, 2007, p. 06).

Para garantir o envolvimento dos servidores no processo de mudança gerencial do INSS, deveriam ser adotadas algumas estratégias que já vinham sendo apropriadas em empresas privadas. Era necessário que a subjetividade do servidor fosse envolvida, entendendo o Instituto como uma extensão de seu lar, expresso pela ideia de INSS como “nossa casa”. Não no sentido de unidade protetora, que abriga e que acolhe, mas como corresponsável pelos sucessos e, principalmente, pelos fracassos Institucionais. Sem dúvida, teve um papel ideológico fundamental a criação em 2006 da Escola da Previdência Social, com base no Decreto nº 5.707 de 23 de fevereiro, cujo “objetivo era iniciar um processo de capacitação de pessoal, à distância, visando a preparação dos servidores para a implantação do Novo Modelo de Gestão” (FERREIRA, 2010, p. 32).

A escola funcionava em tempo integral com diversos conteúdos para o envolvimento institucional dos servidores, servindo algumas vezes como meio de propaganda e, muitas vezes, os profissionais a acessavam fora do horário do expediente em seus lares. Essa também é a ideia de casa como extensão da unidade de trabalho. A proposta de Escolas de Governo partia também do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado como um dos pilares para as alterações culturais das Agências Autônomas (INSS).

⁵⁸ Atenderia com isso as necessidades de requerimento de benefícios, concessões, atualizações, revisões, recursos, cálculos judiciais e administrativos e o monitoramento do processo como um todo (FERREIRA, 2010, p. 31).

Em paralelo, serão implementadas ações na área de recursos humanos, que permitam o aperfeiçoamento das capacidades gerenciais e técnicas do setor público, através de recrutamento de pessoal estratégico, a partir de concursos e processos seletivos públicos anuais para pequenos contingentes, caracterizando, desta forma, um processo permanente de atualização dos quadros do aparelho do Estado. Ainda nesta área, o papel a ser desempenhado pelas escolas de governo será fundamental através de programas de treinamento e desenvolvimento de recursos humanos diretamente relacionados aos objetivos da reforma do aparelho do Estado (BRASIL, 1995, p. 55).

Nesse sentido, o processo de “modernização” incidiu tanto na gestão organizacional do INSS quanto na gestão de recursos humanos, na medida em que, conforme ressalta Giovanni Alves (2011), houve a imprescindibilidade do engajamento moral-intelectual dos trabalhadores, o que implicou a “captura” da subjetividade do trabalho vivo. Nos termos do autor, “o olhar fixo do capital para o trabalho vivo é tão persistente e intenso que ‘praticamente um furo o atravessa” (ALVES, 2011, p. 47).

A racionalidade interposta ao trabalho ultrapassou o limiar do clássico “saber fazer” e atingiu, ao mesmo tempo, a objetividade e a subjetividade dos trabalhadores, envolvendo sua dimensão intelectual-afetiva quando propõe a concessão de gratificações salariais (GDASS) com (1) o estímulo individual ao alcance de metas individuais; (2) a interlocução coletiva exercida pela equipe de trabalho, ao atribuir percentagem de gratificação às metas coletivas; e (3) o perfil proativo contributivo e colaborador do servidor, com a avaliação de desempenho realizada pela chefia imediata.

A expressão “colaboradores”, que figura a nova morfologia social do trabalho, busca tornar os trabalhadores membros de equipe de trabalho que cumpre metas e, contraditoriamente, tem seu tempo de execução de tarefas diminuído (tempo por atendimento) (ALVES, 2014). Esses fatores levam ao estilhaço da

[...] ‘personalidade autônoma’ do trabalho vivo, ‘reconstruindo-se’ uma individualização pessoal mais susceptível às demandas sistêmicas do capital. A corrosão da ‘personalidade pessoal’ leva à construção de ‘personalidades-simulacro’, tipos de personalidade mais particulares, ensimesmadas, imersas no particularismo estranhado de mercado. Portanto, desmontam-se os nexos sociometabólicos do sujeito de classe, para que possa se reconstruir (ou reordenar), as novas formas de consentimento espúrio nos locais de trabalho reestruturados. Por isso, a de subjetivação de classe, como alfa e ômega do novo metabolismo social do trabalho nas empresas reestruturadas, é o pressuposto essencial dos novos métodos de gestão [...] (ALVES, 2014, p. 89).

Na ótica aludida, o trabalhador é cobrado para o alcance dos resultados que, ao serem atingidos, representarão o início de uma nova busca, em um ciclo infinito de cata por resultados. No entanto, ao se manter os problemas gerenciais estruturais, mantem-se o gerenciamento por estresse, levando, por vezes, ao adoecimento do servidor.

O processo de 'captura' da subjetividade do trabalho como inovação sócio metabólica tende a dilacerar (e estressar) não apenas a dimensão física da corporalidade viva da força de trabalho, mas sua dimensão psíquica e espiritual (que se manifesta por sintomas psicossomáticos). O toyotismo é a administração *by stress*, pois busca realizar o impossível: a unidade orgânica entre o 'núcleo humano', matriz da inteligência, da fantasia, da iniciativa do trabalho como atividade significativa, e a 'relação-capital' que preserva a dimensão do trabalho estranhado e os mecanismos de controle do trabalho vivo (ALVES, 2011, p. 114).

Já na área do planejamento estratégico, o INSS passou a adotar metodologias de mapeamento de competências e metas já consagradas em ambientes corporativos de empresas privadas, como é o caso do modelo de *Balanced Scorecard* (BSC). "Esse modelo proporciona a geração de um Mapa Estratégico voltado à missão institucional e que aponta os objetivos a serem alcançados" (FERREIRA, 2010, p. 33). Ou seja, buscou-se um planejamento que garantisse um mínimo de racionalidade aos projetos conduzidos pelo INSS. O modelo BSC, de elaboração de Mapas Estratégicos vinculados a metas de produtividade, é utilizado até o presente momento pelo INSS.

Tal modelo de gestão por metas estava previsto nas formulações do PNMG e foi aperfeiçoado através das experiências do PGA, tornando-se, em pouco tempo, o principal fio condutor da gestão do INSS, seguindo experiências adotadas em instituições privadas. Nessas instituições, os bancos, nos anos de 1990, foram precursores desta tendência, que ficou conhecido como processo de reestruturação produtiva. Seguindo esta tendência, no ano de 2004, por meio da Lei nº. 10.855, de 01 de abril de 2004, é criada a Carreira do Seguro Social. Com a carreira é criada também uma Gratificação de Desempenho da Atividade do Seguro Social (GDASS), que seria mensurada por metas, sendo responsável por grande parte da remuneração dos servidores do INSS, tendo o início de sua medição somente no ano de 2009.

Paralelamente aos aspectos relacionados até então, a partir de 2009 e com base nos princípios do NMG, sobretudo no que se refere a eficiência e a produtividade, foram iniciados os ciclos de avaliação institucional e individual, conforme previsto na lei nº 10.855, de 01/04/2004, com alterações da Lei nº 11.501 de 12/07/2007. Dessa avaliação resultante uma gratificação por desempenho, que é variável e condicionada a indicadores previamente determinados, cuja evolução é definida por critérios também estabelecidos com antecedência. Desde o primeiro ciclo de avaliação, o indicador escolhido foi o IMA-GDASS. Esse indicador – Idade Média do Acervo, apresenta a contagem do tempo, em dias, entre a data de entrada do requerimento do benefício e a data do despacho decisório. A meta institucional desde o início dos ciclos de avaliação de desempenho até o presente momento, é a redução desse tempo, garantindo mais agilidade na decisão, aumentando a resolutividade na concessão de benefícios (FERREIRA, 2010, p. 35).

Sendo parte de um acordo de greve, em 2009 é editada a Lei nº 11.907, que traz em seu texto que a carga horária de trabalho dos integrantes da carreira seria de 40 horas semanais. Antes a essa, em alguns espaços era permitida a jornada de 30 horas semanais.

Neste contexto de mudanças, a partir de julho de 2009, foi implantado o Sistema de Registro de Frequências – SISREF, que passou a monitorar, em tempo real, o comparecimento dos servidores do INSS, através de ferramenta baseada em meio virtual e de acesso exclusivo através da rede corporativa. O sistema registra entradas, saídas, bem como monitora os intervalos regulares e legais durante a jornada de trabalho dos servidores (FERREIRA, 2010, p. 36).

No campo da gestão de pessoas e o problema histórico da ocupação de cargos, já analisada anteriormente, havia uma proposta de enfrentamento que iniciou sua construção, em 2002, com a seleção de servidores para a função de gerentes-executivos. No entanto, embora já houvesse essas iniciativas em anos anteriores, foi só a partir de 2005, na gestão do então ministro da previdência social Nelson Machado, que essa proposta obteve maiores avanços. O mesmo, em entrevista concedida a Bruno de Pierro e realizada em 2012, revelou a estratégia de que:

[...] outra medida foi a realização de concurso interno para seleção de executivos, num processo de meritocracia. Nelson relata que, antes, havia uma fragmentação no comando da Previdência Social, pois o processo de nomeação de gerentes paralelo às ações do presidente do INSS e do ministro. 'Todos eram funcionários públicos, mas o modelo de nomeação era absolutamente sem modelo'. Isso permitiu o surgimento, em anos eleitorais, dos 'Zezinhos do INSS', gerentes que haviam sido nomeados por deputados ou vereadores e que depois concorriam a algum cargo eleitoral. O concurso nacional foi aberto a todos os funcionários da previdência, com participação de aproximadamente 5 mil servidores. Segundo Nelson, foram aprovados cerca de mil, com condição de ser gerentes executivos. Conforme as vagas surgiam, as substituições aconteciam, depois de

análises de currículos, experiência e processos de avaliação de RH. Outra preocupação foi encaminhar os selecionados para locais que não fossem em suas regiões de origem. Por exemplo, um gerente aprovado no Rio Grande do Sul era mandado para Manaus, para que o caráter de organização nacional fosse fixado na nova gestão (PIERRO, 2012, s.p.).

Ou seja, diversos gestores já vinham identificando que a destinação e a nomeação de cargos públicos baseadas em fisiologismos era uma questão muito séria que comprometia a gestão do INSS. A solução encontrada foi uma seleção da qual pudessem participar todos os servidores que seriam selecionados de acordo com as suas competências.

No campo das ferramentas de controle e monitoramento, diversas ferramentas foram criadas como Configurador Automático e Coletor de Informação Computacionais (CACIC), Controlador Centralizador de Ambiente de Rede (COCAR), Sistema de Gerenciamento de Atendimento (SGA). Em 2009, é criada a Sala de Monitoramento, que permitia à gestão do INSS, por exemplo, monitorar em tempo real as ações nas unidades de atendimento; saber quais as pessoas que estavam sendo atendidas; e quais os servidores que a estavam atendendo, bem como mensurar os tempos de atendimento minuto a minuto. Data daquele período também (2005) a criação da Diretoria de Atendimento (DIRAT), da qual o primeiro diretor seria Leonardo José Schettino Peixoto, idealizador do PGA na cidade de São Paulo.

Somadas às experiências de diversos projetos como o PGA e o Madrugada Sem Fila – em que os servidores iam de madrugada para as filas das agências do INSS para informar aos segurados sobre os direitos previdenciários e orientá-los das possibilidades, ainda iniciais, de atendimento remoto (0800) – surgem as primeiras iniciativas de teleatendimento. Inicialmente, nos anos 1990, a previdência possui o número 191 nos estados, que, de maneira ainda superficial, prestava atendimentos telefônicos aos segurados.

As mudanças gerenciais nos canais de atendimento remoto ocorrem em 2006 com a inauguração de uma central de atendimento em Recife, batizada então de Central de Atendimento 135. Essas centrais também passaram a serem geridas por empresas terceirizadas pelo INSS e contavam com profissionais contratados, passando também a terem um papel mais ativo na relação com os usuários do sistema, pois não apenas prestavam informações genéricas. A partir desse momento, com o desenvolvimento do Sistema de Agendamento Eletrônico (SAE),

abriu-se a possibilidade de o usuário deste sistema agendar seus atendimentos por esse canal remoto. Ou seja, em 2006 é lançado o SAE, que tinha por objetivo ser uma ferramenta de gestão dos agendamentos. Por meio dele, alguns serviços (aposentadorias e auxílios) passariam a ser agendados pela Central de Atendimento 135 ou pela internet. Nos casos em que os usuários que procurassem uma agência do INSS, esses deveriam ter seu agendamento solicitado por um servidor (DATAPREV, 2013). Embora alguns atendimentos do INSS permanecessem espontâneos, aposentadorias e auxílios teriam a obrigatoriedade do agendamento. E assim, “[...] o leque de possibilidades oferecido pelo agendamento eletrônico via 135 cresceria nos anos seguintes, chegando, em 2012, a mais de 40 serviços previdenciários” (DATAPREV, 2013, p. 44) e assistenciais (Benefícios de Prestação Continuada - BPC). Verificou-se, com isso, que “em seus primeiros seis meses de funcionamento, a central 135 recebeu 49,3 milhões de chamadas de todas as regiões do país [...]” (DATAPREV, 2013, p. 43). No entanto, com as melhoras simultâneas na capacidade de atendimentos (via contratação de servidores e desenvolvimento de sistemas), as filas antes presenciais, passaram a ser virtuais.

As filas nas portas das Agências da Previdência Social (APS), que provocavam pressão sobre os gestores, foram transformadas em filas virtuais, cuja ressonância na opinião pública é quase nula, porém, impactante na vida dos indivíduos que agendam atendimentos, como perícia médica, avaliação médica e social para fins do reconhecimento da incapacidade objetivando o auxílio doença ou aposentadoria por invalidez ou do grau da deficiência para fins de acesso ao BPC. Assim, a insatisfação com o atendimento saiu da visibilidade pública, deixou de ser um fenômeno social de pressão das massas, foi diluído e transferido para cada sujeito isoladamente, sem força de pressão (SILVA, 2015, p. 151).

Todas essas mudanças gerenciais nos anos 2000 levam ao melhor entendimento dos rumos gerenciais que o INSS alcançou ao longo dos anos. Muitas dessas mudanças não foram previstas no NMG, mas, sem dúvida alguma, foram influenciadas pelo conhecimento acumulado neste projeto. Apesar de ao longo dos anos algumas ações terem sido aperfeiçoadas, muitos projetos e propostas foram descontinuadas, mantendo o INSS em um quadro de permanente (in)gerencialismo, como se verá a seguir.

4.2.2 Análise do INSS na conjuntura atual

O atual cenário cenário em que se encontra o INSS revela algumas pistas dos possíveis (in) sucessos das iniciativas de “modernização” burocráticas ou gerenciais ao longo dos anos do sistema previdenciário.

Logo, essas pistas podem ser encontradas em alguns documentos: um intitulado “INSS em Números”, uma edição mensal produzida pelo INSS e digitalmente fornecida desde 2009, com os dados dos atendimentos e análises do Instituto; e o outro, que são os boletins e informes da Federação Nacional de Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social (FENASPS).

Assim, no que se refere à tecnologia da informação; atendimento e análise de benefícios; e gestão de pessoas pode-se observar que as soluções propostas pelo projeto não conseguiram atingir suas finalidades tendo que serem revistas menos de 15 anos depois.

Como já revelado anteriormente, muitos dos sistemas operacionais do INSS, a exemplo dos sistemas SIBEI e SIBE II, após 15 anos sequer possuem previsão de finalização. Grande parte dos sistemas que provêm suporte aos serviços de atendimento foram desenvolvidos ainda nos anos 1980 (Plenus e Prisma). Partes dos sistemas desenvolvidos após a finalização do PNMG encontram-se ainda em fase de homologação ou já foram substituídos, como é o caso do sistema SAE (já referido no item anterior), que foi substituído pelo sistema SAG (Sistema de Agendamento) e pelo Sistema de Gerenciamento de Atendimento (SGA), o qual, por sua vez, está sendo substituído pelo Sistema de Atendimento (SAT).

Em síntese, os primeiros sistemas referidos são responsáveis pelos gerenciamentos dos agendamentos até o atendimento presencial. Já os últimos são sistemas de gerenciamento e distribuição de senhas eletrônicas para os atendimentos presenciais nas agências, com números e letras que diferenciam as espécies dos serviços e os atendentes que poderão ser prestados. Muitas atividades gerenciais continuam sendo realizadas em planilhas e editores de textos não sistematizados, como é o caso de todas as estatísticas realizadas referentes a atendimentos pelo Serviço Social e a Reabilitação Profissional, o que demonstra um problema de segurança nas informações e para análise de risco.

No que se refere ao atendimento e análise de benefícios, as análises do presente não traduzem em nada os avanços divulgados pelos materiais institucionais e que buscam a promoção do INSS como um modelo de gestão a ser seguido pelo executivo federal. Ao analisarem-se os indicadores institucionais do boletim estatístico mensal (INSS em Números) de janeiro de 2017, observa-se que, após mais de dez anos de implementação do sistema de agendamento eletrônico e dos atendimentos remotos, via Central de Atendimento 135 e pela internet, os números reafirmam o caos gerencial. Para se ter uma noção do volume do problema, o Tempo Médio de Agendamento Ativo (TMAA), que representa o tempo em que um usuário agenda um serviço até o dia do seu atendimento, excluídos os serviços que demandam perícia médica, está em 101 dias de espera (jan/2017), como é possível ser verificado no INSS em Números.

Verifica-se a realidade descrita acima em relação ao primeiro atendimento agendado pelo INSS. Após o primeiro atendimento e a abertura de um processo (aposentadorias, pensões etc), o mesmo entra na fase de análise. Segundo os dados deste boletim mensal, 51,36% dos processos em todo Brasil aguardam mais de 45 dias para serem analisados⁵⁹, sendo esse tempo médio de análise desse benefício em todo de igual há 65 dias. Se contabilizados apenas os Benefícios de Prestação Continuada (BPC), esse tempo de espera para análise do benefício chega a 109 dias. Caso o benefício seja indeferido, o usuário tem o seu direito garantido de contestação da decisão e o processo ingressa uma Fase Recursal. Segundo os dados de janeiro de 2017, da abertura de um recurso ao cumprimento da decisão do mesmo, em média em todo o Brasil, essa espera pode chegar 388 dias⁶⁰.

Ao nos referirmos às médias, temos a dimensão que, para muitos usuários, a espera por um benefício pode demorar meses e até anos. Isso se reflete na má qualidade dos serviços prestados à população e na insatisfação da mesma. Dados da Ouvidoria do INSS apontam que o número de manifestações pendentes (**acumuladas**) saltou 6.296, em 2015, para 27.736, em 2016, ou seja, mais de 350%. Em relação às manifestações à Ouvidoria, somente 3.521 representaram elogios às áreas ou serviços da Previdência Social, sendo que, em 2003, ano de encerramento

⁵⁹ Esse Indicador é chamado de Idade Média do Acervo (IMA).

⁶⁰ Esse Indicador é chamado de Tempo Médio Total de Tramitação de Recurso (TMTTR).

do PNMG, o número de elogios era de 4.472. Esse dado também demonstra que, para a população, o “novo modelo” não representou uma melhoria na qualidade dos serviços prestados.

Logo, o “novo modelo” não resolveu os problemas gerenciais de demora no atendimento dos serviços prestados. No entanto, ampliou os mecanismos de controle das atividades e, com eles, os mecanismos de coerção. Recorda-se que, a partir da criação da carreira do seguro social em 2004 por meio da Lei nº. 10.855, também é criada a GDASS, gratificação dividida em duas partes, uma variável de acordo com o alcance coletivo das metas de produtividade e em outra de acordo com uma avaliação individual da chefia direta do servidor, que avalia questões como comprometimento, disponibilidade, eficiência etc. Esse modelo de avaliação que foi vinculado à ampliação da jornada de trabalho de 6 horas para 8 horas semanais mediante rígido controle de ponto por um novo sistema desenvolvido⁶¹ não gerou a ampliação da qualidade nos serviços prestados, mas trouxe prejuízos à saúde dos servidores.

Silva (2015) discute este tema ao analisar a apresentação de uma pesquisa preliminar de 2013, intitulada “Modelo de Gestão Coletiva da Organização do Trabalho”, realizada com cerca de 375 servidores do INSS e organizada pelo Laboratório de Psicodinâmica do Trabalho da Universidade de Brasília. O estudo revela que em 73% dos servidores o dano físico já é sentido e em 43% os danos apresentados são psicológicos, como mau humor, tristeza e amargura. De todo o universo, 71% dos servidores admitem trabalhar mesmo quando estão doentes.

O adoecimento dos trabalhadores do INSS tem sido objeto de preocupação inclusive da auditoria interna do órgão que, como parte do “Programa de avaliação do Absenteísmo por Licença Médica do Servidor do INSS”, realizou auditoria sobre o assunto. Em 2011, esta apresentou um relatório final sobre o assunto, que mostra que entre 2008 e 2010 aumentou em 50% os afastamentos de servidores com problemas associados à saúde mental, provavelmente provocada por elevado grau de estresse devido à intensificação do trabalho e diminuição considerável da força de trabalho em função de aposentadoria, elevada rotatividade de novos servidores, *layouts* pouco ergonômicos, falta de condições físicas adequadas nas APS (BRASIL, 2011). Ressalta-se que esse intervalo de tempo é coincidente com a implantação definitiva do modelo de gestão em vigor (SILVA, 2015, p.152).

⁶¹ Sistema de Registro de Frequência (SISREF).

Portanto, no presente momento, tanto o plano de carreiras criado em 2004 como a gratificação de produtividade vinculada ao mesmo (GDASS) no momento passam por revisões, dada a sua ineficiência para a resolução de parte dos problemas gerenciais do INSS. Em audiência entre o Comando de Greve e a direção do INSS, realizada em 06 de junho de 2015, um dia antes da deflagração de uma greve dos servidores do INSS que perdurou por 84 dias, a crise das iniciativas de modernização gerencial do modelo de gestão do INSS ficou mais evidente.

Reafirmamos a comunicação de que a greve terá início amanhã, 7 de julho de 2015, e que a sua deflagração se deve à falta de atendimento as reivindicações dos Servidores, estabelecendo um processo de crise que certamente levará ao esgotamento do modelo gerencial implantado no INSS baseado na cobrança de metas e índices e a ameaça sistemática de punição aos trabalhadores com a perda da GDASS e da jornada de 30 horas conforme estabelecida nos dispositivos do REAT que regulam o turno estendido⁶². O atual modelo não consegue solucionar os muitos e graves problemas estruturais do INSS e que se expressa na falta crônica de servidores diante da demanda crescente do atendimento à população, problemas de logística com materiais e manutenção dos prédios e o constante assédio moral sobre os servidores tolerado pela linha hierárquica de comando (FEDERAÇÃO NACIONAL DOS SINDICATOS DOS TRABALHADORES EM SAÚDE, TRABALHO, PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2015, s.p.).

No dia 29 de setembro de 2015, é assinado o Termo de Acordo nº. 02, que encerrou a greve dos servidores da Carreira do Seguro Social. Nele, as regras da gratificação por desempenho, progressões, metas de produtividade, carga horária de atendimento e do plano de carreira foram totalmente redesenhadas.

Tal caos gerencial é agravado ao se analisar a quantidade de servidores disponíveis no Instituto. Dados do boletim estatístico mensal (INSS em Números) apontam que, em janeiro de 2016, o INSS contava com 36.490 servidores, dos quais 12.594 já reuniam todos os critérios para aposentadoria e estavam na modalidade de abono permanência. Em muito essa espera dos profissionais deve-se ao fato de que, com a aposentadoria e a perda das gratificações, o salário de benefício destes servidores sofreria uma bruta redução, o que impõe a muitos a permanência no Instituto, mesmo que contrários às suas vontades. O acordo de greve de 2015,

⁶² O Regime de Atendimento em Turnos (REAT) é uma estratégia buscada pela gestão do INSS para reduzir os altos índices de absenteísmo, via ampliação da produtividade, ao vincular a possibilidade dos servidores do INSS trabalharem 6 horas mensais, desde que fossem cumpridas duas exigências: A garantia da abertura das APS por 12 horas ininterruptas e o cumprimento das metas de produtividade.

porém, contemplou a incorporação de parte dessas gratificações em parcelas até o ano de 2019.

A escolha para a ocupação de cargos técnicos, outro problema apontado em diversos momentos ao longo da história do sistema previdenciário brasileiro, atualmente se encontra em patamares que remetem aos antigos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP). Recorda-se aqui da figura, já mencionada nesta dissertação pelo ex-ministro Nelson Machado, do “Zezinho do INSS”. Machado, ao assumir a pasta na segunda metade dos anos 2000, encontrou infinitos casos de gerentes do INSS nomeados por deputados e vereadores que se utilizavam do INSS como trampolim eleitoral. Tais nomeações não respeitavam o conhecimento técnico e colocam em risco a gestão do sistema previdenciário. A Resolução nº 111/INSS/PRES, de 15 de outubro de 2010, aprovou a Carta de Princípios de Gestão e governança do INSS e a mesma ao tratar dos Gestores e do critério de seleção argui que:

[..] a seleção dos gestores deve privilegiar o mérito, a liderança e a democratização do acesso, oportunizando-se a todos os servidores a possibilidade de ocupar cargos em comissão ou funções comissionadas e gratificadas (INSS, 2010, p. 16).

No entanto, no ofício de nº. 209, enviado pela FENASPS em 19 de julho de 2016 ao então ministro do MDSA, Osmar Gasparini Terra, responsável pelas nomeações de cargos do INSS, solicita a revogação da nomeação do então vice-presidente do Partido Republicano Brasileiro (PRB) para o cargo de Gerente Executivo da cidade de Aracaju, não sendo o mesmo servidor de carreira do INSS.

Embora seja uma prerrogativa do gestor, sempre lutamos para evitar que os serviços públicos fossem usados como moeda de troca para serem indicados correligionários de partidos políticos. Estas decisões colocam em risco os serviços prestados à população, pois quem executa uma tarefa como gerente executivo precisa ser um profundo conhecedor dos serviços, da legislação, uma vez que caberá a este fazer análises em caráter superior de benefícios complexos, inclusive responder juridicamente pelo INSS perante órgãos públicos e tribunais, quando se trata de concessões de benefícios (FEDERAÇÃO NACIONAL DOS SINDICATOS DOS TRABALHADORES EM SAÚDE, TRABALHO, PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2016, s.p.).

Embora as funções em cargos de confiança nas unidades descentralizadas do INSS (Superintendências, gerencias executivas e APS) permaneçam ocupadas por servidores do Instituto, a indicação destes permanece seguindo o velho modelo do início do século XX: indicações políticas em detrimento da competência técnica.

O mesmo vale para os cargos de assistência direta ao presidente do INSS (comunicação, planejamento, Tecnologia da informação, etc.) e os cargos de diretoria para os órgãos seccionais (Gestão de Pessoas, Logística e Orçamento, Auditoria, Corregedoria e Procuradoria), sendo que, nesses casos, todos os diretores e assessores são atualmente indicações externas ao INSS. Para a quase totalidade deles, está sendo o primeiro contato com a política previdenciária. No campo da sociologia, esta forma de obtenção de obediência e dominação para a seleção de quadros é problematizada desde o início do século passado por Gramsci (2000), e apropriado pelo debate contemporâneo.

Também Gramsci tratou da autonomia relativa da burocracia. Para esse autor, existe uma relação entre classe social em que o burocrata é recrutado e o seu valor político (Gramsci, 2000, p.62-63). Nesse sentido, se um determinado Estado, ou uma outra organização qualquer, possui um recrutamento difuso de profissionais para a ocupação de sua estrutura burocrática, isso pode gerar uma seleção de quadros que possuem valores políticos diversificados. Num contexto de socialização da educação e de seleção por concurso público, a probabilidade de constituição de quadros burocráticos de valores distintos amplia-se consideravelmente. Assim sendo, podemos encontrar na burocracia indivíduos que não se comportam como agentes exclusivos da dominação (Gramsci, 2000) (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 202).

Outro problema que de forma recorrente afeta este modelo é a desmedida quantidade de atos e normas internas publicadas diariamente pelo Instituto, e que os servidores do mesmo, em uma rotina árdua de pressão e intermináveis atendimentos, dificilmente conseguem acompanhar. Dada a rapidez e a forma como esses instrumentos são publicados, equívocos quanto à diversidade de interpretações e o entendimento sobre a aplicabilidade dos mesmos, leva a uma infinidade de interpretações.

Assim, cada agência adota um procedimento dentro da instituição, o que as constitui equivocadamente como unidades semiautônomas, sem uma uniformização dos procedimentos a serem aplicados. Fenômeno que afere ao modelo de administração pré-burocrático. E assim, memorandos, portarias, ofícios, orientações internas, manuais e resoluções se multiplicam as dezenas todos os meses, o que remete aos problemas enfrentados quando das propostas de unificação das CAPs e IAPs, em que a multiplicidade e a diversidade de atos e leis eram contestadas.

Com isso, tem-se a demonstração que os problemas atualmente vivenciados no INSS se tratam, em essência, de uma ampla sucessão exaustiva de erros

anunciados, que em nada alteraram estruturalmente os problemas gerenciais existentes no INSS.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chegar ao final desta etapa do processo de formação em nível de mestrado pressupõe que o percurso metodológico fez regressar ao ponto de partida com novas compressões sobre o objeto ou, nas palavras do compositor referida na epígrafe desta dissertação, “voltar é quase sempre partir para um outro lugar” (Samba de Amor – Paulinho da Viola).

Assim, o objetivo geral desta pesquisa analisou quais as repercussões que o projeto de “modernização” da gestão do INSS de 2002 trouxe aos processos de trabalho e ao reconhecimento dos direitos sociais na instituição, a partir das contradições evidenciadas do projeto oculto por de trás do projeto implementado. Em outras palavras, analisou a obstinada busca por uma reforma administrativa gerencial do INSS diante dos alicerces do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, que lançou as instituições públicas federais no modelo gerencialista iniciado nos anos 1980 no mundo.

Não obstante, mirado pelo horizonte desta dissertação, percebe-se que todas as iniciativas de aparente modernização, apresentada aqui como sinônimo de reforma do sistema previdenciário, em essência se constituíram como ações levianas para solucionar problemas estruturais da gestão, apenas apresentados em diferentes décadas sobre novas vestes.

Para a sustentação de tais convicções, buscou-se alicerçar a presente pesquisa em ancores históricos da formação do sistema previdenciário, que permitiram a compreensão do problema hora apresentado. Assim, as primeiras formas de organização da proteção social aos trabalhadores (associações, irmandades e sociedades de ajuda mútua), lançaram os vestígios de que uma gestão com a participação direta dos próprios usuários desta política foi e pode ser viável. Seja nessas iniciativas que criaram as bases à institucionalização da previdência ou nas instituições constituídas posteriormente (CAPs e IAPs), nota-se a necessidade da participação dos usuários da política para seu controle social, pois coube a eles a garantia de que a proteção social ao trabalhador fosse auferida. Em termos contemporâneos, faz-se igualmente necessária a reestruturação dos Conselhos de Previdência Social e a consecutiva realização de Conferências de Previdência Social, para que seja cumprido o papel social de ouvir os usuários da

política e garantir que os recursos e atos sejam efetivamente transparentes. Também é necessário criar estratégias que envolvam a participação dos usuários, individual ou coletivamente (através de movimentos sociais), no planejamento das ações do Instituto, como, por exemplo, no planejamento estratégico realizado anualmente. Tais instrumentos propiciariam a ruptura com o modelo insulado de gestão do social, pois são os próprios usuários da política que devem apontar as lacunas desse modelo gerencial.

Igualmente essencial é a criação de mecanismos transparentes e racionais para ocupação de cargos de gestão, notadamente no INSS. É necessário que se crie instrumentos legais (portaria ou leis de carreiras) que restrinjam as expressões fisiológicas e patrimonialistas, compreendidas como novas faces do empreguismo moderno, pois comprometem o interesse público. Para tanto, há a exigência de que os cargos sejam ocupados por profissionais da instituição, mediante seleção aberta e regras previamente definidas, em um processo que resgate de modo aperfeiçoado, as iniciativas passadas dentro do próprio INSS, notadamente referentes aos anos 2000. Além disso, deve haver como exigências para a participação no certame, destinado à ocupação dos cargos de gerentes executivos e de agências: A) o vínculo com o Instituto e B) A lotação em unidades diferentes da preterida.

Tais medidas auxiliarão na garantia de que não se forme a figura já referida nesta dissertação, do "Zezinho do INSS", contribuindo também para a universalidade de procedimentos em toda a Instituição. Essa seleção poderia ser organizada por uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) e acompanhada pelo Centro de Formação e Aperfeiçoamento do INSS (CFAI), garantindo o máximo de isonomia, transparência e qualidade técnica a este processo. Algumas instituições bancárias já adotam esse formato.

Dada a territorialidade e capilaridade do Instituto em todo o território nacional, faz-se necessária a instituição do adicional salarial para servidores em áreas de difícil provimento, assim como já adotado por instituições militares, polícias federais e alguns tribunais, de modo a garantir a fixação dos servidores nestas áreas e evitar a já rotineira remoção para os grandes centros e capitais.

Além disso, adicionais salariais de capacitação e qualificação incentivariam que os servidores participassem de programas de capacitação e qualificação intra e extra institucionais, sendo mais uma ferramenta na busca pela universalidade de

procedimentos e entendimentos técnicos sobre temas relacionados à previdência social. Embora não haja quantificação de dados de indeferimento dos pedidos de licença capacitação dos servidores do INSS, a alegação pelo indeferimento dá-se pelos impactos que a ausência de servidores representará na espera por agendamento.

Mergulha-se assim em outro redemoinho gerencial, em que os tempos de atendimento são elevados e novos conhecimentos para resolução do problema não são adquiridos, pois não há força de trabalho em busca de novos conhecimentos. Isso revela a confusão institucional de entender culturalmente o processo de capacitação como problema e não possibilidade, uma vez que não há uma política de capacitação e/ou qualificação com regras claras e definidas. A exemplo, a cada X servidores na área de abrangência da Gerencias Executivas, um servidor teria o direito a liberação total ou parcial para cursos *lato* e *strito sensos*, gerando maior transparência e racionalidade a esses processos.

Nos termos aludidos, todos os planos de benefícios e regras para a ocupação de funções públicas dentro da instituição citados acima deveriam estar previstos em um Plano de Carreiras dos servidores do INSS, pois a Carreira do Seguro Social, instituída nos idos de 2004, não tem atendido a tais pleitos.

Desta dissertação, emerge também a necessidade do INSS buscar elementos em seu passado que conduzam a reais mudanças estruturais, pois mesmo nos empreendimentos de modernização às avessas, ideias e propostas foram construídas ainda que, contraditoriamente, algumas delas tenham ido na contramão da ampliação de direitos e da qualidade dos serviços prestados à população. Tais mediações se fazem necessárias, uma vez que os parques direitos ainda acessados pelos trabalhadores estão sendo restringidos ou procrastinados, o que é agravado diante de uma conjuntura que lhes impõe diariamente restrições de acessos ao trabalho e à renda. Tal conclusão pode ser subsidiada pelo salto no número de reclamações dos usuários desta política registrada na Ouvidoria do INSS, inversamente a redução dos elogios registros de elogios aos serviços prestados pelo Instituto, ambos apresentados e analisados no capítulo 04 desta dissertação.

Ao analisar as diferentes propostas de modernização do INSS, fica nítido que se trataram de ações pontuais e desarticuladas, que não representaram

mudanças estruturais no atendimento da população. Dessa forma, são incontáveis as iniciativas dadas como “receitas” e “fórmulas mágicas”, ineficientes para a resolução dos apontados problemas gerenciais. No momento, o Instituto debate o estabelecimento de um projeto conhecido como "INSS Digital", em que os documentos necessários ao requerimento de um benefício sejam entregues pelos usuários nas APS ou em unidades conveniadas e ao serem recebidos, serão digitalizados por funcionários terceirizados ou estagiários e por estes incluídos no sistema.

Posteriormente, os documentos e processos serão analisados por servidores que não terão nenhum contato com o usuário, exceto em caso da necessidade de complementação das informações. Tal projeto foi lançado no ano 2017 e está em fase “piloto”, mas já se apresenta como a principal iniciativa para solucionar os problemas com o atendimento à população usuária dos serviços do INSS. Sem equívoco, não se trata de criminalizar os processos de informatização e digitalização no INSS, pois isso coube aos ludistas ingleses. Trata-se sim de entender que processos que venham a mudar a forma de organização do atendimento só terão êxito se articuladas a mudanças estruturais no seio do Estado refletidas no INSS, a começar pela empresa de tecnologia (DATAPREV), que, como qualquer empresa pública, sofre a influência e os reflexos da má gestão e dos *lobbies* de governos e do mercado. Mesmo considerando-se o precário acesso dos trabalhadores aos meios tecnológicos, a digitalização de processos para análise de benefícios é um avanço e uma possibilidade tecnológica que não pode ser desconsiderada. No entanto, esse processo que se inicia já sofre com a mesma enfermidade histórica de seus predecessores. Um projeto tão sólido que se desmanchará na primeira transição de governo, em que o patrimonialismo e com ele o novo empreguismo de Estado emergirão. Agora como antes, nenhum projeto de ampliação do número de atendimentos do INSS suprime a necessidade da realização de novos concursos públicos para complementação do número de servidores no Instituto.

Engana-se quem supõe que tal situação não causa sofrimento nos próprios servidores do Instituto, os quais são igualmente execrados ao castigo de Sísifo. De acordo com a mitologia grega, Sísifo foi condenado pelos deuses a eternamente empurrar uma pedra de mármore morro acima, sendo que, ao chegar próximo ao topo da pedra com uma força irreversível, rolava novamente até os pés da montanha

do ponto de partida de onde Sísifo voltaria a empurrá-la, em um trabalho alienado sem fim. Logo, não se desvencilharia de um trabalho de esforço infinito, inútil e sem sentido. É exatamente assim que os trabalhadores do INSS alienam a sua força de trabalho diariamente, sem a expectativa de mudanças concretas na gestão do INSS, principalmente se as “soluções” apontadas vierem do mesmo lugar de onde foram gerados os problemas.

REFERÊNCIAS

ALVES, Giovanni. **Trabalho e subjetividade**: o espírito do toyotismo na era do capitalismo manipulatório. São Paulo: Boitempo, 2011.

ALVES, Giovanni. **Trabalho e Neodesenvolvimentismo**: choque de capitalismo e nova degradação do trabalho no Brasil. Bauru/SP: Canal 6, 2014.

BAPTISTA, Myriam Veras. **Planejamento Social**: intencionalidade e instrumentação. 3. ed. São Paulo: Veras Editora, 2015.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Coimbra/Portugal: Edições 70, 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento marxista**. Tradução de Waltensir Dutra. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa Brasileira de 1988**. 35 ed. Atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva 2005.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. *In*: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. Tradução de Carolina Andrade. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 21-38.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 50, n. 4, p. 05-29, out.dez. 1999. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/viewFile/354/360>>. Acesso em: 23/09/2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 49, n. 1, p. 05-42, jan.mar. 1998. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/360/365>>. Acesso em: 23/09/2015.

CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. *In*: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. Tradução de Carolina Andrade. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 15-19.

CARTAXO, Ana Maria Baima. **Estratégias de Sobrevivência: a previdência e o Serviço Social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

COHN, Amélia. **Previdência Social e Processo Político no Brasil**. São Paulo: Moderna, 1980.

COSTA, José Ricardo Caetano. **Previdência: os direitos sociais previdenciários no cenário neoliberal**. Curitiba: Juruá, 2010.

CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução Magda Lopes. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DATAPREV. **A virada da Previdência Social: como acabaram as filas nas portas das agências**. Brasília/DF: DATAPREV, 2013.

DUARTE, Adriana. O processo de reforma da previdência social pública brasileira: um novo padrão de regulação social do Estado? **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano XXIV, n. 73, p. 121-141, mar. 2003.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. Tradução de B. A. Schumann. São Paulo: Boitempo, 2007.

FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2010.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS SINDICATOS DOS TRABALHADORES EM SAÚDE, TRABALHO, PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Audiência com direção do INSS realiza em 06 de julho de 2015**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://fenasps.org.br/images/stories/CONSIDERAR%20ESTE%20-%20reunio%20na%20presidencia%20do%20INSS%20dia%206.7.2015.pdf>>. Acesso em: 01 mai. 2017.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS SINDICATOS DOS TRABALHADORES EM SAÚDE, TRABALHO, PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Em ofício, FENASPS manifesta posição contra nomeações de políticos em cargos de chefia do INSS.** Brasília, 2016. Disponível em: <<http://fenasps.org.br/noticias-sp-9550/1218-em-oficio-fenasps-manifesta-posicao-contranomeacoes-de-politicos-em-cargos-de-chefia-do-inss>>. Acesso em: 01 mai. 2017.

FERREIRA, Luiz Antônio Jorge. **O novo modelo de gestão do INSS e os resultados na gerência executiva em Porto Alegre.** Porto Alegre: UFRGS, 2010.

GOMES, Laurentino. **1889: como um imperador cansado, um marechal vaidoso e um professor injustiçado contribuíram para o fim da monarquia e a proclamação da República no Brasil.** 1. ed. São Paulo: Globo, 2013.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Princípios da Filosofia do Direito.** São Paulo: Martins, 1997.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991.** Tradução de Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IAMAMOTO, Marilda Vilella; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica.** 20. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

INSS. **Entendendo o NMG.** Brasília, 2007.

INSS. **Carta de princípios de Gestão e Governança.** Brasília, 2010.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal, lógica dialética.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

MALLOY, James M. **Política de Previdência Social no Brasil.** Tradução de Maria José Lindgren Alves. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986.

MARX, Karl. **O 18 de Brumário de Luís Bonaparte.** Tradução de Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl. **Crítica da Filosofia do Direito de Hegel.** Tradução de Rubens Enderle e Leonardo de Deus. São Paulo: Boitempo, 2010.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Obras escolhidas em três volumes**. Rio de Janeiro: Vitória, 1963, 3 v.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Martin Claret, 2007.

MATOS, Marcelo Badaró. **Trabalhadores e sindicatos no Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MICHEL, Maria Helena. **Metodologias e pesquisa científica em ciências sociais**. 2ªEd. São Paulo: Atlas, 2009.

MOREIRA, Marinete Cordeiro. **O serviço social do Instituto Nacional de Seguro Social - INSS a partir da década de 90: uma análise da implantação da matriz teórico metodologia**. Rio de Janeiro, UERJ, 2005.

MORENO, Jorge E. Culebro. Modernización administrativa y post-nueva gestión pública: de los dilemas y tensiones hacia las nuevas formas de coordinación y regulación. **Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública**, México, v. III, n. I, p. 53-73, jan.jun. 2014. Disponível em: <<http://132.248.9.34/hevila/Revistamexicanadeanalisispoliticoyadministracionpublica/2014/vol3/no1/3.pdf>>. Acesso em: 20/09/2016

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**. Brasília, ENAP, 1997.

OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo; TEXEIRA, Sônia M. Fleury. **(Im)previdência social**. Petrópolis: Vozes/Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva (Abrasco), 1985.

PARO, Vitor Henrique. **Administração Escolar: introdução crítica**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

PIERRO, Bruno de. **A modernização da gestão da Previdência: como a previdência social se livrou das filas**. Disponível em: <<http://advivo.com.br/materia-artigo/como-a-previdencia-social-se-livrou-das-filas>>. Acesso em: 10 out. 2015.

PRATES, Jane Cruz. **Gestão estratégica de instituições sociais**: o método marxiano como mediação do projeto político. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1995.

SALIBA, Karen Jorge. **Estabelecidos em Ação**: um caso de conquista e de manutenção de postos de poder. Brasília: UnB, 2008.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Previdência Social no Brasil**: (des)estruturação do trabalho e condições para sua universalização. São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. Trabalho e previdência social no Brasil e no contexto de crise do capital. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, ano XVIII, n. 34, p. 137-160, 2015. Disponível em: <<http://www.cressrn.org.br/files/arquivos/ZPZ8nnQPLI623MK41169.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2017.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. **Gestão Pública e democracia**: a burocracia em questão. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

SOUZA FILHO, Rodrigo de; GURGEL, Claudio. **Gestão Democrática e Serviço Social**: princípios e propostas para a intervenção crítica. São Paulo: Cortez, 2016.

STEPHANES, Reinhold. **Previdência Social**: um problema gerencial. Rio de Janeiro: Lidaador, 1984.

STEPHANES, Reinhold. **Previdência Social**: uma solução gerencial e estrutural. Porto Alegre: Síntese, 1993.

TODESCHINI, Remígio. **Gestão da previdência pública e fundos de pensão**: a participação da comunidade. São Paulo: LTr, 2000.



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Pró-Reitoria Acadêmica
Av. Ipiranga, 6681 - Prédio 1 - 3º. andar
Porto Alegre - RS - Brasil
Fone: (51) 3320-3500 - Fax: (51) 3339-1564
E-mail: proacad@pucrs.br
Site: www.pucrs.br/proacad