



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

TATIANA DO NASCIMENTO MENDONÇA

**MODERNIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO NO BRASIL: OS RUMOS PARA O
TRABALHO E O SERVIDOR NO INSS**

FORTALEZA

2020

TATIANA DO NASCIMENTO MENDONÇA

MODERNIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO NO BRASIL: OS RUMOS PARA O
TRABALHO E O SERVIDOR NO INSS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Américo Leite
Moreira.

FORTALEZA

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

M497m Mendonça, Tatiana do Nascimento.
Modernização do serviço público no Brasil: os rumos para o trabalho e o servidor no INSS / Tatiana do Nascimento Mendonça. – 2020.
319 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2020.
Orientação: Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira.

1. Serviço Público. 2. Modernização. 3. Transformação Digital. 4. Trabalho. 5. INSS. I. Título.

CDD 320.6

TATIANA DO NASCIMENTO MENDONÇA

MODERNIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO NO BRASIL: OS RUMOS PARA O
TRABALHO E O SERVIDOR NO INSS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas.

Aprovada em: 29 de janeiro de 2020.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Júlio Ramon Teles da Ponte
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Evânia Maria Oliveira Severiano
UniFAMETRO

A Deus seja a glória para todo o sempre.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiro ao meu Deus, meu consolador, Aquele com quem eu falo todas as manhãs e que escuta minhas orações. Foi Ele que me trouxe até aqui, realizou o sonho do Mestrado e me permite crer que há esperança! Ele é o motivo da minha canção! Obrigada Deus por tanto amor! A quem agradeço também pelo privilégio de ser servir a sociedade, com o trabalho no INSS.

Aos meus pais, Lemoel e Aparecida, eles são simples, mas são enormes! Estudaram pouco, mas sempre lutaram para que eu fosse diferente e melhor que eles.

Agradeço à minha grande amiga Solange Amora, nada do que eu escrever aqui poderá expressar como eu sou grata a Deus pela vida dela e por tudo que ela me ensina.

Agradeço aos meus Gestores, Francismar Lucena, Eliel Sales, Veruska Fausto, Fátima Brasil e todos aqueles com quem tive a oportunidade de aprender e construir esta pesquisa, dentro e fora do INSS, porque certamente me ensinaram e me inspiraram a ser uma profissional melhor.

Em ordem cronológica de lotação (risos), agradeço aos colegas do INSS no Maranhão, em Viçosa do Ceará, Crateús, Sobral e São Gonçalo do Amarante, com quem aprendi que os tempos difíceis nos preparam para dias melhores, eles fazem parte da nossa caminhada.

À toda a APS Fortaleza Messejana por tantas coisas boas que têm me permitido compartilhar, vocês são muito especiais!

Agradeço às minhas colegas Assistentes Sociais, pessoas com quem tanto aprendo nesta difícil jornada de lutar por direitos e operacionalizar políticas públicas nesse país.

Agradeço ao meu Orientador, professor Américo, por ser esta pessoa incrível e tão sensível às nossas necessidades como estudantes, pela oportunidade de crescer e percorrer essa trajetória usufruindo da doçura de suas partilhas de conhecimento.

À minha banca, Professor Júlio Ramon, professor Macário e professora Evânia, obrigada por terem aceitado o convite e por todas as contribuições que me ofereceram. Jesus, eu não mereço tanto!

Agradeço também pelos colegas da Turma 2 do PPGAPP, pelos momentos de dor, mas sobretudo pelas alegrias compartilhadas que nutriram esta caminhada até aqui.

“Olha sempre para a frente, mantém teu olhar
fixo no objetivo a ser alcançado”.

Provérbios 4:25

RESUMO

O objetivo central desta pesquisa consistiu em avaliar o Projeto INSS Digital, pelas lentes dos servidores da Autarquia, em busca de compreender as configurações assumidas pelo trabalho, neste cenário em que a Administração Pública tem se apropriado de modelos de gestão e controle do trabalho tão familiares às instituições privadas, notadamente a gestão por resultados, preconizada pela Reforma Gerencial, iniciada no Brasil na década de 1990, nos governos Collor e FHC. Para tanto, na contramão das avaliações tradicionais, que se ocupam de avaliar parâmetros tais como eficiência, efetividade e eficácia das políticas públicas, o estudo valeu-se da perspectiva avaliativa crítico-dialética de políticas públicas conceituada por Silva (2008) que a compreende como uma avaliação técnica e política da política, além da avaliação em profundidade de autoria de Rodrigues (2008). Caracterizada pela abordagem qualitativa, a pesquisa privilegiou a apreensão dos significados do trabalho no serviço público no contexto da transformação digital em curso, em detrimento de sua mera mensuração. Para a coleta de dados no campo empírico, a pesquisa lançou mão da pesquisa bibliográfica realizada em livros e periódicos, pesquisa documental, realizada em documentos institucionais, e da pesquisa de campo, realizada na APS Fortaleza Messejana, situada no bairro Messejana, município de Fortaleza-CE. Dentre o rol de instrumentos utilizados na coleta de dados, estão a entrevista não-estruturada, realizada com servidores e gestores, a observação participante, o diário de campo e o conteúdo disponível nas redes sociais, em grupos que contam com a participação de servidores do INSS. A análise dos dados foi realizada a partir da Análise de Conteúdo, preconizada por Bardin (2010). No desenvolvimento da pesquisa, fez-se necessário apreender os fundamentos do Estado capitalista contemporâneo e sua versão tupiniquim, com ênfase para a década de 1990 em diante, marco do advento do neoliberalismo e da Reforma Gerencial, no Brasil. A discussão teórica contemplou também o debate sobre o mundo do trabalho para dar conta de sua materialidade nos dias atuais, buscando apreender como repercute no serviço público e, por fim o teletrabalho, enquanto nova modalidade de trabalho. Dentre os resultados alcançados na investigação, em lugar dos aludidos privilégios, acharam-se servidores públicos federais à deriva, vilipendiados pelo capital de nosso tempo, em meio a um trabalho frenético, intensificado, adoecedor e precarizado.

Palavras-chave: Serviço Público. Modernização. Transformação Digital. Trabalho. INSS.

ABSTRACT

The first objective of this research consists of assessing the INSS Digital Project, through the eyes of the servers, in order to understand the forms taken by work, in this setting the Public Administration obtains management templates from the private sector. The research made use of a critic-dialectic evaluating perspective, which, unlike traditional evaluations, is focused on valuating parameters such as the efficiency and effectiveness of policies. Characterized by its qualitative approach, the research focused on the understanding of the meanings of public service work in the context of the current digital shift, as opposed to mere measurement. The data collection was done through a bibliographical research in books and journals, as well as documental and field research, taking place at APS Fortaleza Messejana, in the city of Fortaleza-CE. During data collecting, aside from the interview, there was the use of participant observation, a field journal and the content available in social networks, groups of servers. The data analysis was performed based on the Content Analysis. In the research's development, it was necessary to learn the fundamentals of the capitalist State and its tupiniquim (Brazilian terminology) version, harking back to the advent of neoliberalism and the Managerial Reform, in Brazil. The theoretical discussion also contemplated the debate of the work force to deal with its materialness in the modern day, to learn how it resonates with public service. Telework was studied as a new type of work. Among the results, in place of supposed privileges, public servers were found to be without focus, vilified by our time, working in a way that is frantic, intense, painful e precarious.

Keywords: Public Service. Modernization. Digital Shift. Work. INSS.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	- Organograma do INSS.....	35
Figura 2	- Prédio da Gerência Executiva Fortaleza.....	35
Figura 3	- Foto da APS Fortaleza Messejana.....	36
Figura 4	- Capa do Plano de Governo do Presidente Jair Bolsonaro.....	137
Figura 5	- Jovem trabalhadora por aplicativos.....	160
Figura 6	- <i>Coworking</i>	163
Figura 7	- Publicação da Revista Exame no Instagram sobre Flexibilidade.....	165
Figura 8	- Trabalhadores Enjaulados.....	166
Figura 9	- Mapa Estratégico do Instituto Nacional do Seguro Social.....	171
Figura 10	- Detalhamento da Diretriz Estratégica Inovação Institucional.....	172
Figura 11	- Fotos da APS Periperi-BA.....	175
Figura 12	- Página Eletrônica da Secretaria do Trabalho para Agendamento de Requerimento de Seguro Desemprego.....	177
Figura 13	- Página Eletrônica do INSS na Internet para Atendimento Remoto.....	183
Figura 14	- Acesso ao Meu INSS pela Internet.....	183
Figura 15	- Telas de Boas-Vindas ao Aplicativo Meu INSS no <i>Smartphone</i>	184
Figura 16	- Tela Inicial para <i>Login</i> no Aplicativo Meu INSS no <i>Smartphone</i>	184
Figura 17	- Tabela com Pontuação Atribuída a cada processo de requerimento de benefício com análise concluída.....	197
Figura 18	- Campanha Publicitária da Central 135.....	216
Figura 19	- Capa do Livro Riqueza e Miséria do Trabalho no Brasil IV.....	225
Figura 20	- Lista dos Serviços do INSS.....	228
Figura 21	- Painel de Chamada de Senhas de uma APS do Interior do Ceará.....	229
Figura 22	- Dinâmica de Protocolo e Distribuição dos Processos de Requerimentos.....	232
Figura 23	- Comunicado de Abono da Meta na 1ª Quinzena de Janeiro de 2020.....	259

Figura 24 - Estação de Trabalho do Servidor com Dois Monitores de Vídeo.....	262
Figura 25 - Tabelas da Remuneração de Estagiários.....	292

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Processos Protocolados X Processos com Análise Concluída no ano de 2019, Brasil (Quantidade).....	182
Gráfico 2 - Aposentadorias de Servidores do INSS nos anos de 2018 e 2019.....	189

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Quantitativo de Servidores e Agências da Previdência Social por Superintendência Regional.....	35
Quadro 2 – Quadro de Servidores Lotados na APS Fortaleza Messejana, em Setembro/2019, por Cargo.....	36
Quadro 3 – Distribuição das Agências da Previdência Social por Localização.....	37
Quadro 4 – Elegibilidade dos Servidores da APS Fortaleza Messejana para Participar das Entrevistas.....	39
Quadro 5 – Principais Reformas da Previdência Brasileira.....	87
Quadro 6 – Benefícios e Serviços Previdenciários.....	93
Quadro 7 – Requisitos Mínimos para Pensão por Morte a partir de 2015.....	100
Quadro 8 – Requisitos Mínimos para Aposentadoria Voluntária do Servidor Público Federal.....	132
Quadro 9 – Comparativo de Vagas Ofertadas nos Concursos Públicos para o INSS desde 2003.....	174
Quadro 10 – Evolução da Central de Teletendimento de 2005 a 2018.....	178
Quadro 11 – Centrais de Análise de Benefícios do INSS.....	193
Quadro 12 – Roteiro Norteador das Entrevistas Não Estruturadas.....	202

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABGF	Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A
ACT	Acordo de Cooperação Técnica
AGU	Advocacia Geral da União
APS	Agência da Previdência Social
APSDI	Agência da Previdência Social Digital
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BMOB	Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADÚNICO	Cadastro Único
CEAB	Central Regional de Análise de Benefício
CEAP	Central Regional de Alta Performance
CBTU	Companhia Brasileira de Trens Urbanos
CESPE	Centro de Seleção e de Promoção de Eventos
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNIS	Cadastro Nacional de Informações Sociais
CNT	Conselho Nacional do Trabalho
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DATAPREV	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social
DER	Data da Entrada do Requerimento
DGP	Diretoria de Gestão de Pessoas
DIRAT	Diretoria de Atendimento
DIRBEN	Diretoria de Benefícios
DRU	Desvinculação das Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública

EUA	Estados Unidos da América
FCC	Fundação Carlos Chagas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNPRESF	Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal
FUNRIO	Fundação de Apoio à Pesquisa, Ensino e Assistência à Escola de Medicina e Cirurgia do Rio de Janeiro
GDASS	Gratificação por Desempenho de Atividade do Seguro Social
GET	Gerenciador de Tarefas
GEX	Gerência Executiva
GEXFOR	Gerência Executiva Fortaleza
GEXMOS	Gerência Executiva Mossoró
GPS	Guia de Previdência Social
GT	Grupo de Trabalho
HISCRE	Histórico de Créditos
IAPAS	Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
IHU	Instituto <i>Humanitas</i> Unisinos
IMA	Idade Média do Acervo
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
ITC	Índice de Tarefas Concluídas
JA	Justificação Administrativa
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MPS	Ministério da Previdência Social
MOB	Monitoramento Operacional de Benefícios
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OFC	Orçamento, Finanças e Contabilidade
OI	Orientação e Informação
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado

PEX	Programa de Expansão da Rede de Atendimento
PDV	Programa de Demissão Voluntária
PDR	Programa de Despachos
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PMA	Programa de Melhoria do Atendimento
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PPGAPP	Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas
PRES	Presidência
PREVIC	Superintendência Nacional de Previdência Complementar
PROBEN	Programa de Trabalho por Produtividade
PSS	Plano de Seguridade Social
RJU	Regime Jurídico Único
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
SERAT	Serviço de Atendimento
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
SIASS	Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor
SIBE	Sistema Integrado de Benefícios
SINPRECE	Sindicato dos Trabalhadores Federais em Saúde, Trabalho e Previdência Social no Estado do Ceará
SINDPREVS	Sindicato dos Trabalhadores Federais em Previdência, Saúde e Trabalho
SIPPS	Sistema Informatizado de Protocolo da Previdência Social
SIPEC	Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal
SOGP	Seção Operacional de Gestão de Pessoas
SRNE-IV	Superintendência Regional Nordeste IV
STF	Supremo Tribunal Federal
STTR	Sindicatos dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
TMC	Tempo Médio de Concessão
TMD	Tempo Médio de Decisão
TMAA	Tempo Médio do Agendamento Ativo
TMEA	Tempo Médio de Espera pelo Agendamento

TRT Tribunal Regional do Trabalho
TST Tribunal Superior do Trabalho

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	21
2	PERCURSO METODOLÓGICO: OS CAMINHOS E (DES) CAMINHOS DA PESQUISA	30
2.1	O INSS Digital como objeto de avaliação de políticas públicas	30
2.2	Tipo de Estudo e Perspectiva Avaliativa Adotada	31
2.3	Local e Período do Estudo	34
2.4	Participantes do Estudo	38
2.5	Coleta das Informações no Campo	40
2.6	Análise dos Dados Coletados	45
2.7	Elaboração do Relatório Final: breve nota	48
3	CONFIGURAÇÕES DO ESTADO NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO	49
3.1	A formatação do Estado no tempo presente: uma compreensão introdutória e necessária	50
3.2	Neoliberalismo e Mundialização do Capital: o lugar do Estado, do mercado e do trabalho	56
3.2.1	<i>Do surgimento e das razões do neoliberalismo</i>	57
3.2.2	<i>O que mundialização quer dizer? Várias faces, uma só moeda</i>	62
3.3	O Estado Capitalista contemporâneo <i>made in Brazil</i>: os significados das últimas quatro décadas numa viagem de Collor a Bolsonaro	67
3.3.1	<i>Financeirização: o capital e as políticas sociais sob o domínio das finanças</i> .	68
3.4	As “Deformas” da Previdência Social Brasileira: capitalizar é preciso?	85
4	O GERENCIALISMO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	108
4.1	Administração Pública Gerencial: uma Nova Gestão Pública atenta ao mercado, aos cidadãos clientes e dirigida a resultados	108
4.1.1	<i>Um breve resgate das reformas administrativas no Brasil</i>	108
4.1.2	<i>Reforma Gerencial: gênese e significados</i>	110
4.2	Modernização: um parâmetro na configuração da Administração Gerencial	123
4.3	Eficiência: outra palavra de ordem, a serviço da ordem e do progresso do	135

	capital	
5	A ARQUITETURA DO TRABALHO NO BRASIL DO SÉCULO XXI	139
5.1	A defesa intransigente da flexibilidade: trabalhadores resilientes como o bambu	141
5.2	Precarização do trabalho, dos direitos e da vida no capitalismo	145
5.2.1	<i>Tendência à terceirização</i>	155
5.3	O trabalho no Serviço Público	156
5.4	Teletrabalho enquanto “nova” modalidade de trabalho no serviço público	164
6	PROJETO INSS DIGITAL: EM BUSCA DOS SENTIDOS DO TRABALHO EM MEIO A UMA NOVA FORMA DE ATENDER	170
7	O INSS DIGITAL PELAS LENTES DOS SERVIDORES ENTREVISTADOS	201
7.1	A implantação do INSS Digital: configurações redefinidas numa virada de chave	204
7.2	Mudanças no trabalho introduzidas pelo INSS Digital: lá vem a tal da flexibilidade	219
7.3	Novas modalidades de trabalho: quando chegam os privilégios?	233
7.3.1	<i>Teletrabalho: que trabalho é esse?</i>	235
7.3.2	<i>Regime de Trabalho Semipresencial: eu queria ter na vida simplesmente</i>	242
7.3.3	<i>BMOB: mais dinheiro e mais trabalho</i>	250
7.4	Metas e produtividade: 90 pontos não!	254
7.5	Os Gerentes de APS: gestores ou bombeiros?	275
7.6	Novos rumos para o trabalho no INSS: além do horizonte deve ter	279
7.6.1	<i>Das Dificuldades: Há delícia em estar servi (dor) público do INSS?.....</i>	280
7.6.2	<i>Das Possibilidades: Há esperança?.....</i>	289
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	297
	REFERÊNCIAS	301
	APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	318
	APÊNDICE B – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS NÃO ESTRUTURADAS APLICADAS AOS SERVIDORES ADMINISTRATIVOS E ASSISTENTES SOCIAIS	319
	APÊNDICE C – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS NÃO	320

ESTRUTURADAS APLICADAS AOS GESTORES	
APÊNDICE D – ANOTAÇÕES DO DIÁRIO DE CAMPO	321

1 INTRODUÇÃO

“Hoje, ao contrário, enfrentar até mesmo questões parciais com alguma esperança de êxito implica a necessidade de desafiar o sistema do capital como tal” (MÉSZÁROS, 2011, p. 95).

Esta pesquisa consistiu na avaliação do Projeto INSS Digital – uma nova forma de atender, com o intuito de conhecer a configuração assumida pelo trabalho do servidor público do INSS, no novo contexto, buscando identificar como a transformação digital repercute no trabalho do servidor.

O INSS foi criado em 1990 pelo Decreto nº 99.350, de 27/06/1990, no governo Collor, a partir da fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), à época responsável pela arrecadação previdenciária, e o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), a quem competia o reconhecimento de direito aos benefícios previdenciários no âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), no contexto de Reforma Administrativa¹ da década de 1990. Atualmente, a autarquia vincula-se ao Ministério da Economia.

Quando de sua criação, o INSS esteve subordinado a ministério independente, o Ministério da Previdência Social (MPS), extinto em 2016, no governo Temer, uma de suas primeiras medidas, vinculando o INSS ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). A estrutura permaneceu inalterada até janeiro de 2019, quando o presidente Bolsonaro, na reestruturação ministerial, por meio do art. 2º do Decreto nº 9.679, de 02/01/2019, determinou nova vinculação do INSS ao Ministério da Economia.

Vale observar que a criação do INSS e a extinção do INPS, na década de 1990, demarcam a nova ótica do tratamento dado pelo governo brasileiro à Previdência Social, que muda de Previdência (INPS) para Seguro (INSS). Não se trata apenas de mudança de nomenclatura do órgão, mas uma adequação do Instituto à uma nova visão, funcional ao Estado brasileiro, que, naquele momento reestruturava a Previdência Social, logo após seu surgimento no fim da década de 1980, imprimindo a ela a lógica do seguro em detrimento da lógica da política pública de seguridade social, portanto um direito dos trabalhadores brasileiros.

¹ A Emenda Constitucional nº 19/1998 promoveu a Reforma Administrativa ao modificar o regime e dispor sobre os princípios e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal. Já a reestruturação do INSS a que nos referimos foi realizada por meio do Decreto nº 3.048/1999, que aprovou o Regulamento da Previdência Social, o Decreto nº 3.081/1999, que aprovou a Estrutura Regimental do INSS e a Portaria nº 6.247/1999, que aprovou o Regimento Interno do INSS.

O significado destas medidas, para além de intentar a Reforma Administrativa foi deletério, compôs um amplo projeto de desintegração do Pacto Social, duramente levado à Constituição Federal de 1988, alterando significativa e irreversivelmente a identidade da Previdência Social enquanto política pública, que, antes arrolada à Constituição como direito social, mudou em direção à mercantilização e securitização, um delírio de consumo capitalista. Assim, o INSS passa a ser identificado como órgão do Executivo Federal que operacionaliza o seguro social para trabalhadores, mediante contribuição.

Quanto à reforma da Previdência², concretizada em FHC por meio da EC nº 20/1998, segundo sugerem Cartaxo & Cabral (2007) gerou uma inversão dos princípios da Seguridade Social, à medida que passou a prevalecer a lógica do seguro em detrimento da lógica do direito constante do texto constitucional, atribuindo ao INSS o status de órgão que presta atendimento aos cidadãos brasileiros no campo da Previdência Social, de modo que a modernização foi sempre tratada como caminho para melhoria do atendimento ao público.

É nesse contexto e procurando preservar a integridade da qualidade do atendimento a essa clientela, que o INSS vem buscando alternativas de melhoria contínua, com programas de modernização e excelência operacional, ressaltando a maximização e otimização de resultados e de ferramentas que fundamentem o processo de atendimento ideal aos anseios da sociedade em geral (INSS, 2018).

O Projeto INSS Digital tem como marco de implantação o ano de 2017, quando autorizada sua execução como projeto piloto, no âmbito da Gerência Executiva Mossoró-RN³. Nasceu da necessidade de modernizar o atendimento prestado aos beneficiários da Previdência Social, visando conferir “mais celeridade e economicidade ao atendimento prestado pelo INSS” (INSS, 2017, p. 1). Fundamentado em três estratégias, a transformação dos processos de requerimentos de benefícios de físicos para digitais, eliminou a tramitação dos processos em meio físico. Para ampliar os canais de atendimento à população, estimula o uso da internet, sobressaindo-se o atendimento à distância sobre o presencial, a formalização de Acordos de Cooperação Técnica é exemplo disso. Para distribuir os processos de benefício para análise dos servidores equitativamente, viabilizando o reconhecimento de direitos aos benefícios de modo rápido e eficiente, recorre modernização do atendimento.

Meu primeiro contato com a temática do “Mundo do Trabalho” se deu na

² Chesnais (2015, p. 11) admite que, na atualidade, o termo “reforma” foi destituído de seu sentido original. A partir de sua assertiva, o posicionamento aqui adotado segue a mesma direção, com quem caminha também Behring (2003), para quem é mais adequado falar em contrarreforma, pois, o cenário instaurado pelas ditas reformas *não* apontam para a existência de benefícios, mas impõem o desmantelamento e a eliminação de direitos.

³ A Portaria nº 2.033/PRES/INSS, de 28/11/2017, é um dos marcos legais do INSS Digital, que instituiu a prova de conceito do Projeto Teletrabalho.

graduação em Serviço Social, na Universidade Estadual do Ceará, quando despertei o interesse de entender as mudanças processadas no mundo do trabalho e como os trabalhadores compreendem essa “*nova morfologia do trabalho*”⁴, alimentando-me da própria experiência profissional em empresa privada, no ramo de tele atendimento, os *call centers*.

Ao ingressar no INSS, em 2009, chamaram-me a atenção semelhanças entre a dinâmica do trabalho na iniciativa privada e no serviço público, sobretudo quanto à incorporação da gestão por resultados, que tem as metas e a produtividade⁵ como parâmetros, sinônimo de eficiência, diretrizes da Administração Pública Gerencial que chegou ao Brasil pelas mãos de Bresser-Pereira, em 1995.

No delinear desta pesquisa foi decisiva minha recente experiência na gestão do INSS, no período de 2014 a 2015, quando estive gerente da APS Crateús, situada no Sertão dos Inhamuns cearense e, em 2016, quando estive à frente da Seção Operacional de Gestão de Pessoas (SOGP), ambas vinculadas à Gerência Executiva Sobral, uma das três unidades administrativas do INSS, no Ceará, e ao observar a pertinência e a concretude da tese de Bresser-Pereira (2001) para quem a Administração Pública brasileira, em busca da eficiência e em nome da modernização, vem se apropriando das ideias próprias da iniciativa privada, tais como o fato de a administração pública gerencial voltar-se para resultados, traçando, assim, metas claras, com vistas à melhoria do atendimento aos cidadãos.

O trabalho do servidor do INSS, desde o princípio, se constituiu como minha área de interesse para esta pesquisa, porém não era o Projeto INSS Digital aquele que, inicialmente, viabilizaria esta pesquisa. O projeto de pesquisa apresentado ao PPGAPP por ocasião do processo seletivo para ingresso no Programa, em 2017, versava sobre uma proposta de avaliação do Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor (SIASS)⁶.

Algumas inquietações emergiram do cotidiano profissional desta pesquisadora e foram delineando a pesquisa, como os questionamentos aqui destacados: Quais os sentidos do

⁴ Termo utilizado por Ricardo Antunes, em 1995, quando publicada a primeira edição do livro *Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*, ao se referir à caracterização do mundo do trabalho na contemporaneidade.

⁵ Os resultados obtidos pelos servidores do INSS são monitorados através do Plano de Ação Institucional desde meados de 2012 e influenciam diretamente no cálculo da sua remuneração, a Gratificação por Desempenho de Atividade do Seguro Social (GDASS), sobretudo a partir da criação do indicador de resultados ITC GDASS, que atualizou o mecanismo de pagamento da GDASS, considerando a produtividade no contexto e segundo a dinâmica do trabalho implementada pelo INSS Digital.

⁶ Importante registrar que as unidades do SIASS no INSS foram extintas no final do primeiro semestre de 2019, ocasião em que os Peritos Médicos Previdenciários lotados naquelas seções deixaram de compor o quadro de servidores do INSS, passando a integrar a Subsecretaria de Perícia Médica Federal, diretamente subordinada ao Ministério da Economia, conforme Lei nº 13.846, de 18/06/2019. A partir de 05/09/2019, conforme Portaria nº 190/2019, as Juntas Médicas de servidores passaram a ser realizadas por videoconferência, nas dependências do INSS ou em instituições da Administração Pública Federal.

trabalho no serviço público? Como está o trabalho do servidor do INSS? Nós temos como missão institucional o reconhecimento de direitos previdenciários e assistenciais a trabalhadores, mas como estão *ossos* direitos? Saliento que a greve mais recente de servidores do INSS, ocorrida no período de julho a setembro de 2015, foi também terreno fecundo para a gênese do objeto desta investigação.

As experiências com a gestão no INSS oportunizaram a percepção do quanto tem se tornado vital pensar sobre mundo do trabalho do servidor público, discutir suas questões, considerando especificidades.

Assim, o interesse pela pesquisa cuja temática é o trabalho do servidor do INSS em Fortaleza, no contexto de transformação digital operada pelo INSS Digital, se construiu especialmente a partir das experiências profissionais acima descritas, do movimento paredista da categoria ocorrido em 2015, e inquietações por ele suscitadas quanto ao trabalho do servidor público, considerando como trabalho sua organização, os processos, o ambiente, as condições e sua gestão, o que demonstra que a escolha do tema expressa estreita relação com minha trajetória profissional e acadêmica.

É preciso lembrar que o mundo do trabalho é objeto de estudo de pesquisadores, desde os iniciantes até os mais experientes, de longa data, mas, nas últimas três décadas, tem ganhado notória relevância, talvez em razão das mudanças processadas ou as em curso, cuja repercussão tem incidido sobre o trabalhador com crescente intensidade.

Questão importante a ser observada é que, no campo dos estudos sobre o mundo do trabalho, sobressaem-se as discussões cujo objeto é o trabalhador da iniciativa privada, carecendo o servidor público de estudos que deem conta do fenômeno do mundo do trabalho no serviço público brasileiro, sobretudo na atualidade, em que a expansão das tecnologias da informação e comunicação (TICs) tem contribuído para a amplificação da *acumulação flexível*⁷, resultando em *metamorfozes do trabalho a construir a nova morfologia do trabalho* além de sua *precarização*, categorias que requerem desvendamento.

A temática e o estudo têm sua relevância evidenciada, ao analisarmos o posicionamento de lideranças sindicais, para quem a luta por melhores condições de trabalho depende do diálogo entre os servidores e o Instituto, e sua inexistência no processo de implantação do Projeto INSS Digital representa um dos principais problemas à sua consecução, restando aos servidores, além da nebulosidade que ainda circunda o projeto, porque sequer possui regulamentação completa, desenvolve-se num cenário rico em incertezas.

Considerando que a implantação do INSS Digital navega na contramão da conjuntura, marcada pela retração dos gastos sociais sob o comando da EC nº 95/2016, que limitou o orçamento público brasileiro por vinte anos, fez-se imperativo empreender este estudo que objetivou contribuir para o debate das políticas públicas, do serviço público e dos servidores, não apenas o do INSS, mas todos os que compõem essa *classe-que-vive-do-trabalho*, no dizer de Antunes (1995).

Neste sentido, o presente estudo se diferenciou, dentre tantos, dada sua natureza de pesquisa avaliativa onde foi empreendido esforço para compreender a realidade do trabalho no serviço público, a partir da avaliação do Projeto INSS Digital e da transformação digital por ele promovidos, pelo olhar dos servidores.

Não se configurou como avaliações de políticas públicas tradicional, hegemônica, daquelas que privilegiam a mensuração de resultados e benefícios, frente a metas, preterindo a relevância dos sujeitos envolvidos, porque não partem da compreensão de que a realidade, por ser dotada de múltiplas facetas, requer que lancemos mão de metodologias multidimensional, se se pretende alcançar sua compreensão e apreender significados.

A fim de capturar as configurações do mundo do trabalho no serviço público brasileiro, na atualidade, entre o dito, o não dito, suas diretrizes e contradições, a escolha foi por uma perspectiva avaliativa denominada não tradicional, porque ao admitir que a avaliação de uma política, programa ou projeto também é sinônimo de compreender sua dinâmica a partir da voz dos atores envolvidos, privilegia a pesquisa de abordagem qualitativa, distanciando-se dos limites que a pesquisa quantitativa pode impor a este fim.

Hora avançando, hora retrocedendo na construção do objeto, a pesquisa nasceu de inquietações, que serviram de inspiração à elaboração de várias perguntas norteadoras, dentre as quais cito: Como tem se configurado o trabalho do servidor do INSS nos dias atuais⁸? Quais as implicações do Projeto INSS Digital para o trabalho dos servidores do INSS, considerando que o projeto surge como “uma nova forma de atender”, mas aponta para o redesenho do trabalho?

Compreender este mundo do trabalho no serviço público brasileiro e suas configurações atualizadas foi, portanto, um dos objetivos mais pulsantes desta investigação; e impôs a necessidade de se entender as engrenagens que fazem essa dinâmica funcionar.

⁷ Todas essas categorias serão discutidas no capítulo que trata do mundo do trabalho.

⁸ O tempo que demarca a expressão “dias atuais” diz respeito aos últimos cinco anos, especialmente, o de 2015, quando da mais recente greve de servidores que durou cerca de noventa dias; e, mais especialmente, a partir de 2016, quando as mudanças foram se avolumando na instituição, culminando na implantação do Projeto INSS Digital, no final de 2017.

Quando falo em engrenagens, refiro-me às categorias analíticas construídas e exploradas no curso do estudo, que lançaram luz sobre o percurso, qual seja o Estado, contextualizando ao capitalismo contemporâneo, cuja impressão mais nítida é a da financeirização⁹ ou dominação das finanças; o neoliberalismo enquanto ideologia que sustenta a valorização do capital e, portanto, azeita a “engrenagem” Estado capitalista mundializado.

Neste cenário, também se apresentou como categoria basilar o Estado Gerencialista, atento a resultados, o que justifica o surgimento, nessa grande cena, de tantos atores coadjuvantes tais como a modernização, a eficiência, sem perder de vista a qualidade e a flexibilização, a quem o INSS Digital, objeto desta pesquisa avaliativa, vincula-se intrinsecamente.

E por falar em flexibilização, é justamente ela que subsidia a desregulamentação do trabalho, grande característica do mundo do trabalho, nos últimos tempos, tão necessária à expansão ilimitada e à valorização do capital, que, ao erguer o fenômeno da precarização, irrestrito à esfera do trabalho, toca e dilapida a vida em suas múltiplas dimensões¹⁰.

Embora o Projeto INSS Digital tenha como proposição fundante instituir “uma nova forma de atender”, não é o atendimento ao público que tem centralidade neste estudo. O objetivo central desta pesquisa foi avaliar o Projeto INSS Digital, na perspectiva do trabalho e sob o olhar do servidor, na Gerência Executiva Fortaleza, de modo a compreender as implicações trazidas pelo Projeto ao trabalho do servidor, nesse contexto permeado por mudanças não apenas na “forma de atender”, mas no trabalho, que ganha novos contornos, sobretudo com a introdução de novas modalidades de trabalho, das quais o teletrabalho é exemplo, assim como acontece em outros órgãos do Governo Federal, desde 2005, como foi o caso do Serpro.

Elaborar um diagnóstico sobre o trabalho do servidor do INSS, em Fortaleza, a partir de sua própria compreensão, se constituiu como um dos objetivos específicos a me conduzir ao alcance do objetivo primeiro.

O percurso metodológico, que denomino de caminhos e (des) caminhos da pesquisa, carregou dúvidas e incertezas, numa construção que buscou oferecer respostas às questões já expostas.

Na direção do que pressupõe a avaliação *contra hegemônica*, comprometo-me a

⁹A financeirização do capital, como se verá, diz respeito à natureza do capitalismo contemporâneo, é sua constituição a dominação pelas finanças, como define Chesnais.

¹⁰ Yamamoto (2010, p. 111) adverte que a desregulamentação se inicia no campo das finanças, mas se expande na direção do mercado de trabalho e de todo o “tecido social”.

realizar uma pesquisa avaliativa, de abordagem qualitativa, em dupla perspectiva¹¹, vez que, além da perspectiva avaliativa crítico-dialética, de autoria da professora Maria Ozanira da Silva e Silva, por ela denominada de *avaliação técnica e política da política*, tive como inspiração a *Avaliação em Profundidade* construída pela professora Léa Carvalho Rodrigues.

Cumpre ressaltar que a escolha das perspectivas avaliativas citadas se deveu à crença de que em lugar de oposição entre ambas, é possível encontrar, em certa medida, conciliação e complementaridade.

Os resultados deste intento estão organizados em oito capítulos. Seguido das questões introdutórias, o segundo *capítulo* cuida de conduzir o leitor à compreensão do que se considera avaliação de políticas públicas e situá-lo quanto às escolhas adotadas, quais sejam a perspectiva avaliativa assumida, a trajetória percorrida desde os detalhes do campo empírico, até os instrumentos utilizados na coleta e análise dos dados, concluindo com as apreensões da pesquisa, que lançou o olhar sobre o Projeto INSS Digital para compreender o trabalho do servidor do INSS, no contexto de transformação digital, que, no âmbito do Governo Federal, promoveu o INSS ao título de campeão em inovação no setor público e objeto de *benchmarking* por outros órgãos.

No *terceiro capítulo*, trabalho a categoria Estado no capitalismo contemporâneo, que sob a dominância das finanças, por isso denominado capitalismo *financeirizado* ou *mundializado*, e, em nome da ilimitada valorização do capital, submete, senão escraviza o trabalho e o trabalhador, aos desígnios e ao senhorio do grande capital, sob a direção ideológica do neoliberalismo, que aterrissou em solo brasileiro em meados da década de 1990, timidamente com Collor, passando por Itamar Franco, consolidando-se na dita Era FHC, até chegar nos governos petistas de Lula e Dilma e, em sua mais recente manifestação, agora rebatizado de ultraliberalismo, passou por Temer e chegou a Bolsonaro. A análise do Estado brasileiro contemporâneo não dispensou a compreensão da configuração das políticas públicas, ainda que de modo incompleto.

Encerrei este capítulo com a recentíssima discussão sobre a Reforma da Previdência, tão essencial aos governos ditos neoliberais, desde Collor a Bolsonaro, o último a abraçar o projeto da reforma com notável obstinação para enfim concretizá-la, sob pena da falaciosa estagnação do crescimento do país ou da solução para o desemprego, tratada como primeira necessidade pelo governo. Neste sentido, elaborei o subtítulo do item 3.4 me

¹¹ As perspectivas avaliativas aqui mencionadas serão detalhadas no capítulo onde se expõe o Percurso Metodológico. O termo perspectiva se opõe a modelo, paradigma, que faz referência a algo engessado e previamente moldado, a que a realidade deva se ajustar.

utilizando do paradoxo entre as lógicas de repartição/solidariedade ou capitalização, semeando imprescindível provocação, ao tratá-la como deforma e não reforma.

O *quarto capítulo* trata do debate do Estado Gerencialista, em plena expansão na Administração Pública brasileira, importado para o Brasil durante o governo FHC, em 1995, protagonizado pelo então ministro do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e mentor da façanha, o economista Luiz Carlos Bresser-Pereira, no contexto de Reforma Administrativa, sob forte influência da iniciativa privada. Através desta modalidade de gestão, o Brasil vem buscando, pela via da modernização¹² da Administração Pública, alcançar a eficiência, que, para além de elemento constituinte deste novo modelo, tornou-se princípio constitucional, conforme preconiza o art. 37 da Carta Magna brasileira.

O *quinto capítulo* constitui-se na exploração do mundo do trabalho, parte do trabalhador de modo geral, particularizando a discussão, na sequência, às questões afetas ao servidor público como trabalhador, na tentativa de delinear os traços e fundamentos do que foi chamado de arquitetura do trabalho, mas Antunes classicamente denominou de morfologia do trabalho e, dada sua renovação, usa a expressão nova morfologia do trabalho.

O teletrabalho, considerado nova modalidade no mundo do trabalho, já conhecido do serviço público, no Brasil, desde 2005, é estreante no INSS, razão da existência do item 5.4, porque, aquilo que se apresentou ao servidor como projeção futura e incerta nos primórdios do Projeto, em 2017, veio a cabo quase dois anos depois, em setembro de 2019, delineando os contornos dessa nova morfologia do trabalho no serviço público.

No *sexto capítulo* está o centro da análise, o protagonista da pesquisa, o Projeto INSS Digital. Ali o projeto é desnudado, em perspectiva não apenas histórica, mas problematizando questões e buscando identificar os sentidos, rumos e desafios que têm emergido no e do processo de implementação e da própria avaliação, na tentativa de desenhar os significados a ele atribuídos.

O *sétimo capítulo* coroa esta caminhada investigativa ao apresentar talvez uma pequena face da realidade estudada. Ali se acham as descobertas advindas da pesquisa, desde a compreensão do processo de implantação do INSS Digital em 2017, a forma como chegou à APS Fortaleza Messejana, de acordo com o olhar dos entrevistados; as mudanças decorrentes da transformação digital, que numa “virada de chave” mudou o atendimento e o trabalho no

¹² A busca por modernização no serviço público, a qualidade no atendimento ao público, o trabalho com mais celeridade e eficiência, e a economicidade, são diretrizes do gerencialismo e princípios INSS Digital, razão da relevância em compreendermos o Projeto como um instrumento e contextualizando sua introdução ao tempo de modernização no INSS, sob a Administração Pública Gerencial.

INSS; o olhar e a experiência dos servidores com as novas modalidades de gestão do trabalho, de modo a compreender para que e a quem têm servido; a discussão sobre metas e produtividade no INSS, o *modus operandi* da gestão por resultados em processo de importação para a Administração Pública desde os anos 1990. Em seguida, é analisado o papel do Gerente de APS no INSS, neste cenário que vai sendo delineado. Por fim, o capítulo apresenta apontamentos sobre os rumos para o trabalho do servidor do INSS.

2 PERCURSO METODOLÓGICO: OS CAMINHOS E (DES) CAMINHOS DA PESQUISA

Esta etapa da caminhada investigativa é normalmente denominada de Metodologia da Pesquisa. A opção por utilizar o termo percurso metodológico objetiva falar da pesquisa como construção contínua, e como tal, carrega consigo imprevistos, incertezas, indefinições que fazem com que aquilo que num dado momento se constitui como caminho a ser seguido, em outros tende a perecer.

Uma premissa aqui adotada é que a pesquisa não se restringe a procedimentos, métodos, técnicas ou instrumentos utilizados. Mais que isso, se ocupa das inquietações e motivações para realizá-la, embora seja necessário, em certa etapa do percurso, pensar sobre o “como”, já que a metodologia, para servir a questões de didática, é comumente tratada como a etapa em que o pesquisador precisa definir os “comos” da pesquisa.

2.1 O INSS Digital como objeto de avaliação de políticas públicas

É preciso considerar o desafio que é avaliar políticas públicas, sobretudo quando há um compromisso com uma avaliação não tradicional, tal como a avaliação crítica e compreensiva o é, dada sua complexidade e amplitude. Trata-se de uma perspectiva avaliativa que se ocupa dos significados das políticas públicas para a sociedade, para além da verificabilidade de seus resultados (CRUZ, 2019).

As avaliações de políticas públicas tradicionais, ou gerencialistas¹³ restringem-se a averiguar o alcance de parâmetros como eficiência, eficácia e efetividade na execução das políticas, sendo seu objeto a comparação entre os resultados alcançados e os objetivos propostos, contribuindo para reproduzir os interesses de um dado grupo societário, comumente ligado ao Estado, sem se posicionar a favor dos interesses da sociedade. Esta pesquisa caminha na contramão desta tipologia.

A escolha da perspectiva avaliativa denota posicionamento do pesquisador em relação ao fenômeno estudado. Deste modo, estamos convictos de que as escolhas aqui assumidas, a de avaliar o INSS Digital sob o paradigma avaliativo crítico-dialético proposto por Silva (2008), com inspiração na avaliação em profundidade da antropóloga Léa Rodrigues, reafirma o projeto ético-político profissional da pesquisadora em favor da classe trabalhadora, cujos interesses, paradoxalmente, impõem tensão ao governo e ao capital, não

sendo esta pesquisa fruto de mera inquietação, mas construída num processo de compreensão da realidade, bagagem adquirida na trajetória acadêmica e profissional no Serviço Social, até porque, “as preocupações sociológicas são de certa forma condicionadas pela realidade histórica na qual vive o sociólogo” (HAGUETTE, 2007, p. 68).

O desafio que se impõe decorre da amplitude das possibilidades e dos caminhos a que uma avaliação desta natureza pode conduzir, inclusive quando nos achamos diante da contradição de operacionalizar a ida a campo para coroar esforço desta envergadura, porém, no tempo exíguo que o Mestrado oferece.

O INSS Digital transformou-se no objeto central desta pesquisa avaliativa na metade do ano de 2017, período em que o projeto se expandia pelo Brasil no INSS e quando a pesquisadora ingressava no Mestrado, inquieta por compreender o cenário do trabalho dos servidores recém-saídos de uma greve, ocorrida em 2015, numa conjuntura política, econômica e institucional marcadamente adversa. Portanto, a aproximação com o tema revela estreita relação com a trajetória acadêmica e profissional da pesquisadora.

Embora o Projeto INSS Digital tenha se apresentado como uma nova forma de atender, foi o trabalho do servidor a perspectiva assumida nesta avaliação, que foi realizada ousadamente em dupla perspectiva, tendo em vista que a pesquisa se apropriou de elementos da avaliação política da política de Silva (2008) e de pilares da avaliação em profundidade de Rodrigues (2008), como se verá a seguir.

Trata-se, portanto, de uma avaliação não tradicional, não gerencialista, denominada por Silva como crítico-dialética porque é técnica, mas é também política; avalia resultados, embora não se restrinja a eles; privilegiando a participação dos atores sociais em sua construção, assim como também defende Rodrigues, que, por sua vez, incorpora à avaliação das políticas públicas contribuições da antropologia para caracterizar a pesquisa avaliativa enquanto pesquisa eminentemente qualitativa, pois o ato de avaliar, implica não na corrida por resultados, eficiência, eficácia ou efetividade de uma dada política, projeto ou plano, mas a avaliação de políticas públicas, sob a perspectiva contra hegemônica visa à captura dos sentidos e à compreensão dos significados das políticas para os atores por ela alcançados.

2.2 Tipo de Estudo e Perspectiva Avaliativa Adotada

Este empreendimento investigativo trata de uma pesquisa avaliativa, de natureza

¹³ Conforme analisa Souza (2015), as avaliações gerencialistas salientam caráter mais ideológico que científico.

exploratória e descritiva, com abordagem qualitativa, utilizando da perspectiva avaliativa crítico dialética defendida por Silva (2008), que compreende a avaliação de políticas públicas e programas sociais como “um movimento do processo das políticas públicas e como modalidade de pesquisa social aplicada”, o que significa dizer que avaliar uma política pública ou programa social representa uma das etapas constitutivas do movimento do processo das políticas públicas, bem como sua formulação e implementação.

A avaliação se situa no processo das políticas públicas, tendo essa “etapa” como parte integrante deste movimento dialético e parte do pressuposto de que a avaliação de políticas públicas deve ser percebida a partir da relação dialética das duas dimensões que a compõe: a dimensão técnica e a dimensão política da avaliação, o que implica no reconhecimento da existência de uma dupla processualidade, o que quer dizer que avaliar políticas públicas é um *ato técnico*, pois diz respeito a uma etapa inerente ao processo das políticas públicas que se utiliza de métodos e técnicas da pesquisa social, e é também *ato político*, porque se orienta de intencionalidades, o que afasta a ideia de neutralidade, própria das perspectivas avaliativas de caráter positivista (SILVA, 2008, p. 89).

A autora fundamenta sua perspectiva avaliativa crítico-dialética em outro pressuposto que é a compreensão de política pública como uma forma de regulação e intervenção na sociedade. Portanto, avaliar políticas públicas é adentrar em terreno em que se encontram articulados sujeitos com interesses e expectativas diversas, por isso, uma pesquisa avaliativa só é dotada de sentido se ela servir para subsidiar decisões e ações concretas.

As políticas públicas são um conjunto de ações e omissões do Estado, ou seja, são decisões, mas também não decisões, por isso estão presentes jogos de interesses, fazendo com que as políticas públicas se estruturem, se organizem e se concretizem de acordo com interesses sociais organizados (SILVA, 2008, p. 90).

A concepção de política pública adotada por Silva (2008, p. 90) é a de que elas são respostas do Estado a pressões sociais, não são apenas meio para intervenção estatal ou legitimação política, o que implica admitir que as políticas públicas atendem a interesses contraditórios:

A política pública é uma resposta decorrente de pressões sociais a partir de ações de diferentes sujeitos, como já indicado, que sustentam interesses diversificados. Portanto, serve a interesses também contraditórios, que ora se situam no campo do capital, ora no campo do trabalho. Recuso, portanto, qualquer raciocínio linear e consensual, pois falar de política é falar de diversidade e de contradição.

Assim, este estudo coaduna com a compreensão de política pública que pressupõe o reconhecimento do caráter dialético da realidade e a presença de interesses distintos,

contradições, o próprio movimento das políticas públicas e a bipolaridade em que os interesses envolvidos podem se posicionar, seja em favor da manutenção da acumulação capitalista, seja em defesa dos interesses do trabalho, e, portanto, dos trabalhadores.

Tomando esta concepção como ponto de partida, interessou compreender, no contexto de desenvolvimento do Projeto INSS Digital, que, por definição, visa a implementar um atendimento de maior qualidade, mais célere, prezando pela eficiência e economicidade na Administração Pública, quais as implicações dessa “nova forma de atender” para o trabalho do servidor do INSS, o cerne da questão a que este trabalho se propôs.

Há aqui a crença de que este paradigma avaliativo busca, em contraposição aos modelos tradicionais¹⁴, superar as limitações próprias das avaliações gerencialistas, ainda predominantes no Brasil, cujo surgimento data da década 1990, quando para obter recursos das agências internacionais, o país lançou mão de medidas ajustadoras, com fundamento na racionalização de gastos, em favor do capital, em sucessivos ataques à sociedade.

A avaliação em profundidade objetiva suplantar a superficialidade e a imediaticidade dos dados imediatos, captando os significados das políticas, de modo a pensar na construção de novos indicadores e viabilizar reformas genuínas, na direção da ampliação de direitos e do reconhecimento dos cidadãos como verdadeiros protagonistas dessas ações.

[...] na concepção pluralista, a avaliação se torna uma construção coletiva na qual os diversos atores envolvidos julgarão a pertinência da ação estatal e não observarão simplesmente se os efeitos da mesma estão de acordo com os objetivos iniciais (TINOCO *et al.*, 2011, p. 310).

Portanto, do ponto de vista da perspectiva avaliativa adotada nesta pesquisa, pode-se dizer que é uma avaliação política da política na acepção de Silva, mas que se inspirou em elementos da avaliação em profundidade, a nosso ver, fundamentais à avaliação de políticas públicas, de modo que o INSS Digital fosse pensado a partir da análise do contexto político, econômico, cultural e social que circunda os atores envolvidos e ainda o fato de que a avaliação em profundidade opera uma pesquisa eminentemente qualitativa, por isso valoriza o protagonismo dos sujeitos.

No entanto, não se pode afirmar que esta pesquisa avaliativa trata de uma genuína avaliação em profundidade, visto que esta perspectiva apenas nos ofereceu alguns subsídios, se assim puderem ser denominados, valores que orientaram a investigação.

¹⁴ Tinoco *et al.* (2011) explicam que, embora as avaliações de políticas públicas tradicionais ainda predominem no campo da avaliação, inclusive por terem nascido sob o signo do gerencialismo e do avanço do neoliberalismo no Brasil, nos fins da década de 1990, não foram capazes de impedir que emergissem também as avaliações pluralistas, que tem assumido lugar de destaque no campo da avaliação de políticas públicas de caráter transversal.

A pesquisa qualitativa é definida como aquela que é capaz de enfatizar as especificidades de um fenômeno, superando, portanto, a incapacidade da pesquisa quantitativa de dar conta de uma dada realidade e de um fenômeno social apenas por meio de dados estatísticos. Seu papel consiste majoritariamente em compreender a realidade, enquanto que a pesquisa quantitativa busca descrevê-la ou medi-la (KAUFMANN, 2013, p. 56).

A escolha da abordagem qualitativa nesta pesquisa não elimina a necessidade de apresentação de dados estatísticos a fim de fundamentar as ideias apresentadas, mas implica em atribuir à abordagem qualitativa posição de protagonismo neste processo.

Sobre a relação entre a abordagem quantitativa ou qualitativa das pesquisas, Minayo (1993) oferece clássico e contundente alerta para defender a relação de complementaridade e não de oposição entre as abordagens. Partilham desta compreensão, Alves e Santos (2014, p. 9), para quem as pesquisas quantitativas são “essenciais para a compreensão de um grande número de temáticas”, principalmente se associadas a pesquisas qualitativas. Complementarmente defendem que “não há quantificação sem qualificação; por outro lado, a qualificação procura na quantificação equivalentes funcionais para lhe dar maior sustentabilidade”.

A escolha pela abordagem qualitativa parte também da ideia de Minayo (1994) de que os objetos de estudos científicos na área das Ciências Sociais são “essencialmente qualitativos”, o que significa colocar a metodologia da pesquisa “a serviço” do objeto de estudo e aos objetivos que se pretende alcançar, atribuindo-lhe o lugar de protagonismo que a situação requer.

2.3 Local e Período do Estudo

O Instituto Nacional do Seguro Social, campo empírico deste estudo, foi criado em 1990 e integrou a estrutura do Ministério da Previdência Social (MPS), acompanhado da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV) e a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC), até meados de maio de 2016, quando este foi extinto no governo Temer, passando a integrar o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). Posteriormente, o mês de janeiro de 2019 marcou a saída do INSS para a estrutura do Ministério da Economia, considerado o órgão gestor nacional do RGPS, enquanto que o INSS é seu executor¹⁵.

Em sua estrutura organizacional, conta com 05 Diretorias, 05 Superintendências

¹⁵ Cf. SILVA, 2010.

Regionais, 104 Gerências Executivas e quase 1.700 APS, conforme organograma e quadro abaixo:

Figura 1 – Organograma do INSS. Fortaleza/CE, 2018¹⁶.



Fonte: INSS (2020).

Quadro 1 – Quantitativo de Servidores e Agências da Previdência Social por Superintendência Regional. Fortaleza/CE, 2018.

SUPERINTENDÊNCIA	GEX	APS	SERVIDORES
SR I – SUDESTE I	23	251	6.286
SR II – SUGESTE II	22	313	7.147
SR III – SUL	19	239	5.230
SR IV – NORDESTE	23	522	9.217
SR V – CENTRO-OESTE	17	266	4.651
TOTAL	104	1.591	32.531

Fonte: INSS (2018).

A pesquisa foi realizada em uma unidade de atendimento do INSS, a APS Fortaleza Messejana, vinculada à Gerência Executiva Fortaleza, uma das três gerências executivas do INSS no estado do Ceará.

Figura 2 – Prédio da Gerência Executiva Fortaleza. Fortaleza/CE, 2020.

¹⁶ Disponível em: <http://www-inss.prevnet/area/institucional/o-inss/?ol>. Acesso em: 19 jan. 2020.



Fonte: Google (2020).

Atualmente, a APS Fortaleza Messejana, situada à Rua Manuel Castelo Branco, 248, no bairro Messejana, conta com 25 servidores, distribuídos nos cargos, conforme quadro abaixo. É responsável pelo atendimento de cidadãos residentes em Fortaleza e nos municípios vizinhos que não contam com Agência da Previdência Social tais como Eusébio e Itaitinga, além da população que escolhe voluntariamente ser atendida em Messejana ainda que não resida no bairro.

Figura 3 – APS Fortaleza Messejana. Fortaleza/CE, 2020.



Fonte: Google (2020).

Quadro 2 – Quadro de Servidores Lotados na APS Fortaleza Messejana, em Setembro/2019, por Cargo

CARGO	QUANTIDADE
Agente de Vigilância	01
Analista do Seguro Social	07

Assistente Social	01
Motorista Oficial	01
Psicólogo	01
Técnico do Seguro Social	14
TOTAL	25

Fonte: Elaborado pela Autora.

A Gerência Executiva Fortaleza possui, em sua área de abrangência, um total de 37 APS, das quais 09 (nove) sediadas em Fortaleza, 13 (treze) na Região Metropolitana de Fortaleza e outras 15 (quinze) em municípios do interior do Estado, conforme quadro a seguir:

Quadro 3 – Distribuição das Agências da Previdência Social por Localização. Fortaleza/CE, 2018.

REGIÃO		APS (ÁREA FIM)	SERVIDORES	DISTÂNCIA
CAPITAL	1	Fortaleza Aldeota	73	-
	2	Fortaleza Centro	57	-
	3	Fortaleza Centro Oeste	40	-
	4	Fortaleza Parangaba	47	-
	5	Fortaleza Jacarecanga	33	-
	6	Fortaleza Messejana	50	-
	7	Fortaleza Parquelândia	43	-
	8	Fortaleza Sul	55	-
	9	Atendimento Demandas Judiciais	39	-
TOTAL CAPITAL			437	-
REGIÃO METROPOLITANA	1	Aquiraz	06	33 km
	2	Beberibe	04	68 km
	3	Cascavel	11	65 km
	4	Caucaia	26	18 km
	5	Horizonte	07	54 km
	6	Maracanaú	21	24 km
	7	Maranguape	16	27 km
	8	Pacajus	10	56 km
	9	Pacatuba	09	33,6 km
	10	Paracuru	04	88 km
	11	Paraipaba	03	95 km
	12	Pentecoste	02	80,6 km
	13	São Gonçalo do Amarante	09	64 km
TOTAL REGIÃO METROPOLITANA			128	-
INTERIOR	1	Aracati	14	150 km
	2	Aracoiaba	02	86 km
	3	Baturité	07	99 km
	4	Boa Viagem	07	222 km
	5	Canindé	10	116 km

6	Iracema	02	292 km
7	Jaguaribe	03	317 km
8	Limoeiro do Norte	06	208 km
9	Morada Nova	03	169 km
10	Ocara	02	104 km
11	Quixadá	17	171 km
12	Quixeramobim	09	215 km
13	Redenção	07	83 km
14	Russas	18	170 km
15	Tabuleiro do Norte	04	216 km
TOTAL INTERIOR		111	-
TOTAL GERAL		676	-

Fonte: Elaborado pela Autora.

2.4 Participantes do Estudo

Os participantes do estudo se constituem como o coração da pesquisa. A escolha dos informantes é, pois, fundamental para o desenvolvimento de uma pesquisa (KAUFMANN, 2013, p. 74).

Participaram desta pesquisa servidores efetivos, ativos, integrantes do quadro de pessoal do INSS, lotados na APS Fortaleza Messejana, dentre as agências da capital, selecionada em razão do maior quantitativo de servidores lotados, segundo levantamento realizado no primeiro trimestre de 2019, visando viabilizar a realização do maior número entrevistas na etapa de coleta de dados em campo.

O conceito de servidor efetivo e ativo refere-se aquele que estava em efetivo exercício por ocasião da ida ao campo empírico, cuja principal fase data de setembro de 2019, à exceção daqueles servidores afastados do trabalho para o gozo de licenças, férias, aposentados, pensionistas e/ou cedidos, aqueles cujo exercício fora transferido para outro órgão, bem como não integraram esta pesquisa servidores que não pertencem ao quadro permanente de pessoal do INSS, inclusive estagiários e os peritos médicos federais, integrantes de Secretaria diretamente vinculada ao Ministério da Economia, desde o início de 2019.

Foram entrevistados servidores cujo trabalho e atividades vinculam-se de forma direta com o Projeto INSS Digital, ainda que ocupantes de cargos de gestão ou não, por isso não participaram da pesquisa servidores que atuam no atendimento dos requerimentos de benefícios por incapacidade, cuja etapa administrativa ainda é realizada na modalidade “analógica”, fora do INSS Digital.

Os servidores lotados na APS Fortaleza Messejana com atuação na área em comento também não participaram da pesquisa, considerando que a Reabilitação Profissional ainda não trabalha diretamente no INSS Digital.

Seguindo a mesma lógica, também não participaram os servidores lotados na área meio, em razão de não estarem diretamente envolvidos com o atendimento ao público e a análise de benefícios, área de atuação do Projeto INSS Digital.

Por fim, não foram entrevistados servidores lotados na APS de Atendimento a Demandas Judiciais (APS ADJ), tendo em vista que não presta atendimento ao público, apenas executa a administração de benefícios cujo reconhecimento decorre de decisão judicial.

Em resumo, no universo de 26 servidores efetivos lotados na unidade onde a pesquisa foi realizada, somente 14 foram considerados elegíveis à participação, dos quais 12 foram entrevistados, em razão da sua atuação ou não no Projeto INSS Digital, como detalha o quadro abaixo.

Além dos 12 servidores da APS Fortaleza Messejana entrevistados, participaram ainda 02 servidores que se aposentaram após o período da coleta de dados e 02 gestores da Gerência Executiva, totalizando 16 entrevistas, manualmente transcritas, das quais 08 foram analisadas na pesquisa (06 Servidores e 02 Gestores), em razão da amplitude dos dados coletados e da saturação alcançada quando de sua análise.

Quadro 4 – Elegibilidade dos Servidores da APS Fortaleza Messejana para Participar das Entrevistas

ÁREA DE ATUAÇÃO	LOTADOS	ELEGÍVEIS	ENTREVISTADOS
Estagiários	02	-	-
Reabilitação Profissional	04	-	-
Serviço Social	04	04	04
Arquivo	01	-	-
Atendimento Benefício por Incapacidade	02	-	-
Atendimento INSS Digital	01	01	01
Análise de Benefícios	09	09	05
Gestão	03	02	02
TOTAL	26	16	12

Fonte: Elaborado pela Autora.

2.5 Coleta das Informações no Campo

A coleta dos dados desta pesquisa, especificamente a interlocução com os atores envolvidos na execução do Projeto INSS Digital por meio das entrevistas, foi realizada no período de setembro a dezembro de 2019, através da realização de entrevistas não estruturadas.

Além das entrevistas, foram coletados dados do campo empírico por meio de observação participante, diário de campo, análise de documentos, além da análise do conteúdo disponível na página do grupo de servidores do INSS no *facebook* e ainda pelo *whatsapp*, preservando a identidade dos envolvidos.

A opção pelas técnicas de coleta de dados mencionadas não se deu de maneira neutra tampouco despretensiosa, porque, se avaliar políticas públicas é completar o movimento do processo das políticas públicas, como ensina Silva (2008), é preciso não impor obstáculos às possibilidades que a diversidade e a multiplicidade de métodos é capaz de oferecer.

Deste modo, a pesquisa apropriou-se da tese de Santos *et al.* (2014), que compreende o método enquanto atividade prática, concreta, mas que deve ser concebido de maneira artesanal, com inspiração no trabalho de Mills (1980) em que a pesquisa como um “artesanato intelectual”, devendo o pesquisador assumir o papel de “artesão intelectual”, que rejeita a produção do conhecimento industrializada (KAUFMANN, 2013, p. 32-33).

A escolha da entrevista não estruturada, denominada de entrevista compreensiva por Kaufmann, se deu em razão da expectativa de que ela possibilitasse não a emissão de perguntas pré-estabelecidas, mas a condução de um diálogo informal, a partir de um roteiro composto por tópicos ligados às principais categorias que fundam o Projeto em análise, de modo a fomentar, para além da hierarquia e do mecanicismo perguntas e respostas, o aprofundamento da “troca entre entrevistador e entrevistado”, capaz de proporcionar ao servidor entrevistado o conforto e a liberdade de não responder, mas relatar sua experiência individual com o Projeto e com o trabalho, oportunizando a abordagem de questões por ele definidas, com fortes traços de espontaneidade e naturalidade, situações de maior verdade na interação entre pesquisador e pesquisado.

Para atingir as informações essenciais, o pesquisador deve se aproximar, de fato, do estilo da conversa sem se deixar levar por uma verdadeira conversa: a entrevista é um trabalho, exigindo um esforço constante. O ideal é romper a hierarquia sem cair

numa equivalência de posições: cada um dos dois parceiros mantém um papel diferente (KAUFMANN, 2013, p. 80).

Por outro lado, a dinâmica em que se insere a entrevista compreensiva se opõe à neutralidade, porque implica no necessário envolvimento do pesquisador com as questões, além do que, na análise dos dados, a interpretação é condição fundamental (KAUFMANN, 2013, p. 40).

Embora este tipo de entrevista seja comumente atacado por pesquisadores que querem validar os resultados dela decorrentes, Kaufmann (2013, p. 14) explica que é preciso considerar sua especificidade, que não admite comprovações ou averiguações desta natureza, porque parte da premissa que a pesquisa de campo não se constitui como espaço de verificação da teoria, mas seu lugar de nascimento.

Toda entrevista é de uma riqueza profunda e de uma complexidade infinita, cuja compreensão total é estritamente impensável. Seja qual for a técnica, a análise de conteúdo é uma redução e uma interpretação do conteúdo e não uma restituição de sua integridade ou de sua verdade oculta (KAUFMANN, 2013, p. 40).

A característica mais cristalina deste tipo de entrevista é que ela não possui perguntas pré-formuladas, por isso, foi utilizado um roteiro com tópicos aplicados de maneira não linear, elencados a partir de assuntos que precisariam ser abordados pelos entrevistados, independentemente de uma ordem ou formato previamente desenhado, pois se constituíam como assuntos transversais ao fenômeno em estudo qual seja o trabalho do servidor público do INSS a partir da implantação do Projeto INSS Digital.

Tendo em vista que os tópicos foram sendo propostos aos entrevistados de modo aleatório, a própria ordem das questões não foi igual em todas as entrevistas, há que se considerar que em suas respostas, considerando também a transversalidade dos assuntos abordados, as respostas foram se repetindo em diferentes momentos, seja quando perguntados sobre o processo de implantação do Projeto, quando solicitado que falassem sobre as diferenças sobre o trabalho antes e depois do Projeto, ou quando falaram sobre as novas modalidades de trabalho trazidas pelo INSS Digital, ou ainda sobre metas, produtividade, aposentadoria, etc.

Em resumo, uma vez que as perguntas não foram elaboradas de modo engessado, as formulações dos entrevistados também seguiram essa lógica, de se assemelharem mais a uma conversa informal onde se discutiu o trabalho do servidor do INSS e suas características após o INSS Digital.

Portanto, a escolha das entrevistas deveu-se ao interesse em compreender as implicações do Projeto INSS Digital para o trabalho do servidor do INSS, estando a

pesquisadora simultaneamente em duas posições, no lugar de “entrevistada” por também ser servidora, e no lugar de pesquisadora, por isso, não poderia se colocar em posição de neutralidade à realidade estudada, nem mesmo afirmar que está afastada dela, pois, assim como os pesquisados, experimenta cotidianamente o fenômeno em investigação.

Aliás, a posição de entrevistador, conforme Minayo, Assis e Souza (2005), deve ser preferencialmente assumida pelo próprio pesquisador, aquele que está mais envolvido com a temática e interessado com a pesquisa, de modo que este contato direto com os entrevistados lhe forneça com a maior riqueza de detalhes e sentidos respostas às questões formuladas.

Isto requer do entrevistador habilidade para captar os sinais verbais e não-verbais emitidos pelo entrevistado, de modo que os significados ali presentes sejam explorados “em favor da compreensão/descrição do objeto pesquisado” (MINAYO; ASSIS; SOUZA, 2005, p. 38).

Foi necessário ter clareza de que as entrevistas não são dotadas apenas de vantagens, enquanto técnica de coleta de dados, em razão das limitações e os riscos em que se pode incorrer ao utilizá-las, tais como a amplitude a que as apreensões do campo da pesquisa podem conduzir o pesquisador. Neste sentido, a pesquisadora assumiu posição de alerta para os sinais de falta de motivação dos servidores em responder às perguntas, ou mesmo compreendê-las com clareza; aos sinais de falas falsas ou que demonstrassem omissão dos entrevistados.

Um momento foi singular na etapa da coleta dos dados da pesquisa, o do planejamento e da preparação prévia com que a pesquisadora se ocupou. Diz respeito à “leitura crítica da temática da pesquisa, a pesquisa exploratória no campo e a elaboração do roteiro das entrevistas” (MINAYO; ASSIS; SOUZA, 2005, p. 43-45).

A despeito da aparente qualificação como etapa “menor” integrante do processo de coleta de dados, não foi subestimada, e apresentou-se fase decisiva para o alcance dos objetivos propostos.

A leitura da temática da pesquisa diz respeito ao necessário conhecimento prévio que a pesquisadora precisou desenvolver antes de ir ao campo empírico, inclusive para que este conhecimento do fenômeno em estudo subsidiasse a elaboração do roteiro das entrevistas, que precisou tomar como ponto de partida o conhecimento mínimo sobre o tema, a fim de nortear a entrevista em si.

Esta etapa foi deveras exaustiva, pois como as categorias analíticas que orbitam esta pesquisa são amplas e já contam com vasto material produzido, exigiu muitas leituras, e tantas outras ficaram de fora, dando a certeza à pesquisadora, que muito da realidade ficou a

ser analisado, obviamente, sugerindo futuras investigações...

Em tempos de produção de “saber industrial”, é preciso “redescobrir o gosto pela leitura”, aquela capaz de provocar descobertas e possibilitar ao pesquisador a construção de “instrumentos de trabalho” (KAUFMANN, 2013, p. 65).

A relevância da pesquisa exploratória do campo consiste na preparação para as entrevistas, possibilitando, a partir do contato com o campo empírico, a apreensão de elementos que circunscrevem o fenômeno, por isso a observação participante foi escolhida e cumpriu papel fundamental na investigação.

Não existe uma definição clara no campo das Ciências Sociais para a observação participante. Seu surgimento se deu com os estudos de antropólogos como Malinowski, que acreditavam que a inserção do pesquisador no local pesquisado, permitiria “ver o mundo através dos olhos dos pesquisados” (HAGUETTE, 2007, p. 67).

[...] a observação participante não se concretiza somente através da participação do pesquisador, mas que essa participação deve significar um envolvimento maior do pesquisador, um compartilhar, não somente com as atividades externas do grupo, mas com os processos subjetivos – interesses e afetos – que se desenrolam na vida diária dos indivíduos e grupos (HAGUETTE, 2007, p. 72).

Esta técnica tem adquirido reconhecimento histórico e ocupado lugar de excelência na pesquisa científica, não devendo ser vista como algo sem pretensão, por ser próprio do cotidiano, mas serve à necessidade de “transpor as fronteiras do ‘eu’ para tentar compreender o ‘outro’, no que este possui de peculiar” (CAVALCANTE; AZEVEDO, 2014, p.75).

É método de investigação de campo desenvolvido pelo antropólogo Malinowski, em 1976, em *Os Argonautas do Pacífico Central*, tendo como principais características a “inserção direta no cotidiano dos nativos e intensa descrição etnográfica”, onde o objetivo do pesquisador era a busca pelo conhecimento da “totalidade cultural do grupo nativo”, analisando o grupo pesquisado a partir da observação e do registro detalhado, em diário de campo, que, para ele, é “importante e definitiva ferramenta metodológica para o processo de investigação” (CAVALCANTE; AZEVEDO, 2014, p. 76).

Posteriormente, em 1989, no emblemático *A Interpretação das Culturas*, Clifford Geertz destacou a “necessidade de o pesquisador desvendar os significados atribuídos pelos nativos às suas próprias práticas sociais”. Esta ideia se ampara na premissa de que a observação participante possibilita interpretar os discursos sociais dos sujeitos, no esforço de compreensão dos significados que eles mesmos atribuem as suas questões.

Obviamente, nesta investigação, a eleição da observação participante como

técnica para aproximação do campo a fim de estabelecer contato com os interlocutores, não implicou na realização de uma etnografia, o que exigiria um esforço de maior envergadura.

Em verdade, o uso da observação participante se deu em razão da aproximação que a pesquisadora já estabelecia com o campo empírico, por ser servidora do órgão onde o fenômeno se materializa, e partiu da premissa de que a “presença constante do observador” e a interação face a face são considerados elementos centrais desta técnica (HAGUETTE, 2007, p. 73).

Aos estudiosos do mundo do trabalho, Cavalcante e Azevedo (2014, p. 81) chamam atenção para a importância de não caírem na armadilha de discutir a temática em perspectiva “homogeneizadora e ocidental”, fazendo-se necessário capturar suas “peculiaridades reveladoras das maneiras de estar no mundo do trabalho”.

O trabalho é uma dimensão da vida do ser humano que possui importância e peculiaridades reveladoras de maneiras de estar no mundo, pois fatores tais como, sobrevivência, tempo de dedicação, desenvolvimento de habilidades, tempo sem trabalhar, local de trabalho, dentre outros, são importantes para compreendermos os rumos que as diferentes sociedades vêm construindo.

Outra técnica utilizada na coleta dos dados foi o diário de campo, que reuniu anotações das falas, reflexões e elementos relevantes, como memorial das 04 reuniões das quais a pesquisadora participou durante a etapa de ida ao campo, a fim de organizar os dados resultantes da relação da pesquisadora com o campo empírico, oportunamente analisados. Representou importante estratégia utilizada na pesquisa de campo visto que a observação participante, como afirma Haguette (2007), por ser considerada a técnica de coleta de dados menos estruturada nas ciências sociais, requer algum instrumento complementar que viabilize sua utilização.

A importância do diário de campo está em sua capacidade de auxiliar o pesquisador com o registro de ideias que, posteriormente, ele poderá não lembrar. Logo, o diário de campo é um dos dois tipos de notas de campo, assim como o *check list*, cujo uso está tradicionalmente estabelecido nas pesquisas etnográficas, mas também bem comuns às pesquisas em saúde pública e em outras diversas áreas. Sua contribuição para pesquisa está associada à possibilidade de permitir ao pesquisador “explorar o campo, apontar questões e hipóteses de estudos a serem abordadas por outros instrumentais complementares de pesquisa” (CAVALCANTE; AZEVEDO, 2014, p. 83).

Outra técnica adotada nesta pesquisa visando a apreensão da realidade foi a análise documental, embora pouco utilizado em pesquisas, também apresentou-se como importante instrumento para as apreensões da pesquisa, pois nos situaram quanto ao contexto

estudado, revelando elementos importantes na análise (SILVA *et al.*, 2009).

Além das entrevistas, observação participante, diário de campo e análise dos documentos institucionais, foi analisado ainda o conteúdo, falas, comentários emitidos pelos servidores em redes sociais¹⁷, no *facebook* e *whatsapp*, que cada vez mais tem se constituído como meio de comunicação entre eles.

Os grupos virtuais de servidores no *facebook* e no *whatsapp* iniciaram a partir da intensificação recente do uso das redes sociais como espaço para dialogar sobre diversos assuntos. Tem se constituído em espaço onde participam apenas servidores do órgão para fomento de discussões acerca do trabalho, incluído o Projeto INSS Digital, portanto foi visto como ambiente privilegiado para a coleta de dados. Grande parte da interlocução da pesquisadora com os servidores se deu através destes meios, durante todo o tempo de realização da pesquisa, irrestrita à etapa de ida ao campo empírico.

A inspiração para o uso desta técnica de coleta de dados, aparentemente nova, achou-se em sua acessibilidade, pois dispensou o uso de recursos materiais significativos, além do próprio acesso à internet e o tempo, cujo fundamento teórico está abaixo destacado:

Eis o grande desafio do cientista social da atualidade: saber trabalhar com as ferramentas metodológicas disponíveis, certificando-se de quando, quais e como utilizá-las não abrindo mão das possibilidades de criação e adaptação de novas técnicas ou triangulações existentes [...] muitas vezes, o próprio objeto de pesquisa inspira a inovação (ALVES; SANTOS, 2014, p. 8-9).

2.6 Análise dos Dados Coletados

A escolha da técnica empregada para a análise dos dados coletados em campo, embora estejam descritas em itens distintos desse texto dissertativo por questões de organização dos pensamentos, está intimamente vinculada à natureza e à abordagem da pesquisa, bem como revisita os objetivos de modo a responder as questões inicialmente propostas.

Deste modo, o uso da Análise de Conteúdo teorizada por Bardin (2010) como instrumento para a análise dos dados coletados, visou à interpretação da realidade, não à sua medição ou verificação, revelando a interlocução e a reiteração entre os posicionamentos metodológicos e políticos assumidos com esta investigação.

Tendo em vista que as pesquisas qualitativas se amparam na compreensão de que

¹⁷ Embora gere certa estranheza a utilização do conteúdo veiculado em redes sociais para a coleta de dados em pesquisas sociais, Bezerra (2013) apresenta um exemplo de pesquisa empírica que analisou o conteúdo de

o rigor dos dados quantitativos não pode substituir a apreensão de conteúdos que não são passíveis de quantificação ou verificabilidade, tem tornado comum o uso da Análise de Conteúdo.

Contudo, mais do que um “procedimento técnico”, se caracteriza por um conjunto de técnicas da qual o pesquisador se utiliza para decifrar os significados contidos nas falas dos investigados (MINAYO, 1996, p. 199), uma espécie de “sistematização do conteúdo das mensagens e da expressão desse conteúdo, ou mergulho que vai possibilitando ao investigador compreender a realidade em níveis gradualmente mais profundos, numa viagem em que se parte da ponta aparente do *iceberg*¹⁸ ao pedaço que só pode ser apreendido após sucessivos mergulhos e ainda assim, não dão conta de sua totalidade.

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 2010, p. 44).

O principal objetivo e importância desta técnica cujas origens remontam ao pós-guerra, quando utilizada por jornalistas norte-americanos para analisar o conteúdo das matérias de jornais da época, estão no fato de que ela permite ao pesquisador, no curso da pesquisa, ir se afastando das “hipóteses e intuições” e se aproximando de “interpretações mais definitivas” (MINAYO, 1996, p. 199).

No entanto, é preciso cuidar para que a Análise de Conteúdo não seja transformada no saco de temas descrito por Kaufmann (2013, p. 41) onde, na tentativa de sistematizar os dados, o pesquisador acaba se restringindo na contagem, sob o risco de destruir os significados, as singularidades, as marcas próprias do universo pesquisado.

A técnica mais grosseira é a do ‘saco de temas’, onde a contagem dos itens produz uma ‘laminação’ e destrói ‘definitivamente a arquitetura cognitiva e afetiva de pessoas singulares’.

Eis a razão pela qual não foi explorado o uso da contagem de palavras, porque entendemos que, mais importante do que contabilizar a frequência que os termos aparecem na fala dos entrevistados, cabe interpretá-las de modo a identificar o lugar de fala dos servidores participantes, bem como apreender os significados atribuídos às categorias ou subcategorias que emergiram do e no campo.

blogues sobre reformas urbanas com moradores da cidade de Almada, Portugal.

¹⁸ A metáfora foi empregada para ilustrar a afirmação de Bardin que conceitua a Análise de Conteúdo como movimento que conduz o pesquisador entre dois pontos: “do primeiro plano ao nível mais aprofundado” (MINAYO, 1996, p. 203).

No delinear da pesquisa, o fechamento da coleta dos dados e sua análise se deu no momento em que a pesquisadora identificou que os dados coletados insistiram em repetir os elementos constituintes do fenômeno, a chamada saturação dos dados.

Eles se tornam mais nítidos e estabilizam-se, vindo os fatos a confirmar as grandes linhas e tornando mais precisos pontos de detalhes; até o momento onde é possível considerar que há saturação: os últimos dados recolhidos não trazem mais nada, ou quase nada (KAUFMANN, 2013, p. 54).

Tomando como ponto de partida os conceitos discutidos sobre a análise dos dados, cabe destacar que, neste estudo, a análise foi iniciada com a transcrição das entrevistas não estruturadas, todas gravadas em áudio, com a autorização dos participantes, mediante Termo de Consentimento Livre e Esclarecido constante no Apêndice A, tendo em vista que, dada a amplitude do conteúdo, a entrevistadora não conseguiria lembrar de tudo que foi tão minuciosamente tratado.

O registro dos dados coletados em campo também foi feito em diário de campo, que reuniu dados coletados em cada entrevista e ainda nas quatro reuniões com os servidores das quais a pesquisadora participou nos meses de setembro, novembro e dezembro de 2019.

Após a transcrição das entrevistas, o conteúdo foi lido e analisado manualmente, de modo a extrair do conteúdo das falas os significados implícitos e a direção da compreensão que os participantes foram expressando acerca do que é ser servidor do INSS neste tempo recente, alvo de profundas transformações, em decorrência da implantação do Projeto INSS Digital.

Para a análise dos dados não foi utilizado nenhum software dentre os disponíveis para esta atividade. É preciso que se justifique que, além da pesquisadora desconhecer algum programa que pudesse auxiliar nesta sistematização dos dados, cabe registrar o insucesso da transcrição das entrevistas através de aplicativos eletrônicos. A tentativa de transcrever os áudios utilizando aplicativos, se mostrou inviável, porque, já na primeira entrevista observou-se que a transcrição eliminava grande parte do conteúdo das falas, descaracterizando a riqueza e a integridade dos dados coletados.

Por isso, a decisão da pesquisadora foi pela transcrição e análise manual dos dados, constituindo-se como uma tessitura artesanal, que exigiu mais tempo e fôlego, é verdade, mas também possibilitou uma análise mais pessoal e minuciosa dos dados, permitindo se debruçar sobre os detalhes que caracterizam a riqueza do campo empírico.

Ainda que a pesquisadora tenha usufruído de Licença Capacitação, no período de setembro a novembro de 2019, com a finalidade de realizar a pesquisa de campo para depois

trabalhar na análise dos resultados obtidos e na construção do texto dissertativo, algumas soluções precisaram ser vislumbradas na reta final da caminhada para que fosse possível concluir as atividades no prazo regulamentar, como a imposição de não trabalhar com algumas entrevistas coletadas.

Inclusive, é preciso considerar que a intensificação da pressão sobre a pesquisadora aconteceu em razão do protagonismo que o tema Previdência Social e o atendimento no INSS assumiram, sobretudo no último ano, aquele em que foi aprovada a Reforma da Previdência e, mais recentemente, quando explodiu para a mídia uma das piores consequências da implantação do INSS Digital, do ponto de vista do cidadão, a longa espera pelo atendimento... Apesar das circunstâncias adversas, prosseguimos!

2.7 Elaboração do Relatório Final: breve nota

Antes de partir para a apresentação dos resultados da interlocução da pesquisadora no campo investigativo, cabe destacar que, quando da elaboração do relatório final, a sistematização dos resultados, uma hesitação sobreveio. Está relacionada à preocupação com o volume do trabalho, a quantidade de páginas, um parâmetro imposto na atualidade, que dificultou esta etapa, tendo em vista que a amplitude dos dados coletados e a natureza do objeto investigado, que acabou situando a pesquisadora no clássico dilema entre a qualidade e a quantidade.

Outro fator que também contribuiu para ampliar o relatório em questão foi a necessidade contínua que teve a pesquisadora de tornar acessível ao leitor a infinidade de termos técnicos com os quais somente os servidores estão bastante familiarizados, em razão da complexidade tanto da legislação previdenciária, quanto da dinâmica do trabalho no INSS.

Foi difícil decidir entre avançar na análise dos dados coletados e ir construindo gradualmente o texto, ou lutar para enquadrá-lo nas configurações que o mercado da pesquisa define, equilibrando-se na linha tênue entre a livre construção do conhecimento e os ditames do mercado da produção científica. A escolha assumida foi por tentar trabalhar com a liberdade da produção.

3 CONFIGURAÇÕES DO ESTADO NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO

“Mas os ‘especialistas’ de Washington respondem, é claro, que a culpa é só deles, dos mexicanos, que não souberam adaptar-se ‘bem’, que não entenderam as regras do jogo...” (CHESNAIS, 1996, p. 32).

O presente estudo que trata do Projeto INSS Digital e o trabalho no serviço público brasileiro se organiza de modo que, nos primeiros capítulos, são discutidas as categorias analíticas que orbitam teoricamente o objeto da pesquisa, quais sejam o Estado, o Gerencialismo e sua manifestação no serviço público, Trabalho e, por fim, a Previdência Social.

Ou seja, para se chegar à compreensão do trabalho no serviço público contemporâneo, a discussão teórica passeia pela compreensão do Estado brasileiro contemporâneo, visando apreender suas características; o debate sobre o Estado capitalista contemporâneo brasileiro se encerra com a discussão sobre a financeirização das políticas públicas, tomando a Previdência Social como exemplo, sobretudo em razão da aprovação da mais recente reforma da previdência, em novembro de 2019, a exemplo das demais também contempladas no debate, ocorridas a partir dos fins dos anos 1990, demonstrando a sede do Estado brasileiro de reformar as políticas públicas. Contudo, tendo em vista que tais reformas não têm produzido melhorias ou ampliação de direitos aos cidadãos, foram aqui denominadas de “deformas”, dado seu caráter deletério, porque têm, com cada vez maior intensidade, destruído direitos e conquistas históricas dos trabalhadores brasileiros, em detrimento de interesses de pequenos grupos nas mãos de quem se concentram riqueza e poder.

Em seguida, é estudada a Reforma Gerencial, a fim de entender de que modo a modernização e a eficiência chegam ao serviço público brasileiro; depois o trabalho é discutido como elemento central da pesquisa, que visa capturar sua formatação e particularidades no âmbito do serviço público, no caso, no INSS, sobretudo a partir de 2017, quando o Instituto é tomado pelo processo de transformação digital que altera não apenas o atendimento ao público, mas o próprio trabalho do servidor, sobretudo a partir da adoção de novas modalidades de gestão e controle do trabalho, das quais o teletrabalho emerge em destaque.

Na tentativa de compreender o trabalho no INSS, emergiram da realidade concreta algumas categorias, tais como Estado capitalista, dependente, neoliberal, financeirizado, mundializado, rentista, cuja acumulação se dá por espoliação; Estado gerencial, que tem como norte a eficiência, eficácia e a efetividade; e, por último, mas categoria detentora de

centralidade para a compreensão do fenômeno, está o trabalho, flexibilizado, precarizado, desregulamentado, desprotegido, a construir uma nova morfologia.

Muitos questionamentos impulsionaram e compuseram esta caminhada da pesquisa, tais como: de que Estado estamos falando? No cenário mundial, na dinâmica do capitalismo deste século, onde se situa o Estado brasileiro? E mais recentemente, quais os sentidos desse tal pacto federativo proposto por Bolsonaro? Em que ele ameaça o pacto social constitucional de 1988?

Num fôlego para desvendar os significados dessas tantas “adjetivações”, o esforço inicial é para construir uma reflexão sobre Estado no capitalismo contemporâneo, delineando seu papel e lugar no âmbito do neoliberalismo, sob a égide da dominação pelas finanças, a financeirização ou mundialização, a fim de compreender como o Brasil se insere nessa dinâmica e, por fim, decifrar o tempo e as políticas sociais do presente, etapa em que foram fundamentais as contribuições teóricas de Chesnais, Harvey, Paulani, Carvalho, dentre outros.

3.1 A formação do Estado no tempo presente: uma compreensão introdutória e necessária

O percurso de construção teórica das categorias que fundamentaram o presente estudo não se deu de modo aleatório. Iniciar a caminhada por uma compreensão da forma como o Estado é concebido encontra razão no fato de ser ele, como defende Carvalho (2015 *apud* Mészáros, 2011), elemento fundante, núcleo constitutivo do sistema sociometabólico do capital, partícipe do tripé capital/trabalho/Estado¹⁹ (CARVALHO, 2015, p. 1 *apud* MÉSZÁROS, 2011, p. 98).

Ora, se as políticas públicas são o Estado em ação, a avaliação de políticas públicas requer a compreensão da concepção de Estado em vigor, pois a apreensão dos sentidos e da materialização de determinada política exige a dissecação também da forma assumida pelo Estado. Para Ferreira (2017, p. 1), a apreensão do Estado capitalista contemporâneo não se restringe ao seu caráter financeirizado, mas pressupõe a dinâmica entre Estado e capital, sua “relação indissociável”, própria das teorias de Estado na tradição marxista.

Faz-se necessário, contudo, alertar que este empreendimento não trata de tecer uma aprofundada discussão sobre o Estado em Marx, mas de viabilizar a apropriação das teorizações necessárias para sua compreensão, em perspectiva crítica, posição norteadora

desta pesquisa tanto em dimensão teórica, quando empírica.

O objetivo da discussão sobre o Estado brasileiro é, então, construir as bases teóricas para a compreensão das atuais configurações do trabalho no serviço público, sob as lentes do Projeto INSS Digital.

Sobre o capitalismo contemporâneo, Mészáros (2011, p. 96) afirma que o Estado é “uma forma incontrolável de controle sociometabólico”, aliás, é a mais poderosa estrutura de controle, subordinando “inclusive os seres humanos”, condenados a ele se ajustar, como explica:

A razão principal por que este sistema forçosamente escapa a um significativo grau de controle humano é precisamente o fato de ter, ele próprio, surgido no curso da história como uma poderosa – na verdade, até o presente, de longe a mais poderosa – estrutura “totalizadora” de controle à qual tudo o mais, inclusive seres humanos, deve se ajustar, e assim provar sua “viabilidade produtiva”, ou perecer, caso não consiga se adaptar.

Ao enfatizar que o capital é o “sistema de controle mais inexoravelmente absorvente”, por isso totalitário, já que a ele são obrigadas a se sujeitar todas as dimensões da vida, ficando passíveis de seus “critérios de viabilidade”, a exemplo da saúde, o comércio, a educação, a agricultura, etc., não admite que seja considerado como democrático; seria “irônico e inconcebível”, vez que se posiciona sempre “a favor dos fortes e contra os fracos” (MÉSZÁROS, 2011, p. 96).

Além do fato do capital atuar sempre a favor dos fortes, o autor afirma que o Estado moderno é poderoso e totalizador, assim como o capital, e, sob seu “braço” do metabolismo socioeconômico acaba “engolindo” tudo, deixando claro que o Estado capitalista atua na intransigente defesa dos interesses do capital, que, por sua vez, é “orientado para a expansão e movido pela acumulação” (MÉSZÁROS, 2011, p. 98 e 100).

Aliás, segundo ele, é o Estado moderno a única estrutura capaz de sujeitar todas as demais aos interesses do capital, a fim de que o metabolismo não entre em colapso, e tem o papel de azeitar as três engrenagens que atendem ao capital, quais sejam o controle e produção; a produção e consumo; e, por fim, a produção e circulação.

Quanto à *produção e controle*, ele defende que é competência desse Estado exercer a “tirania nos locais de trabalho”, assim como o Estado se torna indispensável ao funcionamento do capital:

O Estado moderno altamente burocratizado, com toda a complexidade do seu maquinário legal e político, surge da absoluta necessidade material da ordem

¹⁹ Cf. CARVALHO; GUERRA, s/d.

sociometabólica do capital e depois, por sua vez – na forma de uma reciprocidade dialética – torna-se uma condição essencial para a subsequente articulação de todo o conjunto. Isso significa que o Estado se afirma como pré-requisito indispensável para o funcionamento permanente do sistema do capital (MÉSZÁROS, 2011, p. 108 e 109).

Quanto à *produção e consumo*, explica que, a expansão do capital escamoteia necessidades reais dos indivíduos, assim como cria necessidades “imaginárias ou artificiais” ilimitadas, subjugando-as a um modo de vida “independente e pelo poder do consumo auto afirmativo”. Tais necessidades irreais teriam o papel de ocultar as “iniquidades” estruturais próprias do capital, a fim de criar a ideia de que esta nova ordem é “saudável”, naturalizando os processos de exclusão, de modo que o consumidor se enxergue enquanto indivíduo que é soberano para escolher, outrossim:

...com sua tendência objetiva a deixar os fracos serem devorados pelos fortes – é idealizada como “competição saudável” universalmente benéfica. A serviço dos mesmos objetivos, as condições reais pelas quais a esmagadora maioria da sociedade é excluída, de forma estruturalmente prejudgada e legalmente protegida, da possibilidade de controlar o processo socioeconômico de reprodução – inclusive, naturalmente, os critérios de regulação da distribuição e do consumo – são ficcionalizadas como “soberania do consumidor” individual (MÉSZÁROS, 2011, p. 108 e 109).

É importante observar que em um sistema que gera, necessariamente, condição de desigualdades, não cabe falar em “competição saudável”, visto que é próprio do seu “sociometabolismo”, categoria de Mézsáros, a produção de poder destrutivo.

Seguindo a lógica do não reconhecimento e da naturalização das desigualdades, ou que as compreende enquanto “competição saudável”, situam-se as políticas públicas neste Estado contemporâneo. Ora, se sob o jugo do capital naturalizam-se os processos de exclusão, o que, portanto, não requer solução, vez que não há problemas, as desigualdades não requerem nem permitem, sob o signo do Estado neoliberal, intervenção ou solução, que passariam, analogamente, ao próprio indivíduo, entendido por Mézsáros como “trabalhador-cliente-consumidor”, devendo assim ser ajustável aos interesses do capital (MÉSZÁROS, 2011, p. 110).

A lógica perversa aqui descrita permite compreender porque ao capital não cabe manter nem administrar a política pública de Previdência Social, perniciosa ao Estado, por exemplo, preferindo transferí-la à iniciativa privada, para que, em tempos de capitalização²⁰,

²⁰ De acordo com a definição de Paulani (2006, p. 93), o regime de capitalização é próprio do mercado privado de previdência e se opõe ao regime de repartição simples onde há solidariedade intergeracional. Se caracteriza pela individualização do seguro, ou seja, “cada um responde apenas por si e tem um retorno futuro proporcional a sua capacidade de pagamento corrente”, que quer dizer que o valor dos benefícios e a própria elegibilidade ao seu recebimento não é gerida pelo Estado, como na previdência pública, e dependem da capacidade dos

somente tenha acesso aquele indivíduo capaz de comprá-la, o chamado consumidor. Nesse contexto, cidadania não se configura como sinônimo de acesso a direitos, mas opostamente, diz respeito à capacidade de pagar do cidadão-consumidor²¹, conforme descreve Silva (2010, p. 188):

No regime de capitalização ou de pré-financiamento são determinadas as contribuições necessárias e suficientes a serem arrecadadas ao longo do período laborativo do segurado para custear sua própria aposentadoria. Pressupõe a formação de reservas. Tem dois períodos distintos: contributivo e fruição do benefício. O modelo é mais sensível a mudanças nas taxas de juros e níveis salariais do que a alterações no emprego formal. É também muito sensível às taxas de longevidade quando o período de recebimento é a vida toda do trabalhador, como no caso da renda vitalícia. Constitui reservas tanto para os segurados inativos como para os ativos, pressupondo a aplicação nos mercados de capitais e imobiliário, para adicionar valor à reserva em constituição.

Ao refletir sobre as possibilidades de instauração de uma nova ordem, Mészáros advoga pela insolubilidade dos conflitos de interesses que acabam influenciando a relação em todas as esferas, “devido a conflitos de interesses irreconciliáveis, determinados pela separação radical entre produção e controle, que é alienado dos produtores” (MÉSZÁROS, 2011, p. 115).

De modo que se reafirma o papel do Estado capitalista ao considerá-lo “essencial” ao capital, porque parte da compreensão de que o funcionamento adequado do capital requer necessariamente a existência do Estado, também denominado de “estrutura de comando adequada”, como argumenta:

Em todas essas questões, o papel totalizador do Estado moderno é essencial. Ele deve sempre ajustar suas funções reguladoras em sintonia com a dinâmica variável do processo de reprodução socioeconômico, complementando politicamente e reforçando a dominação do capital contra as forças que poderiam desafiar as imensas desigualdades na distribuição e no consumo (MÉSZÁROS, 2011, p. 110).

Por fim, ao tratar do terceiro campo de atuação do Estado, a *produção e circulação*, o autor explica que, no tocante a esse assunto, o Estado cumpre papel tão importante quando nos demais, talvez o maior. Ao identificar os Estados nacionais como contradição ao funcionamento adequado do capital, propõe a globalização como solução, por

segurados de pagar por eles. Desta forma, o acesso aos benefícios está consignado à capacidade de pagamento do cidadão, por isso se fala em lógicas opostas, enquanto que no regime de repartição se fala em coletividade e seguridade, na perspectiva dos direitos, contrariamente, no regime de capitalização, imperam a mercantilização, securitização e individualização.

²¹ Carvalho e Guerra (s/d., p. 19) explicam que o governo Lula, situado no terceiro momento de inserção brasileira nos ciclos de ajuste ao capital financeirizado, desenvolve uma política de coalizão de forças entre o capital e o trabalho, vez que, ao mesmo tempo em que promove o ajuste do Brasil ao capital mundializado, conquista a “adesão passiva das massas”, que por sua vez, “vivenciam a experiência da cidadania pelo consumo”.

ele compreendida como a habilidade que teria o Estado de desenvolver o “necessário sistema internacional de dominação e subordinação”, de forma incontestada a serviço dos interesses do capital. Ou ainda:

No sistema do capital, o Estado deve afirmar, com todos os recursos à sua disposição, os interesses monopolistas de seu capital nacional – se preciso, com a imposição da “diplomacia das canhoneiras” – diante de todos os Estados rivais envolvidos na competição pelos mercados necessários à expansão e à acumulação do capital (MÉSZÁROS, 2011, p. 111 e 113).

Portanto, no capitalismo contemporâneo, segundo a compreensão de Mézsáros (2011, p. 119), o Estado: é essencial ao capital, deve reproduzir as condições para subordinação ilimitada; sua atuação se dirige aos fortes e é funcional ao capital, por isso denominado de estrutura de comando adequada, devendo ter habilidade de desenvolver o sistema internacional de dominação e subordinação; além do que, não pode ser considerado autônomo, pois, juntamente com o capital tornam-se “um só inseparáveis”.

Neste sentido fundamental, o Estado – em razão de seu papel constitutivo e permanentemente sustentador – deve ser entendido com parte integrante da própria base material do capital. Ele contribui de modo significativo não apenas para a formação e a consolidação de todas as grandes estruturas reprodutivas da sociedade, mas também para seu funcionamento ininterrupto (MÉSZÁROS, 2011, p. 124-125).

A seu turno, ao buscar compreender o Estado capitalista contemporâneo Ferreira (2017, p. 2) fala da necessidade de abandono da “visão simplista” de Estado, presente no Manifesto Comunista onde Marx e Engels tratavam o Estado como o comitê executivo da burguesia, marcando a tradição marxista, que considerava o Estado “aparelho de coerção da classe dominante”. Em defesa de uma visão ampliada de Estado, propõe a superação da vertente dita ortodoxa, para quem o Estado é “inteiramente comandado pela burguesia”, dando lugar à vertente heterodoxa, que o compreende como reflexo das lutas de classes, portanto, incorpora “frações das classes em disputa” (FERREIRA, 2017, p. 4).

Assim, Ferreira entende que, no capitalismo, o Estado “é um agente que necessariamente reflete as contradições e conflitos” próprios da sociedade de classes opostas em disputa. Sua contribuição para as teorizações sobre o Estado capitalista contemporâneo sugerem o Estado não somente como um “ser” que se posiciona a serviço do capital, mas enquanto “coisa” que a ele se molda, por sua forma hegemônica:

Se há no capitalismo uma dinâmica inerentemente instável, o Estado sem dúvida passa a ser um agente que busca, por estar alinhado e subordinado essencialmente a ele, manter a ordem e assegurar os espaços de reprodução e acumulação do capital. O corpo político e os aparatos estatais são vistos como braços concretos dessa relação [...] a partir do entendimento da dinâmica financeirizada do capitalismo

contemporâneo, este trabalho busca também refletir sobre uma forma de Estado que se molda pela forma hegemônica do capital (FERREIRA, 2017, p. 2).

Neste sentido, Ferreira resgata uma característica basilar sobre o Estado em Marx, que é o fato de ele ser uma “construção social”, não surge de forma natural, sendo construído, “da forma como a sociedade se organizou em classes para gerar, a partir da centralidade do trabalho, a riqueza necessária para suprir seus desejos e necessidades”, demonstrando que, no capitalismo contemporâneo, sob a égide da financeirização²², o Estado reflete uma “ordem vigente”, ou seja, a forma social do capital própria de cada tempo histórico, por isso a relação que o Estado estabelece com a sociedade no capitalismo é, além de complexa, profunda, pois, embora o Estado aparente ser dotado de autonomia, em verdade, “reflete a lógica dominante do capitalismo e de suas forma hegemônica” (FERREIRA, 2017, p. 5, 9-10).

Pela análise de Filho e Paulani (2011, p. 266-267) o Estado é um componente ativo no processo de acumulação capitalista, requisitado no processo de acumulação por espoliação²³, em que a financeirização aperfeiçoa a “característica constitutiva” do capital que é espoliar

Nos termos de Harvey, isso significa que a financeirização funciona como um remédio para a sobreacumulação, que, tal como uma droga que causa dependência, só melhora o estado do doente porque o agrava cada vez mais.

Nas formulações analisadas até aqui, a ordem é se distanciar da ideia de suposta neutralidade, um equívoco para Estado dotado de responsabilidades nessa relação com o capital e a sociedade:

O Estado é visto cada vez mais como o responsável por dar respostas à altura de sua capacidade, gerando uma nova rodada de negociação entre a contradição do Estado democrático e seu papel inculcador da lógica capitalista contemporânea hegemônica, a saber, a financeira (FERREIRA, 2017, p. 16).

Assim, a idéia de Estado mínimo, sob o capitalismo, é verdadeira falácia, pois, a exemplo da construção analítica de Ferreira, o papel do Estado capitalista sempre será de dar respostas à ordem dominante, não podendo assim, ser dito como neutro ou mínimo, se atua e se molda para a produção e a reprodução dos interesses do capital, dito de outro modo:

²² Financeirização do capital, de acordo com Chesnais (2015), diz respeito à ampla sujeição do mundo ao domínio das finanças, sinônimo de “dinheiro produzindo dinheiro, um valor valorizando-se por si mesmo”. Neste cenário em que as finanças “comandam o nível e o ritmo da acumulação”, a vida social, em suas múltiplas dimensões, passa a ser influenciada pelo fetichismo e “o capital parece ser a fonte misteriosa de seu próprio crescimento (CHESNAIS, 2015, p. 9 e 19).

²³ Paulani (2006, p. 79) acrescenta que nesta época de acumulação por espoliação o poder do dinheiro aliado ao poder do Estado, exemplo disso são as privatizações em que coube ao Estado viabilizá-las, ampliando o “poder do dinheiro”, em outras palavras, proporcionando a valorização do capital pelas “mãos” do Estado. Filho e Paulani (2011, p. 243) explicam que a categoria acumulação por espoliação formulada por David Harvey diz

Por fim, se o Estado responde a uma lógica financeirizada, necessariamente ele também se torna financeirizado. O Estado financeirizado é o Estado que reflete a dinâmica do capitalismo financeiro, suas estruturas e formas de apropriação da riqueza. As ferramentas e aparatos estatais estão cada vez mais moldados para essa estrutura financeira, e as políticas econômicas e o gerenciamento da moeda e dos gastos, cada vez mais voltados para sua lógica e perpetuação (FERREIRA, 2017, p. 17).

Também em oposição à neutralidade e à visão reducionista do Estado capitalista contemporâneo Filho e Paulani (2011, p. 245), quando afirmam que, Harvey em sua obra “Limites do Capital”, admitem que, no processo de regulação, o Estado possui funções bem definidas, sendo a principal delas a “garantia do dinheiro”, preocupando-se da política macroeconômica, relacionada com as operações de “monitoramento das taxas de câmbio e dos fluxos monetários externos”, ou seja:

Em outras palavras, a atribuição “virtualmente indispensável” que Harvey confere ao Estado, muito mais do que relacionar-se a um efeito regulamentador do ambiente econômico, na ausência do qual o sistema inteiro das instituições de mercado ficaria desprovido de garantias legais, vincula-se com muito mais força, quando o processo de acumulação é tangido pela finança e pela violência da acumulação por espoliação, ao papel de um elemento ativo, um lócus por onde passa o processo integral de regulação social e de reprodução do capital (FILHO; PAULANI, 2011, p. 257).

Portanto, depois de dirimida a proposição de que o Estado capitalista contemporâneo seria mínimo, esta pesquisa partilha da perspectiva de Coutinho (1994) que compreende o Estado como *Estado de classe*, não limitado a um conjunto de instituições, mas um organismo que exerce função determinante, situando-se sempre a serviço dos interesses do mercado e em favor do capital.

E, sob a perspectiva contrária à idéia de Estado mínimo, esta investigação avalia o Projeto INSS Digital, de modo a compreender as configurações do trabalho no serviço público, no INSS, norteadas pela acepção de Netto e Braz (2010, p. 227) e Mézsáros (2011, p. 106) para quem o Estado neoliberal, é “mínimo para o trabalho e máximo ao capital”.

3.2 Neoliberalismo e Mundialização do Capital: o lugar do Estado, do mercado e do trabalho

A partir da concepção do Estado capitalista contemporâneo aqui traçada, o estudo segue, em continuidade à rota inicialmente proposta, de modo que, na próxima etapa de construção teórica do objeto de pesquisa será dada ênfase à compreensão daquilo que se

entende por neoliberalismo.

3.2.1. Do surgimento e das razões do neoliberalismo

Na caminhada de desvendamento das categorias analíticas que circunscrevem o objeto em estudo, o ponto de partida foi a concepção de Estado no capitalismo contemporâneo, portanto, entendido como um Estado de classe e cuja atuação se polariza na defesa do capital, muito embora se possa:

Identificar em nossos dias uma tendência que será desconcertante até para os defensores mais entusiastas do sistema do capital, pois ela implica a completa reviravolta dos termos em que, no passado recente, eles definiram como representativas do “interesse de todos” as suas próprias reivindicações (MÉSZÁROS, 2011, p. 103).

O que se entende por neoliberalismo? Considerando que o Estado capitalista carrega marcas do neoliberalismo, recentemente rebatizado de ultraliberalismo²⁴, faz-se mister caracterizar este fenômeno, particularizando sua manifestação à brasileira e capturando suas especificidades.

De acordo com Paulani (1999, p. 119), em meados da década de 1960, o neoliberalismo nasce no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial, enquanto reação ao estado intervencionista, colocando em xeque o Estado de Bem-Estar Social, intervencionista, keynesiano ou também denominado de *Welfare State*, se constituiu como um modelo de Estado proposto por John Maynard Keynes, economista britânico, caracterizado pela intervenção do Estado a fim de proporcionar proteção social, o chamado “solidarismo” para Paulani (2006, p. 70) ou as concessões extraídas do capital”, conforme Mézszáros (2011, p. 95). Na acepção de Bauman (1998, p. 51) o estado de bem-estar social “foi, originalmente, concebido como um instrumento manejado pelo Estado a fim de reabilitar os ‘temporariamente’ inaptos e estimular os que estavam aptos a se empenharem mais, protegendo-os do medo de perder a aptidão no meio do processo...”.

Após a Segunda Guerra, o capitalismo atravessou aquilo que se convencionou denominar dos 30 anos de ouro do capitalismo, um período marcado pelo crescimento acelerado da economia em todo o mundo, caracterizado por baixíssimas taxas de desemprego e de inflação. Porém, a esse tempo sucedeu-se, em meados da década de 1970, um novo

²⁴ O termo ultraliberalismo faz referência à consolidação do neoliberalismo, o que remete ao pensamento de Anderson (1995, p. 17) que fala da vitalidade do projeto neoliberal, analisando seus resultados. Parece que essa virada à direita, ou extrema-direita, que marca o Brasil desde o impeachment de Dilma, em 2016, se deu com

período marcado pelo retorno da inflação e por duas crises do petróleo, em 1973 e em 1979 (PAULANI, 2006, p. 72).

Naquele contexto, as concessões do Estado já não faziam mais o mesmo sentido, quando surge a imperiosa necessidade de liberdade, palavra-chave quando se fala em neoliberalismo. Mudanças no regime de acumulação, decorrentes da crise, reivindicaram também mudanças no modo de regulação do capital, diz ela:

O modo de regulação do capitalismo, que funcionara no período anterior, dos anos dourados, não se adequava mais a um regime de acumulação que funcionava agora sob o império da valorização financeira. Volátil por natureza, logicamente desconectado da produção efetiva de riqueza material da sociedade, ‘curto-prazista’ e rentista, o capital financeiro só funciona adequadamente se tiver liberdade de ir e vir, se não tiver de enfrentar, a cada passo de sua peregrinação em busca de valorização, regulamentos, normas e regras que limitem seus movimentos (PAULANI, 2006, p. 75).

A compreensão dos termos conceituais do neoliberalismo, não se dão como teoria, mas enquanto arcabouço normativo destinado a regulamentar a relação entre Estado e mercado, situando a intervenção estatal como “perniciosa” aos interesses do capital (PAULANI, 2004, p. 1 e 5).

Ao resgatar o pensamento de Perry Anderson (1995), Paulani explica que o economista austríaco Friedrich Hayek é o protagonista desse ataque ao intervencionismo estatal keynesiano, característico do pós-guerra, que representava ameaça letal tanto à liberdade econômica, quanto à liberdade política dos mecanismos do mercado.

[...] uma vez que a liberdade e a propriedade privada eram as marcas constitutivas do indivíduo moderno, o progresso social ficava na dependência da promoção de sua autonomia e uma presença excessiva do Estado poderia pôr em risco esse progresso (PAULANI, 1999, p. 118).

O projeto neoliberal teve como meta “preparar as bases para um novo capitalismo no futuro, um capitalismo duro e livre de regras”²⁵, sob a ótica de que “o igualitarismo promovido pelo estado do bem-estar destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos”, colocou em xeque o keynesianismo (PAULANI, 1999, p. 120).

Se carece de definição, o neoliberalismo é conceituado por Anderson enquanto doutrina, movimento ideológico, que visa reformar o mundo a partir de si, em suas palavras:

Tudo que podemos dizer é que este é um movimento ideológico, em escala verdadeiramente mundial, como o capitalismo jamais havia produzido no passado.

maior intensidade, vigor, determinação e atenção aos pressupostos neoliberais.

²⁵ Cf. ANDERSON, 1995.

Trata-se de um corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar todo o mundo à sua imagem, em sua ambição estrutural e sua extensão internacional (ANDERSON, 1995, p. 22).

Em análise do neoliberalismo brasileiro Francisco de Oliveira (1995) afirma que o programa neoliberal consiste na “destruição da esperança” e de todas as forças populares que ousaram resistir a ele, essa é sua “maior letalidade”. Aqui, argumenta, o neoliberalismo se manifesta “avacalhado e avacalhador”, se referindo à especificidade brasileira de subestimar e banalizar assuntos sérios, embora não devêssemos fazê-lo (OLIVEIRA, 1995, p. 28).

Por falar em esperança, Netto afirma que a desesperança é um elemento significativo e presente quando se fala em neoliberalismo. Questiona-se inclusive se ela seria resultado ou alimento do neoliberalismo. A resposta, segundo ele, é que talvez a desesperança seja consequência do neoliberalismo, mas é também seu “componente favorecedor” (NETTO, 1995, p. 32).

Assim, o neoliberalismo ganha centralidade no capitalismo contemporâneo, desde seu nascimento, na afirmação de Paulani (1999), situando-o em lugar²⁶ privilegiado, pois ao constituir a “inexorável sociedade de mercado”, relega todas as demais dimensões societárias aos interesses do capital, chegando a subtrair nossa “capacidade racional” em nome da “economia de mercado”:

Mas é preciso lembrar que esta característica do neoliberalismo não é privilégio desta fase contemporânea de sua existência. Ele já nasce assim, com essa idéia da inexorabilidade da sociedade de mercado, por injusta e lotérica que seja. Hayek concede que ela é mesmo amoral, mas é o que de melhor se pode conseguir! Se tentar conseguir algo melhor que isso, fica pior. Então não há saída. Temos de abrir mão de nossa suposta capacidade racional e nos submeter à lógica míope da economia de mercado, convivendo com seus resultados (PAULANI, 1999, p. 122).

Semelhantemente, ao delimitar os territórios que, pela primeira vez, se depararam com essa nova lógica econômica, Harvey (2008, p. 11-12) afirma que a partir dos anos finais da década de 1970²⁷, na China, com Deng Xiaoping, em 1978; na Grã-Bretanha, com Margareth Thatcher²⁸, em 1979; e, nos EUA, com Ronald Reagan, em 1980, considerados os epicentros do neoliberalismo mundial, a doutrina que se transformou na “diretriz central do pensamento e da administração econômicos”.

²⁶ O termo lugar é usado aqui em sentido figurado, para enfatizar o papel e significado, atribuídos ao mercado e ao trabalho, no Estado neoliberal.

²⁷ Paulani (1999) afirma que em meados dos anos 1970 o neoliberalismo se dissemina ao redor do mundo, mudando definitivamente a política econômica.

²⁸ Paulani (2006, p. 76-77) explica que Margareth Thatcher descobre que o neoliberalismo se constitui como o discurso mais adequado ao novo tempo do capitalismo, que não comportava mais o discurso keynesiano, estimulador do pleno emprego, contraditório à necessidade de controlar os gastos estatais para conter a inflação. Naquele cenário, gastos sociais não cabiam no orçamento estatal.

Teixeira (1995, p. 196), por sua vez, adverte que, embora se fale em experiências locais de surgimento do neoliberalismo em resposta e oposição ao Estado de Bem-Estar Social do pós-guerra, ele acabou se transformando em “fenômeno de alcance mundial”, potencializado pela mundialização financeira, discussão constante no item subsequente.

Observando a afirmação de Duménil e Lévy (2007), identifica-se que não parece haver consenso quanto ao surgimento do neoliberalismo, que eles consideram um “fenômeno complexo”, eis a razão de sua “origem imprecisa”. Contudo, ao admitirem o ano de 1979 como um marco que “definiu um novo curso para o capitalismo, no Centro e na Periferia”, a partir do aumento da taxa de juros pelos EUA para conter a inflação, acabam reconhecendo que os fins da década de 1970, representam sim o início de um novo tempo para o capitalismo no mundo. Este novo tempo caracteriza-se, pelo “restabelecimento do poder e da renda da classe capitalista”, após período de retrocesso, ao se referirem ao Estado de bem-estar, à crise dos anos 1970 e ao crescimento da inflação, que ameaçaram a expansão do capitalismo (DUMÉNIL; LEVY, 2007, p. 2).

Ao analisarem a queda da riqueza e da renda da classe capitalista dos EUA em meados de 1970, definem o neoliberalismo como um “estágio particular do capitalismo”, que nasceu em busca de restituir aos capitalistas sua condição de extração de lucros.

Entre a Segunda Guerra Mundial e o começo dos anos 1970, o 1% mais rico das famílias dos EUA tinha mais de 30% da riqueza total do país; durante a primeira metade dos anos 1970, essa percentagem tinha caído para 22%. O neoliberalismo foi um golpe político cujo objetivo era a restauração desses privilégios. A esse respeito, foi um grande sucesso (DUMÉNIL; LÉVY, 2007, p. 3).

Na América Latina, o neoliberalismo tem no Chile sua porta de entrada, em 1973, pelas mãos do ditador Augusto Pinochet, considerada a “terceira grande cena de experimentações neoliberais” e a primeira experiência sistemática do mundo, tendo em vista a extinção da democracia e a instauração “de uma das ditaduras militares mais cruéis do pós-guerra” (ANDERSON, 1995, p. 19).

No Brasil, a estreia das ideias neoliberais ocorre na década de 1990, com Collor, o “Bismark das Alagoas”, vocativo atribuído por Francisco de Oliveira (1995), num contexto descrito por Pochmann (2016), como um dos “três tempos” do neoliberalismo no Brasil, se referindo aos governos Collor, FHC e Temer; acrescentam Salém e Hoesliver (2018) há o tempo presente com Bolsonaro.

Para além do tempo de seu surgimento, é preciso entendê-lo, como sugere Harvey (2008), enquanto “uma teoria das práticas político-econômicas que propõe o bem-estar humano” através de “liberdades e capacidades empreendedoras”; e, se funda no tripé: direito à

propriedade privada, livre mercado e livre comércio (HARVEY, 2008, p. 12).

Reserva-se ao Estado, neste modelo econômico, o papel de “criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas”, sendo seu dever, por exemplo, garantir a “qualidade e a integridade do dinheiro”, bem como proporcionar as condições para o “funcionamento apropriado dos mercados”, ainda que, para isso, seja necessário o uso da força, é a morte do Estado e de “seu poder de fazer políticas econômicas e sociais de forma autônoma e soberana” de que fala Teixeira (1995, p. 196).

Observe-se, porém, como alerta Harvey (2008, p. 12), que essa intervenção do Estado deve manter-se em nível mínimo, assim, “a desregulação, a privatização e a retirada do Estado de muitas áreas do bem-estar social têm sido muitíssimo comuns”. Note-se, porém, que no neoliberalismo o Estado se minimiza, se retrai no âmbito social, pois, como enfatiza Brettas (2017, p. 56), mesmo quando orbitado pela doutrina neoliberal, o Estado cumpre o papel de garantir as “condições gerais de acumulação capitalista”, assim, o que alguns chamam de retirada do Estado, ela compreende como seu “reposicionamento no setor produtivo”, se tornando um dos “grandes proprietários nacionais”.

Neste sentido, o neoliberalismo extrapola os limites que poderiam defini-lo como um mero modelo econômico, transformando-se num verdadeiro *way of life*, pois, ao tornar-se hegemônico em todo o mundo, acaba por afetar a vida das pessoas de modo mais amplo, como descreve Harvey (2008, p. 13)

O neoliberalismo se tornou hegemônico como modalidade de discurso e passou a afetar tão amplamente os modos de pensamento que se incorporou às maneiras cotidianas de muitas pessoas interpretarem, viverem e compreenderem o mundo.

Em nome da liberdade, o neoliberalismo subordina todas as relações humanas aos domínios do mercado. A hipótese sustentada pelos Chicago Boys²⁹ é a de que as “liberdades individuais são garantidas pelas liberdades de mercado e de comércio” (HARVEY, 2008, p. 17).

Para traçar a configuração do Estado Neoliberal em termos concretos, Harvey começa com uma pergunta, pois interessa a ele compreender não apenas como surge o neoliberalismo, mas porque essa nova forma econômica, política e ideológica se dissemina pelo mundo após os anos 1970, então questiona: “por que ocorreu a virada neoliberal? ”. Harvey (2008, p. 19) explica a adoção do modelo neoliberal como resposta à crise enfrentada pelo capital no pós-guerra

²⁹ Termo utilizado para referir-se ao grupo de economistas que primeiro adotaram as ideias neoliberais de Milton Friedman, no Chile.

A reestruturação das formas de Estado e das relações internacionais depois da Segunda Guerra Mundial pretendia impedir um retorno às condições catastróficas que tanto ameaçaram o poder capitalista na grande crise dos anos 1930 (...) foi preciso assegurar a paz e a tranquilidade domésticas e firmar alguma espécie de acordo de classe entre capitalistas e trabalhadores.

Assim, “o mergulho na neoliberalização”, ocorreu como resposta do Estado ao desemprego e à inflação, marcas da crise do capital vivenciada na década de 1970.

O mundo capitalista mergulhou na neoliberalização como a resposta. A crise da acumulação do capital na década de 1970 afetou a todos por meio da combinação de desemprego em ascensão e inflação acelerada. A insatisfação foi generalizada e a conjunção do trabalho com os movimentos sociais urbanos em boa parte do mundo capitalista avançado parecia apontar para a emergência de uma alternativa socialista ao compromisso social entre capital e trabalho que fundamentara com tanto sucesso a acumulação do capital no pós-guerra (HARVEY, 2008, p. 23-24).

Na Inglaterra, com Thatcher, a ideia era exterminar o Estado socialdemocrata, atacando as formas de solidariedade social, em nome da flexibilidade competitiva. Nos EUA, com Reagan, a receita foi acabar com o pleno emprego, a fim de domar a inflação (HARVEY, 2008, p. 32). Como resultado dessa neoliberalização, aponta a desigualdade da distribuição das riquezas socialmente produzidas, afirmando que o neoliberalismo “restaura” o poder das elites econômicas:

Podemos, portanto, interpretar a neoliberalização seja como um projeto utópico de realizar um plano teórico de reorganização do capitalismo internacional ou como um projeto político de restabelecimento das condições da acumulação do capital e de restauração do poder das elites econômicas (HARVEY, 2008, p. 27).

Este item tratou de traçar um panorama do neoliberalismo, de que modo que seja possível conceituá-lo, e, ao mesmo tempo em que se apresentam suas origens, extraem-se seus significados, delimitando as particularidades subjacentes ao seu desenvolvimento no Brasil, quando comparado ao mundo.

3.2.2 O que mundialização quer dizer? Várias faces, uma só moeda

A mundialização é outra categoria que requer compreensão quando se fala em capitalismo contemporâneo, por isso será abordada no item que se segue, a fim de elucidar também, para além de seu conceito, os seus sentidos.

De acordo com Chesnais (1996, 2015), a mundialização diz respeito a uma “nova configuração”, uma nova dinâmica³⁰ ou nova fase que redefine, a partir de meados dos

³⁰ Cf. SALVADOR, 2010.

anos 1970-1980, o capitalismo mundial, bem como “os mecanismos que comandam seu desempenho e sua regulação” (CHESNAIS, 1996, p. 13; CHESNAIS, 2015, p. 11). Na concepção de Yamamoto (2012, p. 110), nesta nova etapa em que o capitalismo transnacional se expande, redesenha-se simultaneamente o mapa do mundo.

Embora o termo aparente neutralidade³¹, designa um “modo específico de funcionamento e dominação política e social do capitalismo”, numa economia cujos objetivos são a “rentabilidade e competitividade”, com bases tanto econômicas, quanto políticas, razão pela qual recusa a hipótese do “desenvolvimento natural” da mundialização, pois:

O triunfo atual do “mercado não poderia ser feito sem as intervenções políticas repetidas das instâncias políticas dos Estados capitalistas mais poderosos, os Estados Unidos assim como os outros países membros do G7 (CHESNAIS, 2015, p. 7 e 10).

Os atores que protagonizam essa nova cena do capital são detentores de poder econômico cada vez maior e concentram, em grande escala, capital industrial e financeiro, beneficiados por um “campo de operações” e um “espaço de dominação que se estende sobre grande parte do planeta”. Bancos, companhias de seguros, fundos de aposentadoria por capitalização ou fundos de pensão e sociedades financeiras de investimento financeiro coletivos, comandam o “movimento do conjunto da acumulação”, se beneficiando desta nova configuração do capitalismo:

[...] são as instituições constitutivas de um capital financeiro possuindo fortes características rentáveis que determinam, por intermédio de operações que se efetuam nos mercados financeiros, tanto a repartição a receita quanto o ritmo do investimento ou o nível e as formas do emprego assalariado (CHESNAIS, 2015, p. 8).

Nesta nova configuração, objetiva-se minimizar ou eliminar fronteiras ou obstáculos que tornam os países impermeáveis à “regulação” do capital, ajustando países periféricos ao domínio dos centrais. Assim, “a palavra “globalização” ou “mundialização” representa um convite imediato a escolher ou criar instrumentos analíticos que permitam captar uma totalidade sistêmica”; visando promover o domínio do capital, sem, contudo, extinguir, os Estados nacionais (CHESNAIS, 1996, p. 18).

Quanto aos termos, Chesnais entende que globalização e mundialização não são palavras neutras, pois são dotadas de muitas conotações. A disseminação do termo mundialização, original do francês *mondialisation*, teve dificuldades para se expandir pelo

³¹ Chesnais (2015) discorda da ideia de neutralidade porque defende que os investidores financeiros nem teriam alcançado o domínio hoje experimentado, tampouco estariam “tão à vontade” nesta condição, não fosse a “ajuda ativa dos Estados”, materializada, por exemplo, através da reforma normativa que legitima o desmonte de

mundo, coisa que não ocorreu com a língua inglesa, “língua por excelência do capital”, no entanto, seu mérito reside no fato de que, “a palavra mundial permite introduzir, com muito mais força do que o termo “global”, a ideia de que, se a economia se mundializou, seria importante construir depressa instituições políticas mundiais capazes de dominar o seu movimento” (CHESNAIS, 1996, p. 24).

Embora o termo global remeta à ideia de integração mundial, não foi neste sentido teorizado por Chesnais, antes sim na perspectiva de polarização, caracterizada pela expansão da desigualdade, como condição inerente ao capital:

O fato de que se tenha integração para uns e marginalização para outros, resulta do processo contraditório do capital na busca de rentabilidade, ao mesmo tempo que ele determina os limites. Deixando-o por sua conta, sem nenhuma rédea, o capitalismo produz a polarização da riqueza em um polo social (que é também espacial), e no outro polo, a polarização da pobreza e da miséria mais “desumana”. A polarização é uma das expressões do caráter sistêmico dos processos com os quais se tem que negociar (CHESNAIS, 2015, p. 13).

Em nome da liberdade e da valorização do capital³², a globalização se apresenta como algo “benéfico e necessário”, “a própria expressão da modernidade”³³, impondo a necessidade de adaptação de toda a sociedade “às novas exigências e obrigações, e sobretudo, que descarte qualquer ideia de procurar orientar, dominar, controlar, canalizar esse novo processo”. Neste sentido, a globalização ou mundialização opera em legítima defesa da liberdade do capital, e a adaptação cumpre o papel de viabilizar a “liberalização e a desregulamentação” de todos os “campos da vida social” (CHESNAIS, 1996, p. 25).

Ora, se adaptação é “palavra-chave”, “palavra de ordem” quando se fala em mundialização, implica sujeição dos países em desenvolvimento aos países centrais, submissão de toda a sociedade às condições para a expansão do capital, abrir portas e caminhos para sua passagem e triunfo, o que poderia acontecer aqueles que se desviam dessa rota?

Ao descrever a crise mexicana dos anos 1994/1995, Chesnais aponta a resposta, afirmando que o preço foi pago sob a forma de:

[...] uma queda de 5% do PIB e uma taxa de inflação de quase 50%. O desemprego alcançou 25% da população ativa, enquanto os salários sofreram uma perda de poder aquisitivo da ordem de 55%, e mais dois milhões e meio de pessoas caíram abaixo do limite de “pobreza extrema”. Foi esse o preço que os mexicanos pagaram por terem se “adaptado” ao jogo dos mercados financeiros (CHESNAIS, 1996, p.27-28).

instituições “inservíveis” ao capital (CHESNAIS, 2015, p. 11).

³² A valorização é o alicerce desta arquitetura do capital, que busca estratégias de se expandir e se consolidar internacionalmente, tendo como fiador o mercado financeiro e credor toda a sociedade.

³³ Conforme Chesnais (1995, p. 3).

Nessa trajetória onde o capital subordina a si todas as esferas da vida social, consumando a internacionalização, através da adaptação, Chesnais identifica dois fatores cujo papel foi decisivo, o primeiro foi “a desregulamentação financeira e o desenvolvimento da globalização financeira” e o segundo, a disseminação de novas tecnologias que intensificaram a globalização (CHESNAIS, 1996, p. 26).

Falando em novas tecnologias, Chesnais abre vias extremamente relevantes acerca das reveladoras contradições subjacentes à globalização, partindo da premissa de que as novas tecnologias, especialmente a teleinformática, cumpriram papel de intensificar a globalização, contribuindo assim para a valorização do capital, seu objetivo primeiro. Contudo, ao argumentar a repercussão da teleinformática para o capital e para o trabalho, aponta “quem” se beneficia, lançando luz sobre a compreensão acerca dos sentidos da globalização e seus rebatimentos à sociedade nos dias atuais.

Quando o autor afirma que embora a globalização tenha sido significativamente impulsionada, em meados dos anos 1970, pela inserção de “novas tecnologias” ou ainda pela “desregulamentação dos mercados”, “o determinante essencial é a transformação em profundidade do modo predominante de organização do trabalho”, afirma veementemente que, na desigual relação entre o capital e o trabalho, obviamente se beneficia o primeiro. Porque, enquanto as novas tecnologias possibilitam ao capital maior controle de sua expansão e reforça sua mundialização, quando se fala em trabalho, o “ganho” que a teleinformática proporciona é abrir portas para a terceirização, gerando as condições para a fragmentação dos processos de trabalho e, por último, viabilizar novas formas das quais o “trabalho a domicílio” serve de exemplo. Neste sentido, não restam dúvidas de que a “benéfica e necessária” globalização foi funcional ao capital, não ao trabalho (CHESNAIS, 1996, p. 28).

E na corrida em responder à crise e oferecer provisão à expansão do capital, foram pioneiros os governos Thatcher e Reagan³⁴, no início da década de 1980. Importante compreender que, como descreve Chesnais, dois caminhos levaram à mundialização, embora sejam distintos, estão interligados. O primeiro “movimento” diz respeito a “mais longa fase de acumulação ininterrupta do capital” desde 1914 e, o segundo, trata das “políticas de liberalização, de privatização, de desregulamentação e de desmantelamento de conquistas sociais e democráticas”, que, por andarem juntos, se constituíram em condições favoráveis à mundialização.

³⁴ Momento descrito também em Chesnais (2015, p. 10).

Sem a intervenção política ativa dos governos Thatcher e Reagan, e também do conjunto dos governos que aceitaram não resistir a eles, e sem a implementação de políticas de desregulamentação, de privatização e de liberalização do comércio, o capital financeiro internacional e os grandes grupos multinacionais não teriam podido destruir tão depressa e tão radicalmente os entraves e freios à liberdade deles de se expandirem à vontade e de explorarem os recursos econômicos, humanos, onde lhes for conveniente (CHESNAIS, 1996, p. 34).

Ocorre que, a conclusão a que Chesnais chega provoca temor, pois implica dizer que a mundialização resultou na marginalização dos países em desenvolvimento, diz ele:

O movimento da mundialização do capital é excludente. Com exceção de uns poucos “novos países industrializados”, que haviam ultrapassado, antes de 1980, um patamar de desenvolvimento industrial que lhes permite introduzir mudanças na produtividade do trabalho e se manterem competitivos, está em curso um nítido movimento tendente à marginalização dos países em desenvolvimento (CHESNAIS, 1996, p. 33).

Neste sentido, a mundialização preparou terreno para o advento daquilo que Mézáros (2009; 2011) chama de crise estrutural do capital, que aparece no cenário mundial na primeira década do século XXI, e se caracteriza pela “expansão ilimitada” do capital, “exacerbação da liquidez”, “instabilidade e insegurança”, tem suas origens neste novo padrão de acumulação e valorização do capital, a saber, sua mundialização e financeirização³⁵, com rebatimentos, por exemplo, sobre o mundo do trabalho, como afirma Carvalho (2015, p. 16-17).

Iamamoto (2010, p. 117) estratifica o período de mundialização financeira em duas etapas: a *primeira* compreende o período de 1982 a 1984, caracterizada pela composição da dívida pública enquanto instituidora de crédito e dos serviços da dívida, via importante para a transferência de capitais aos rentistas; e, a *segunda* etapa, tem como marco o ano de 1994, em que, segundo ela, as bolsas de valores prevalecem no cenário econômico, impondo reformas às empresas:

[...] normas de rentabilidade, exigências relativas à produtividade e à intensificação do trabalho, baixos salários, mudanças organizacionais nas estruturas produtivas, ‘flexibilidade’ das formas de remuneração etc (IAMAMOTO, 2010, p. 118).

De acordo com a estudiosa, a “mundialização financeira” compila fenômenos, a reforma do Estado, a reestruturação produtiva e a questão social, que, embora se manifestem sob faces distintas, compõem o mesmo processo, senão vejamos:

³⁵ Como explica Paulani (2019, p. 51), a financeirização é como se fosse a ponta de um *iceberg* (a metáfora é de nossa autoria), é aquilo que é visível em um “processo mais amplo”, diz ela, e acrescentamos profundo. Nela, “a acumulação se dá sob os imperativos da propriedade mais do que da produção e cada vez mais de capital fictício, que tem por princípio básico a capitalização de uma renda derivada de um sobrevalor futuro”.

O que se pretende insinuar é que a mundialização financeira sob suas distintas vias de efetivação unifica, dentro de um mesmo movimento, processos que vêm sendo tratados pelos intelectuais como se fossem isolados ou autônomos: a ‘reforma do Estado, tida como específica da arena política; a reestruturação produtiva, referente às atividades econômicas empresariais e à esfera do trabalho; a questão social, reduzida aos chamados processos de exclusão e integração social, geralmente circunscritos a dilemas da eficácia da gestão social; à ideologia neoliberal e concepções pós-modernas, atinentes à esfera da cultura [...] o que se olvida e obscurece é que o capitalismo financeiro integra, na expansão monopolista, processos econômicos, políticos e ideológicos, que alimentam o crescente movimento de valorização do capital (IAMAMOTO, 2012, p. 114).

Quais as implicações desta mundialização do capital e da globalização para os países em desenvolvimento? Qual a configuração assumida pelo capitalismo nos países da periferia do mundo globalizado? Quais as peculiaridades do nosso capitalismo tupiniquim? Como o Estado brasileiro, dos fins da segunda metade do século XX tem se posicionado nesta cena?

As respostas para essas indagações exigem esforço analítico. É nesta direção que caminha a construção teórica a seguir, visando identificar as pistas para a apreensão do Estado capitalista brasileiro, que tem se integrado à dinâmica do capital mundial, das últimas décadas.

3.3 O Estado Capitalista contemporâneo *made in Brazil*: os significados das últimas quatro décadas numa viagem de Collor a Bolsonaro

No tempo presente, o que significa falar de bolsonarismo? Por que se fala em ultraliberalismo, democracia em colapso³⁶, governo antidemocrático e neofascismo? Em que contexto se desenvolveu o Projeto INSS Digital? Qual a cena política brasileira desde o ano de seu surgimento, em 2017?

Quais os significados do governo Bolsonaro? Como se deu o processo de sua chegada ao poder? Que projeto de sociedade e de Brasil defende? De que modo suas medidas repercutem sobre a classe trabalhadora? Como o Brasil se insere no sociometabolismo do capital contemporâneo? Qual a arquitetura, a formação, a caracterização, e quais as feições do capitalismo brasileiro que, por aqui, se denomina de capitalismo tardio³⁷?

Essas interrogações figuram na lista das muitas questões que interpelaram e

³⁶ “Democracia em colapso?” foi o homônimo Seminário Internacional ocorrido em São Paulo, no período de 15 a 19/10/2019, sob a organização da Editora Boitempo. Na ocasião, se debateram “as origens e as diferentes perspectivas históricas, políticas e sociais que perpassam o conceito de democracia”. Disponível em <https://democraciaemcolapso.wordpress.com/>. Acesso em: 15 nov. 2019.

³⁷ De acordo com Behring (2015, p. 175) a categoria capitalismo tardio é utilizada para interpretar as tendências de crise do capitalismo em curso desde o fim da década de 1970.

dirigiram a tentativa de compreender e desvendar o tempo presente, não apenas no sentido de traçar uma espécie de linha do tempo, interessa, entretanto, capturar os significados destes tempos, a fim de construir através da avaliação do Projeto INSS Digital, uma visão da arquitetura do trabalho no serviço público, no INSS, sem pretensões de esgotar tão ampla e fecunda discussão, buscam-se pistas que permitam apreender a dinâmica, a lógica e o funcionamento deste Estado capitalista brasileiro e do mundo do trabalho por ele forjado.

Com o intuito de compreender o tempo presente, o percurso investigativo propõe uma breve viagem ao passado não tão remoto, especialmente dos fins da década de 1980 em diante, período da redemocratização³⁸, coroada com a promulgação da Carta Magna brasileira, momento imediatamente anterior ao efêmero governo Collor cuja marca deixada, como delimita Paulani (2006, p. 88), foi a de um governo neoliberal que, apesar da grande dose de experiência e do pouco tempo de que dispôs, buscou controlar os gastos públicos, justificando-se pelas bandeiras da desestatização da economia e da necessária transparência, amparado pelo moralismo da “caça aos marajás”.

3.3.1 Financeirização: o capital e as políticas sociais sob o domínio das finanças

Na tentativa de compreender a inserção do Brasil no cenário mundial do capitalismo financeirizado, Carvalho e Guerra (s/d.) delimitam as últimas três décadas dentro de quatro lapsos temporais, os chamados “ciclos de ajuste”. Para Paulani (2012, p. 89), ser considerado como “potência financeira emergente”, é a principal característica da economia brasileira hoje.

Mas afinal, o que é a financeirização do capital? Categoria originalmente desenvolvida por Chesnais, refere-se à dominação pelas finanças como parte constitutiva do capitalismo na contemporaneidade. Filho e Paulani (2011, p. 266) explicam que, na atual fase do capitalismo financeirizado, o “movimento do dinheiro submete o processo produtivo à sua lógica”. E ainda Paulani (2012, p. 97) afirma que “a economia brasileira é hoje uma economia financeirizada, com um acelerado processo de centralização de capitais e completamente integrada ao capitalismo rentista dominante. A fim de desvendar a operacionalização do capitalismo contemporâneo, Paulani (2016, p. 514) explica que o rentismo é um dos traços mais marcantes do processo de acumulação do capital, constituindo-se como sua própria

³⁸ Para Carvalho e Guerra (s/d., p. 13) o período denominado de redemocratização caracterizou-se pelo “confronto de dois projetos em disputa”. De um lado o do capital, capitaneado pela ala conservadora e de direita, do outro o dos trabalhadores, cujos protagonistas eram “setores progressistas e a esquerda emergente”, que colocavam sob tensão o sistema do capital.

natureza.

Para clarificar a relação estabelecida entre países centrais e periféricos sob a financeirização capitalista, casada com o neoliberalismo, Salvador (2010, p. 104-105) delimita o que se reserva a cada parte

No plano ideológico, o neoliberalismo traz a proposta de desregulamentação dos mercados financeiros, de produtos e do trabalho. Com isso, a dimensão financeira comanda as decisões das empresas a partir dos países centrais do capitalismo, enquanto que os países periféricos passam a depender cada vez mais de sua capacidade de pagamento de investimentos e de empréstimos externos absorvidos domesticamente. Estes ficam sujeitos à lógica dos países centrais que têm o poder de definir a circulação do capital, sobretudo a partir das decisões das matrizes das empresas transnacionais.

Na categorização de ciclos de ajuste do capitalismo brasileiro proposta por Carvalho e Guerra, a década de 1980 demarca o primeiro ciclo, cujo panorama político caracterizou-se pela efervescência política dos atores sociais, objetivando construir o Estado Democrático de Direito, materializado pela Constituição Federal de 1988 (CARVALHO; GUERRA; s/d., p. 9). No âmbito econômico, Paulani (2012, p. 92) adverte que o Brasil com sua economia periférica e industrializada se tornava vítima do processo de financeirização do capitalismo mundial.

O segundo ciclo de ajuste, conforme propõem Carvalho e Guerra foi vivenciado no período iniciado na década de 1990, se estendeu até 2002, caracterizou-se pela implementação da agenda neoliberal proposta pelo Consenso de Washington, o que possibilitou a consolidação do “ciclo brasileiro de ajuste, de forma tardia, intensiva e dependente” e a “inserção do país nos circuitos da mundialização do capital” financeirizado (CARVALHO; GUERRA; s/d., p. 10).

Embora seja consensual entre diversos autores a ideia de que o neoliberalismo chega ao Brasil pelas mãos de Fernando Collor³⁹ de Melo, então presidente no período de 1990 a 1992, alcançando seu apogeu com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, cujos governos compreenderam os períodos de 1995 a 1998, e 1999 a 2002, cabe registrar que diversos autores entendem que o neoliberalismo não chegou de maneira linear, uniforme, ou de maneira “pura”, ou seja, com adesão à ideologia reformista em sua integralidade. Por isso,

³⁹ Batista (1994, p. 27), por exemplo, explica que Collor foi o responsável pela adesão brasileira aos “postulados neoliberais recém consolidados no Consenso de Washington”, ressaltando o compromisso do ex-presidente com a plataforma neoliberal, o passaporte para o “Primeiro Mundo”. Paulani (2006, p. 67) também demarca o início dos anos 1990 como o período em que o neoliberalismo passou a ser mais difundido no Brasil, de modo a adjetivar a política econômica dos governos FHC, seu marco de surgimento. Já Carvalho e Guerra (s/d., p. 15) afirmam que, “[...] na última década do século XX, o Brasil assume uma inserção ativa e dependente no capitalismo financeirizado, atada à agenda estratégica do Consenso de Washington e seus pilares neoliberais: privatização, liberalização, desregulamentação, abertura massiva ao capital estrangeiro”.

é preciso vislumbrar que a história do neoliberalismo vem se construindo, com especificidades de acordo com cada país.

Aqui no Brasil, a Era FHC encerrou o segundo tempo do ajuste brasileiro ao capitalismo mundial, tendo sido aquele período marcado pelo combate à inflação com vistas à retomada do crescimento econômico (POCHMANN, 2016). Para tanto, FHC lançou mão do pacote neoliberal que tinha como propostas, segundo Soares (2000), a desregulamentação da economia, a retirada do Estado, as privatizações e a redução do setor público, dada sua ineficiência, ideologia sustentadora da Reforma Administrativa, compreendida como o processo de “enxugamento” do Estado, redução do seu tamanho, por sua vez operada via diminuição de ministérios, instituições, cargos públicos, servidores públicos, até afetar as próprias políticas públicas, tendo como primado a defesa da estabilidade econômica, a meta suprema de qualquer governo, como nos explica Anderson (1995, p. 11), o pagamento da dívida pública, a redução da inflação, com o alegado fim máximo do desenvolvimento econômico do país, a se processar via reformas fiscais.

De acordo com Paulani (2006, p. 89), somente FHC, a partir de 1995, consegue dar concretude ao neoliberalismo brasileiro, operacionalizando seu projeto de “modernizar” o Brasil, que se materializaria pela abertura da economia e pelas privatizações, objetivando o desenvolvimento econômico do país para que figurasse no rol dos países emergentes, em cumprimento aos ditames dos países centrais, especialmente os EUA (PAULANI, 2006, p. 89).

Nesta ótica, desde o governo FHC, as reformas ganharam centralidade na cena política, objetivando a modernização e a redução de gastos no serviço público, além da retração do Estado no campo das políticas públicas, com ênfase às de caráter social. O governo sustentava a ideia de que seria necessário estabelecer um “Estado Mínimo”, pois o gasto público e o déficit público eram os causadores da inflação, portanto, a solução viria em forma de privatizações e da redução do tamanho do Estado.

O discurso neoliberal preconizava que a retomada do crescimento tinha como requisito irrefutável a adoção de medidas no sentido de promover uma Reforma Administrativa na máquina estatal que passava inclusive pela demissão de funcionários, numa demonstração daquilo que Harvey (2008, p. 34) e Soares (2000) tratam como o pacote neoliberal que extrapola a economia, atingindo direta e cruelmente, a classe trabalhadora, “os mais frágeis”.

Embora se saiba que, no contexto do neoliberalismo o Estado cumpre papel de oferecer subsídios ao desenvolvimento do capital, alimentava-se a ideia de que o Estado

“saísse de cena”, se afastasse da regulação econômica, a fim de deixar que o mercado, sem sofrer interferências ou intervenções estatais, promovesse “uma melhor utilização dos fatores produtivos em benefício de toda a coletividade” (SOARES, 2000, p.15).

Em crítica veemente as medidas de ajuste neoliberais adotadas por países da América Latina, Soares (2000, p. 33) afirma que elas acabaram por promover dois grandes fatos com difíceis possibilidades de reversão que são “o agravamento das condições anteriores de desigualdade social” e “o surgimento de novas formas de pobreza ou exclusão social”.

E para justificar a tese de que a conta é paga pelos “mais frágeis”, a classe trabalhadora, afirma que os ajustes neoliberais extrapolam a esfera econômica e atingem o campo social, outrossim:

O ajuste neoliberal deve ser entendido não apenas como medida de caráter exclusivamente econômico, mas também como um projeto global para a sociedade – com políticas articuladas em todos os âmbitos, inclusive o social (SOARES, 2000, p. 34).

Ou, na afirmação de Harvey (2008, p. 38), na lógica neoliberal, em nome do pagamento da dívida externa, o ônus das medidas reformistas recai sobre a população

Sob a prática neoliberal, os tomadores são forçados pelo Estado e por forças internacionais a assumir o ônus do custo do pagamento da dívida sejam quais forem as consequências para a vida e o bem-estar da população local.

Lançando o olhar sobre a relação de dependência de países em desenvolvimento aos Estados Unidos, na década de 1980, que através do FMI⁴⁰, tutor econômico dos países em desenvolvimento e o Banco Mundial, emprestavam dinheiro ao México, Harvey (2008, p. 38) expõe o ciclo vicioso no qual estes países, irremediavelmente, se envolviam, pois, o investimento lhes custaria a adoção das chamadas reformas neoliberais, caracterizadas pelos “cortes nos gastos sociais, leis do mercado de trabalho mais flexíveis e privatização”.

Também Batista (1994, p. 8) em crítica à adoção das reformas neoliberais pelos países latino-americanos, os comparou aos países derrotados na Guerra Fria, descrevendo uma postura de resignação e acomodação por não se imporem enquanto nações, subordinando-se aos desígnios dos EUA.

Semelhantemente, Paulani (2006, p. 87) também criticou a “submissão incondicional” brasileira aos interesses dos Estados Unidos. Naquela ocasião, diz ela, as elites brasileiras tiveram papel fundamental, ainda que padecendo de “crônico sentimento de

⁴⁰ Segundo Salvador (2010, p. 101), com a crise da dívida que assola os países latino-americanos nos fins em meados da década de 1980, ele cita o emblemático caso do México, o FMI assume o papel de tutelar, proteger, gerir a política econômica dos países da periferia do capitalismo.

inferioridade” para que as idéias liberalizantes aqui aportassem com tanta veemência, na expectativa de que o neoliberalismo fosse nos proteger de perder “o bonde história”, o que nos impediria de adentrar ao “admirável mundo novo da globalização”, o passaporte para a modernização.

Sob o signo das reformas neoliberais incutidas pelos EUA à latino-América, na relação entre democracia e economia de mercado não se oculta a prevalência desta sobre aquela, explicou Batista (1994, p. 10)

O pleno funcionamento das instituições democráticas parece até mesmo ser visto como um "excesso de democracia", algo capaz de se converter em empecilho às reformas liberalizantes da economia, na medida em que enseje a emergência, tanto no Executivo quanto no Legislativo, de lideranças não comprometidas com as propostas neoliberais. A modernização da América Latina deve se fazer assim, prioritariamente, por um processo de reformas econômicas.

A afirmação objetiva e contundente do autor permite compreender então, que, neste cenário neoliberalizante, num processo em que se almeja o desenvolvimento econômico e social, não se tem a democracia como meio, tampouco as questões sociais, pois, em primeiro lugar, estão o capitalismo e o mercado, a democracia⁴¹ vem depois, por isso ele também alerta para o fato de que a liberalização e proposta de modernidade resultaram no “alastramento da miséria na América Latina” (BATISTA, 1994, p. 11).

Neste sentido, compara a uma “transusão de sangue às avessas”, os países latino-americanos acabaram ajudando mais os países centrais, tanto financeira como comercialmente, do que a si próprios, em atitude que classifica como servil, denotando relação de dependência, quando deveria ser de interdependência, visto que compreende que um projeto de desenvolvimento do Brasil até requer a existência de seu relacionamento com o mundo, mas sem pressupor a construção de “consensos” de “fora para dentro” (BATISTA, 1994, p. 12 e 33-34).

Retomando a análise contextual dos fins da década de 1980, no Brasil, e, seguindo a trilha percorrida por Paulani, é importante analisar que, naquele contexto pós-constituente, lutava-se pela afirmação dos direitos, recentemente conquistados no texto constitucional, razão pela qual se entende que é necessário problematizar a ideia de que na década de 1990, no Brasil, o neoliberalismo foi responsável pelo “desmonte das políticas sociais”.

Brettas (2017, p. 61-62), por exemplo, argumenta que dada a condição de dependência, se comparado às economias centrais, não há o que se falar em *Welfare State*. Portanto, se não houve, no Brasil, Estado de Bem-Estar Social nos moldes das experiências do

⁴¹ Anderson (1995, p. 19) acrescenta que Hayek já afirmava que a democracia jamais poderia ser considerada

centro, no período anterior à década de 1990, não se pode falar em desmonte, visto que sequer havia políticas sociais, que estavam em vias de materialização, marcando o panorama brasileiro no período pós-88 por uma dinâmica contraditória entre a afirmação dos direitos e a chegada do neoliberalismo. De um lado chegava o ideário neoliberal, do outro, as tentativas de implementação das embrionárias conquistas constitucionais, cujos traços à brasileira, delimitam uma polarização de interesses distintos, em suas palavras:

O neoliberalismo, portanto, se consolida em meio a um processo de implementação – muito limitado e contraditório – de políticas sociais referendadas pela lógica do direito e fruto de um processo de lutas e organização da classe trabalhadora. [...] O neoliberalismo não se deu por uma aplicação direta e mecânica de um receituário vindo de fora. Ele esbarrou em lutas e resistências da classe trabalhadora.

Convergingo ideologicamente com Brettas, Silva (2010) também entende que, na América Latina, embora admita a existência de posicionamentos em contrário⁴², apesar dos avanços consolidados na Constituição Federal de 1988, especialmente o que se entende por Seguridade Social, a partir de então, tomando como modelo o social-democrata e keynesiano, não se pode falar de Estado de Bem-Estar Social.

Nos fins da década de 1990, paradoxalmente, o movimento mundial rumava em direção oposta, criticando duramente o Estado de Bem-Estar Social do pós-guerra, e juntamente com ele, a intervenção estatal, “o tamanho e o grau de intervenção do Estado”. Ou seja, enquanto no mundo se disseminava a ideologia neoliberal que pregava as imprescindíveis reformas do Estado, com vistas à sua minoração, no Brasil, envidavam-se esforços em direção à concretização desses direitos. Desse modo, essa polarização de interesses contraditórios representou grandioso e histórico paradoxo brasileiro, vindo a obstaculizar a materialização das políticas públicas, inclusive a Previdência Social, tomada como exemplo por Paulani (2006, p. 90), cujo regime de repartição⁴³ simples que tem por base a solidariedade intergeracional⁴⁴ e o Estado como provedor colide frontalmente com os

valor central no neoliberalismo.

⁴² Ele cita Soares (1999) e explica que, segundo ela, alguns elementos das políticas sociais latino-americanas indicariam sim a existência de um Estado de Bem-Estar Social na região, apesar de reconhecer diferenças nas “estruturas de proteção social”.

⁴³ O regime de previdência social de repartição simples é conceituado por Silva (2010a, p. 187) como aquele em que o trabalhador contribui com um percentual sobre sua remuneração, essas contribuições são arrecadadas durante determinado período para, posteriormente, serem revertidas em benefícios. Neste tipo de regime, diz ele, “as entradas são iguais às saídas”, sem que se constituam reservas. Para Granemann (2012, p. 255) a repartição consiste, como o próprio termo diz, em repartir os recursos arrecadação entre aqueles que necessitem de proteção num momento determinado.

⁴⁴ Quer dizer que o financiamento da política de Previdência no regime de repartição simples, o chamado financiamento tripartite, se dá com a participação de três partes, o trabalhador, o empregador e o governo. Segundo essa lógica, os trabalhadores ativos têm uma cota de responsabilidade no pagamento dos benefícios aos inativos, por isso se fala em solidariedade entre as gerações.

interesses do capital de ter liberdade para se mover sem quaisquer interferências, inclusive do Estado, conclui

Esse sistema não combinava com os novos tempos, não só por conta do peso dessas despesas no orçamento público, mas pela privação, sofrida pelo setor privado, de um mercado substantivo e promissor, até então praticamente monopolizado pelo Estado.

Ou seja, enquanto a sociedade brasileira tentava superar as marcas das duas décadas de ditadura militar, aspirando por uma sociedade democrática e socialmente justa, os governos neoliberais dos fins da década de 1980 e início de 1990, sob as diretrizes dos países centrais, defendiam a redução do tamanho do Estado, as privatizações, o controle dos gastos públicos e a abertura econômica, medidas consideradas fundamentais para a modernização da economia brasileira e para seu ingresso na “nova economia globalizada”⁴⁵, juntamente com a estabilização econômica, foram fundamentais para a inserção brasileira no cenário mundial do capitalismo financeirizado (PAULANI, 2006, p. 90).

Na mesma direção, Brettas (2017, p. 59) observa que o texto constitucional não teve a capacidade de estruturar a rede de proteção social lá preconizada por duas razões. A primeira delas refere-se à lacuna entre sua aprovação e sua regulamentação através de legislação complementar que só viria a ser materializada posteriormente; a outra razão, analisa a autora, trata das “condições históricas e materiais” não consolidadas naquele contexto, contribuindo para uma espécie de construção e reconhecimento tardio, que foi se operando em meio ao paralelo desmonte.

A partir de tal premissa, tem-se como efeito mais devastador do chamado ajuste neoliberal no Brasil, a “pauperização das políticas sociais”, além da desregulamentação do trabalho, objeto desta pesquisa, que trata de avaliar o Projeto INSS Digital para identificar sua repercussão sobre o trabalho do servidor do INSS.

Neste panorama reformista, os gastos, singularmente os de natureza social e os custos com o próprio governo, com os servidores públicos, têm, historicamente, se constituído como o grande malefício às contas públicas, daí se defender e apostar nas privatizações e na redução do tamanho do Estado como resposta a este chamado desequilíbrio fiscal das contas do governo.

No processo de desvendamento do capitalismo contemporâneo, Duménil e Lévy (2007, p. 3) se referem à relação de dominação do capital sobre o trabalho como manifestação de imperialismo e violência, onde o trabalho se subordina aos interesses econômicos:

⁴⁵ Cf. PAULANI, 2012.

Trata-se diretamente de violência nesse processo de domínio. A violência econômica simples toma a forma da abertura das fronteiras comerciais e financeiras entre países de níveis de desenvolvimento muito diferentes, com consequências desastrosas para muitos países menos avançados cuja mão-de-obra fica comparativamente cara; a dívida dos países menos desenvolvidos, no contexto de taxas de juros reais, até recentemente, elevadas, é uma manifestação de tais estruturas de exploração. Porém, a violência também assume suas formas tradicionais: aquelas da corrupção, da subversão golpista e da guerra. A esse respeito, o imperialismo tem que ser compreendido como um amplo conjunto de práticas econômicas, políticas, culturais, etc., e não pode ser reduzido a nenhum dos seus componentes isolados.

E nessa violenta investida do, pelo e para o capital, perdem o trabalho e o trabalhador. Neste contexto, as políticas sociais têm aprofundadas suas características de “fragmentação, focalização e privatização”, onde, no jogo de tornar os direitos atrativos ao mercado privado, perde sempre o trabalhador, sobretudo no contexto de financeirização, que, em nome da expansão da acumulação capitalista, vêm intensificados os mecanismos de exploração e desregulamentação do trabalho, posto que a sobrevivência do capital requer a reorganização do trabalho (BRETTAS, 2017, p. 63).

Considerando que o objetivo central desta investigação se constituiu no interesse em desvendar, a partir do INSS Digital, que se apresentou como nova forma de atendimento, a arquitetura e a dinâmica do trabalho do servidor do INSS, tornou-se imperativo compreender a dinâmica do Estado neoliberal, tomando o neoliberalismo não como mero “pano de fundo”, mas enquanto fenômeno que se constituiu como o aparato ideológico de que o capitalismo lança mão, a fim de retroalimentar seus próprios interesses, a expansão capitalista, sentido em que opera a transferência de ônus e as repercussões de suas medidas ao trabalhador, no caso em análise o servidor público, numa desigual relação em que o Estado atua como patrocinador da distribuição dos recursos oriundos do trabalho para alimentar a “formação do grande capital”, conforme adverte Paulani (2012, p. 98).

Dentre o rol dos neoliberais brasileiros, foi o resiliente FHC aquele cujas medidas reformistas foram adotadas com a mais perfeita disciplina e foco no receituário estadunidense. Outro exemplo da façanha aqui descrita é ressaltado em Brettas ao lembrar que a criação do Fundo Social de Emergência em 1994, posteriormente denominado de Desvinculação de Receitas da União, a DRU, em 2000, assim como a Lei de Responsabilidade Fiscal, do mesmo ano, ambas medidas da “Era FHC”, tiveram o significado de prestar contas da dívida junto aos mandantes, priorizando seu pagamento, mediante do direcionamento de recursos destinados a outros fins, inclusive das políticas sociais, se necessário fosse, neste sentido, a dívida pública constitui a base do processo de financeirização brasileiro, segundo a economista (BRETTAS, 2017, p. 64).

Demarcando a relevância deste tempo para a inserção do Brasil no circuito da financeirização econômica, Paulani (2006, p. 96) afirma que o Estado capitalista neoliberal brasileiro deste século, especificamente no governo Lula⁴⁶, se desenvolveu uma espécie de sentimento de “emergência econômica”, como se fossem necessárias e inadiáveis as medidas econômicas, sobretudo as diminuições que tornariam o Estado mínimo para o trabalho, de modo que todas as políticas se subordinassem ao capital, explica:

Já antecipamos também que um sentimento difuso de ‘emergência econômica’, no sentido de exceção, vem acompanhando a emergência do país como promissor mercado financeiro. Mas é no governo Lula que a decretação desse estado de emergência converte-se em necessidade.

Neste sentido, sob as justificativas da defesa e do desenvolvimento econômico, a proteção social foi preterida, criando duas modalidades de Estado, perfeitamente antagônicas, o Estado de Exceção⁴⁷ e o Estado de Direito, que em suas palavras quer dizer:

Mas o estado de exceção é justamente o oposto do estado de direito. Sob seus auspícios, uma espécie de vale-tudo toma o lugar do espaço marcado por regras, normas e direitos. Trata-se da suspensão da normalidade, da suspensão da ‘racionalidade’. São puras medidas de força justificadas pelo estado de emergência e pela necessidade de ‘salvar’ a sociedade (neste caso, em que a emergência se tornou norma, trata-se de salvar a sociedade do eterno perigo da inflação e do inaceitável pecado da perda de credibilidade). A armação do estado de emergência econômico que presenciamos foi, assim, condição de possibilidade para que nossa relação com o centro passasse da dependência tecnológica típica da acumulação industrial à subserviência financeira típica do capitalismo rentista (PAULANI, 2006, p. 96).

Segundo ela, foi exatamente essa decretação do estado de emergência que possibilitou o aprofundamento da relação de dependência brasileira com os países centrais, tirando-o da posição de “dependência tecnológica” para “subserviência financeira”, característica do capitalismo rentista.

E neste percurso analítico que conduz à compreensão do Estado capitalista brasileiro contemporâneo, sob o signo do neoliberalismo, insurge a questão, se juntamente com Collor e FHC, os governos Lula podem mesmo ser inseridos no rol dos neoliberais. Para Paulani (2006), assim como para Pochmann (2016), a resposta é sim. Ela aponta que, três razões justificam a inserção dos governos Lula no circuito do neoliberalismo brasileiro: a primeira diz respeito ao fato de aderir ao processo de transformação do Brasil na “plataforma

⁴⁶ Sob a análise de Carvalho e Guerra (s/d., p. 10), os governos Lula, ou seja, o período de 2003 a 2010, integram o terceiro momento dos ciclos do ajuste brasileiro ao capital financeirizado, tendo sido marcado pela “consolidação das políticas de ajuste e de reconstituição do mercado interno de consumo de massa”. É o tempo da chamada “virada à esquerda” na América Latina, considerando-se a ascensão de governos progressistas ao poder.

⁴⁷ Paulani (s/d., p. 7) explica que o caso do Brasil é emblemático ao criar um “estado de emergência econômico” de modo a transformar a emergência em regra e fazendo da exceção o modelo de governo, especialmente ela se

de valorização financeira internacional”, e essa conversão brasileira aos pressupostos neoliberais se deu pela credibilidade nos mercados internacionais de capital, a alta taxa de juros, as mudanças no mercado cambial que favoreceram o envio de recursos ao exterior, além do projeto de tornar o Banco Central mais autônomo.

A segunda justificativa trata da política macroeconômica escolhida, “de matriz ortodoxa”, que é aquela que advoga pelo crescimento econômico a partir da criação de condições para a valorização do “ambiente de negócios”, que por sua vez é proporcionada pela “defesa dos direitos dos credores” e pela “desregulamentação do mercado de trabalho”, além da manutenção do tripé econômico: câmbio flutuante, metas de inflação e ajuste fiscal, a busca pelo equilíbrio das receitas e despesas e o superávit primário (PAULANI, 2006, p. 98).

A última razão pela qual Paulani (2006, p. 99) entende que os governos Lula foram sim neoliberais reside no fato de que, naquele período, as políticas sociais tinham caráter compensatório, o que quer dizer que, em lugar de proporcionarem “inclusão”, elas acabam por promover as “fraturas sociais”.

Por todo o exposto, diz a autora, que o governo Lula representou, do ponto de vista da esperança em justiça social, verdadeira frustração. Sob o falacioso discurso neoliberal, o Brasil se distanciou da possibilidade de se desenvolver, tornando-se mais dependente e submisso aos interesses da acumulação financeira do grande capital, o contexto e império sob o qual se buscou combater as desigualdades, como afirmam Carvalho e Guerra (s/d., p. 23)

Por esta dupla via, na busca do equilíbrio de forças inconciliáveis, a ‘Era Lula’ assume a opção política de efetivar programa de combate à desigualdade, dentro da ordem capitalista, que reproduz e aperfeiçoa, com sua macroeconomia de ajuste.

O cenário econômico determinado por escolhas neoliberais, desde a década de 1990, permaneceu inalterado com Lula, que inclusive privilegiou-se do bom momento vivido pela economia mundial para investir, em seus dois governos, em políticas de enfrentamento à pobreza, situação que só foi ameaçada com a crise mundial de 2008, que colocaria em xeque a continuidade do contraditório arranjo “política econômica liberal” *versus* “programas sociais de alto impacto” (PAULANI, 2019, p. 53).

Ao analisar o cenário econômico sob o capitalismo mundial do ano de 2008, comparada por muitos aquele da década de 1930, Salvador (2010, p. 109) aponta que, dada a financeirização do capital, aquilo que denomina de “globalização financeira”, um indicativo de que os investimentos não estavam centralizados em território balizado, a crise é

descentralizada, assim como o capital assume o “discurso” e entra em “defesa da eficiência do mercado, da privatização, da desregulamentação”, de modo que foi o Estado conclamado, “ou melhor, o fundo público⁴⁸”, utilizado com respeitada proatividade, para compartilhar os prejuízos, ainda que por uns tenha sido considerada apenas como uma “marolinha⁴⁹”.

Seguindo o curso da história, o período que compreende os anos de 2011 a 2014, o primeiro governo Dilma, denominado por Carvalho e Guerra (s/d., p. 10) como o quarto momento dos ciclos de ajuste brasileiro ao capitalismo financeirizado, caracterizou-se pela continuidade e “consolidação das políticas de ajuste com afirmação do neodesenvolvimentismo⁵⁰”, o que quer dizer que o Estado atuou tensionado entre as tentativas de enfrentamento à pobreza e o atendimento aos interesses do capital, promovendo o chamado “governo de conciliação de classes”, visto que, segundo as analistas, “na ‘Era Lula’, efetiva-se um processo hegemônico sem o enfrentamento de grandes projetos de sociedade” (CARVALHO; GUERRA; s/d., p. 10, 20-21).

O tempo presente, iniciado com o segundo governo Dilma, em 2015, e interrompido em 2016 por Temer, ainda em curso com Bolsonaro, a partir de 2019, configura o quinto e atual momento dos ciclos de ajuste do Brasil ao capitalismo financeirizado, cujo contexto marcado por “instabilidade econômica, política e social” é o que Carvalho e Guerra (s/d., p. 11) descrevem

[...] em meio à explosão da crise brasileira, em um cenário de redução drástica do crescimento, com aumento dos índices de desemprego e retorno da inflação, instaurando-se, assim, um tempo de instabilidade econômica, política e social, com ampla difusão midiática. Na vida social brasileira, emergem, fortemente, novas formas de conservadorismo, encarnadas em um “ódio social”, a materializar-se em expressões de intolerância, preconceitos, xenofobia, e discriminação de diferentes ordens. Acirra-se a crise política, com o recrudescimento da cultura clientelista, da troca de favores, tendo à frente um Congresso Nacional, majoritariamente conservador e reacionário, a pôr em questão direitos fundamentais, historicamente conquistados. Sob a pressão do capital financeiro, o governo retoma a ortodoxia das políticas de ajuste, efetivando o que vem sendo denominado “ajuste à direita”, nos

⁴⁸ Salvador (2010, p. 111) observa a rapidez que o capitalismo lança mão do fundo público em socorro próprio, afirma o autor, “a rapidez e a agilidade do fundo público brasileiro usadas para socorrer o mercado financeiro são uma amostra da influência dos bancos no domínio da agenda econômica do nosso país.”

⁴⁹ Termo usado pelo então presidente Lula, em 2009, para referir-se ao modo como a crise imobiliária iniciada nos EUA, no ano de 2008, chegaria ao Brasil, em forma de “marolinha”, denotando a idéia de que, diferentemente daquele país, no Brasil os impactos não seriam tão prejudiciais. À época, o jornal francês *Le Monde* publicizou posicionamento favorável à opinião emitida por Lula. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,lula-acertou-ao-falar-que-crise-era-marolinha-diz-le-monde,436390>. Acesso em: 28 nov. 2019.

⁵⁰ Considerando que este novo desenvolvimentismo não tem sido capaz de proporcionar ao Brasil o efetivo desenvolvimento econômico, social, político e institucional, em Gonçalves (2013) recebe a denominação de “desenvolvimento às avessas”. Segundo o autor, sobretudo nos governos Lula, “sob a aparência de desenvolvimento” o que se vivenciou, de fato, foi um retrocesso, uma volta ao passado, e não “marcha radiante para o futuro”.

marcos da financeirização dependente, a privilegiar os interesses do capital, sem quaisquer limites.

O primeiro governo Dilma, de 2011 a 2014, foi orbitado no cenário mundial pela crise do capital. O Brasil de Dilma, dada sua inserção no cenário do capitalismo mundializado, buscava soluções em meio a um “híbrido arranjo de políticas de ajuste e neodesenvolvimentismo”, figurando como “potência global emergente” por ter dado continuidade aos investimentos nas políticas de enfrentamento à pobreza, muito embora não tenha contado com investimentos públicos que abrissem caminhos aos investimentos privados (CARVALHO; GUERRA, s/d., p. 23-24). Neste sentido, as autoras afirmam que, a inserção brasileira no capitalismo financeirizado se deu por meio de duas vias interligadas: a primeira a subordinação à acumulação rentista, e a segunda via, uma inserção periférica⁵¹ e subordinada aos processos de “acumulação por espoliação”⁵², da seguinte forma:

A rigor, constrói uma inserção no capitalismo contemporâneo, mediante duas vias organicamente interligadas: inserção subordinada na acumulação rentista, por meio de uma política monetária e cambial de ajuste, constituindo-se uma “*plataforma emergente de valorização financeira*”, especialmente atraente para o capital especulativo, em função das elevadas taxas de juro oferecidas a este capital, a deslocar-se em busca de mercado, em função da crise nos centros capitalistas hegemônicos; inserção internacional periférica e subordinada nos processos de “acumulação por espoliação”, expropriando recursos naturais, atualizando e ressignificando a função histórica do País de fornecedor de metais preciosos e matérias primas e de produtor de bens primários, de baixo valor agregado. Trata-se da reprimarização da pauta de exportações, atendendo à demanda internacional, com destaque para aquela originada na China (CARVALHO; GUERRA, s/d., p. 25).

Nessa trilha que intenta compreender o Estado brasileiro recente, surgem alguns questionamentos. O que o governo Dilma não teve que Lula teve? O que diferencia os governos petistas de Lula e Dilma e qual a direção de cada um deles? Carvalho e Guerra (s/d., p. 26) continuam apontando as respostas, afirmando que, no campo da política, Dilma não teve a mesma habilidade para conduzir, liderar, gerir essa política de conciliação com a mesma “diplomacia” que Lula, e ao tentar atender aos interesses polarizados do capital e do trabalho, ergueu um “equilíbrio instável”, que pode ter posto em risco sua própria permanência no governo:

[...] procede à distinção entre o “cesarismo lulista” e o “governo de equilíbrio” de Dilma: ao contrário de Lula, a Presidenta, na condução da sociedade política, não consegue colocar-se como *condottiere* do movimento geral da sociedade. Buscar conciliar interesses de segmentos do capital e necessidades de inclusão das massas populares, construindo um equilíbrio instável, em uma composição de forças de alto

⁵¹ Cf. CARVALHO, 2015.

⁵² Cf. HARVEY, 2004.

risco que, de fato, desmonta-se nos percursos da crise brasileira que vai marcar, de forma decisiva, o segundo mandato de Dilma Rousseff.

No campo da economia, apontam as estudiosas, tomando por base os argumentos de Paulani (2014, p. 1), que o fato de Dilma ter lançado mão de uma política heterodoxa, diferentemente de Lula, causou “horror nos mercados financeiros”, desagradando os interesses do grande capital, que se caracterizou, segundo a economista:

Ela começou com uma mudança no Banco Central, baixou os juros, enfrentou corajosamente o *lobby* financeiro usando os bancos públicos para reduzir os *spreads* dos bancos privados, deu força para o PAC e para o Minha Casa Minha Vida, que é um grande pacote de investimentos e tem um fator multiplicador muito alto na economia.

Paulani (2014) explica que o segundo mandato da presidenta Dilma representou uma afronta ao capital, pois, em seu primeiro governo, comprometeu-se com a redução das desigualdades de renda. Porém, na expectativa de investimentos privados que teriam como contrapartida “isenções fiscais e desonerações nas folhas de salários”, o governo Dilma recuou em investimentos públicos, que poderiam ter proporcionado o esperado crescimento econômico brasileiro, dado cenário externo favorável, como aponta Paulani (2019, p. 54). Porém, o aprofundamento da crise econômica e a ausência dos investimentos privados, podem ter preparado o terreno político para o golpe e o *impeachment* de Dilma, em abril de 2016.

Então, cercada pelas chamadas “revoltas de junho de 2013”, a surpresa histórica de que falam Carvalho e Guerra (s/d.), a mídia e as camadas conservadoras da sociedade encontraram terreno fértil para fomentar seu “terrorismo econômico”, que consistiu na construção de uma ideologia em defesa do ajuste fiscal, dada a situação de falência econômica do Brasil. Esta suposta falência fundava-se nos argumentos de que o Brasil tinha perdido a credibilidade no mercado mundial, criticavam a “inflação fora de controle”, apontavam o déficit público, de modo a justificar a mudança da política, como se vê:

Então se cria uma narrativa para os leigos e se monta uma imagem que nem de longe corresponde à realidade. Eu acho que o principal problema da economia hoje é que ela não cresce. Porque o nível de emprego continua muito bom, o salário médio real continuou crescendo, o salário mínimo também cresceu, não há descontrole da inflação, não há perda de credibilidade, não há descontrole dos gastos, não há nada disso. Isso tudo é uma orquestração mesmo para fazer ver que tem um problema, porque a política econômica que a presidenta seguiu é baseada em alguns princípios que não são aceitos pelo mercado, principalmente a questão da política monetária. Eles fazem esse terrorismo para tentar forçar a mudança da política (PAULANI, 2014, p. 3).

Assim, “dai a César o que é de César”. Recorre-se à metáfora bíblica para pensar na contribuição de cada governo para a conformação deste Estado brasileiro contemporâneo

Ajustador, que se delineou sob a ideologia neoliberal, defensor ávido do reformismo, a fim de favorecer o capital, sobretudo nessa fase financeirizada e rentista, relegando os custos ao trabalho, numa histórica e crônica relação de submissão e dependência.

Para terminar, a fim de decifrar o tempo recente e delinear o capitalismo brasileiro, regressa-se rapidamente aos anos 1990, mais uma vez.

A Collor foi atribuída a paternidade de dois filhos, sendo uma barrigada de gêmeos: um dos filhos foi o neoliberalismo e, sua irmã gêmea, a financeirização/mundialização; FHC foi o neoliberal mais resignado que o Brasil já teve; nos governos Lula conheceu-se o sentido da conciliação: a coalisão de ajuste neoliberal e enfrentamento à pobreza; com Dilma, fiel escudeira de Lula, mas nem tanto, essa conciliação não foi circundada pelo mesmo equilíbrio, o que lhe custou a própria “cabeça”; Temer além de ter sido discípulo fiel da doutrina neoliberal, ainda abriu “o mar vermelho”, ou pior, verde-amarelo, para que Bolsonaro passasse...

Neste sentido, como ensina Carvalho (2010, p. 245), o Estado brasileiro, integrante da cena do capital contemporâneo, opondo-se ao Estado Democrático que privilegia a dimensão do público, na perspectiva da ampliação dos direitos, se fortalece enquanto Estado Ajustador, “regido pela lógica da mercantilização, ajustando-se aos ditames da ordem do capital”.

Collor e FHC foram os representantes da primeira geração brasileira de neoliberais dos anos 1990. Os anos 2000 apresentaram ao Brasil de Lula e Dilma a segunda geração neoliberal. A partir de 2016, a viagem neoliberal seguiu com Temer, gestão para a qual se voltaram as reflexões que se seguem, acerca do período de 2016 a 2018, em que Temer ocupou o poder, após o Golpe de 2016, e, na perspectiva da classe trabalhadora ou de todos aqueles brasileiros que almejavam justiça social, o “ano que não deveria ter existido”, na definição de Antunes (2017).

Como bem conduz Paulani (2019, p. 54) nesta análise histórica, o “governo de ocupação” de Temer, visando colocar a economia brasileira “nos trilhos”, foi o responsável por várias medidas que caracterizaram um “programa liberal puro”, mas perfeitamente destituído das conquistas sociais alcançadas com Lula, dentre os quais destaca a EC nº 95/2016, responsável por congelar os investimentos em políticas sociais por vinte anos, além da Reforma Trabalhista⁵³ e a Lei da Terceirização⁵⁴, que revisitaram a “vetusta CLT”,

⁵³ A Reforma Trabalhista a que Paulani se refere foi operacionalizada por meio da Lei nº 13.467, de 14 de julho de 2017 e consistiu na alteração da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), regulamentando o trabalho de regime parcial; o teletrabalho, inclusive acerca das responsabilidades pela aquisição dos equipamentos necessários à sua realização; a responsabilização do trabalhador em prevenir doenças e acidentes de trabalho; o

atacando frontal e irreversivelmente os direitos da classe trabalhadora, contribuindo e aprofundando decisivamente para a sua precarização, um dos pilares constitutivos das contrarreformas neoliberais.

A necessidade de vencer a crise foi utilizada como argumento para a própria destituição da presidente, alegando-se que, enquanto Dilma não caísse, os investimentos não seriam retomados e a economia continuaria estagnada.

É importante notar a direção destas medidas, para além do tempo em que foram adotadas. A fragmentação dos direitos e a desregulamentação do trabalho são pilares das reformas neoliberalizantes que não têm outro intuito senão alimentar a fome do capital e viabilizar sua expansão ou oferecer respostas às suas crises. Nesta perspectiva, compreende-se o porquê dos argumentos de que as leis trabalhistas brasileiras já não correspondiam à realidade, estando obsoletas, precisando, portanto, de “modernização”, porque já não eram funcionais ao capital, no atual cenário e fase de acumulação capitalista.

Então, sob clima de terror fundamentado na ideologia ultraliberal, desde 2016, apregoa-se que o crescimento do país depende das soluções para a crise, que tem se amparado na “demonização do PT”, na prisão de Lula, assim como também a reforma da Previdência foi usada como requisito para a retomada do crescimento brasileiro, conforme análise de Paulani (2019, p.54)

A permanência da crise tem efeitos devastadores sobre a renda, o emprego, a desigualdade e a miséria, mas tem jogado um papel fundamental na criação de um clima de terror que possibilita a aprovação, praticamente sem contestação, de tudo aquilo que fortalece o projeto de ultraliberalismo que estava na mira dos golpistas desde o fim de 2015. [...] Depois foi a vez das reformas acima mencionadas, defendidas com o mesmo alibi de que eram necessárias para vencer a crise. Eleitoralmente, a demonização do Partido dos Trabalhadores e a prisão sem provas do ex-presidente Lula jogaram o mesmo papel: a mensagem implícita nesses movimentos era a necessidade de destruir o PT para que o país voltasse a crescer.

Neste sentido, o “governo de ocupação” de Temer se constituiu como preparação dos caminhos que seriam trilhados por Moisés, ou melhor, o Messias Bolsonaro, para sua travessia pelo mar vermelho ultraliberal, antidemocrático e autoritário, donde se questiona se seria um messias ou o faraó, mais preocupado com a destruição do povo brasileiro, analogamente aquele das descrições bíblicas.

trabalho intermitente, numa prevalência daquilo que é negociado sobre o legislado, no que tange, por exemplo, banco de horas, horários de descanso para a trabalhadora mulher quando em situação de gestação, extinção de contrato de trabalho, etc.

⁵⁴ A chamada lei da terceirização é outra norma aprovada no governo Temer, que regulamenta o trabalho desprotegido e precarizado no Brasil, a Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017, dispõe sobre o trabalho temporário e a prestação de serviços.

A chegada de Bolsonaro ao poder em janeiro de 2019, como resultado das eleições presidenciais de 2018, por ser um candidato de extrema direita, por sua aproximação com militares, por sua aversão à democracia e filiação aos pressupostos neoliberais, estando ainda o Brasil sob os efeitos da chamada crise mundial do capital de 2008, que aqui repercutem ainda sob a forma de estagnação econômica, “recrudescimento da desigualdade, pobreza e violência”, impuseram e continuam a impor inúmeras incertezas e interrogações (PAULANI, 2019, p. 48).

Neste contexto de crise, as estratégias antes válidas parecem não fazer mais tanto sentido, nem alcançar o suposto fim a que se propuseram *a priori*, senão apenas operaram a serviço da valorização do capital. Assim, diz Paulani (2019, p. 49), aconteceu com as privatizações, que só promoveram a transferência de responsabilidade do campo da política para o mercado. O mesmo se deu com o pregado controle das contas públicas que evidenciaram o interesse em conter investimentos estatais. Outro exemplo, diz ela, é o da reforma da previdência, que, em lugar de solucionar os problemas apontados, acabaram por impor a implementação do regime de capitalização, destruindo os de repartição ainda existentes, um caminho “inseguro e desastroso”.

Lamentavelmente, a inter-relação entre tendência a uma liberdade radical do mercado e o “desmantelamento do estado de bem-estar” estadunidense, que deveria nos servir de “advertência”, tornou-se “ “exemplo”, segundo Bauman (1998, p. 61), pondo no altar máximo a lucratividade capitalista:

Num mundo em que os principais atores já não são estados-nações democraticamente controlados, mas conglomerados financeiros não –eleitos, desobrigados e radicalmente desencaixados, a questão da maior lucratividade e competitividade invalida e torna legítimas todas as outras questões, antes que se tenha tempo e vontade de indagá-las.

Encerramos este trecho da caminhada aqui proposta, com a pista analítica de Carvalho e Guerra (s/d., p. 6), que não deixam dúvidas quanto à centralidade do Estado brasileiro no seio do capital, dizem elas que, “ao longo da história, o Estado Brasileiro configura-se como um Estado forte⁵⁵, claramente a serviço dos interesses privados, com um decisivo papel no desenvolvimento da civilização do capital”.

Nesta perspectiva, o forte, robusto e interventivo⁵⁶ Estado capitalista brasileiro se constrói. Dito *neoliberal* porque advoga pela retração estatal a serviço do capital, em

⁵⁵ Cf. BRETTAS, 2017; ANDERSON, 1995.

⁵⁶ Contrariando a insustentável distorção liberal do não intervencionismo estatal, Brettas (2017, p. 56) explica que o Estado capitalista dependente, como é o caso do Brasil, sob o neoliberalismo, dada sua condição de dependência frente aos países centrais possui “acentuado caráter interventivo”, visto seu papel fundamental de

detrimento da democracia, da justiça e das políticas públicas; *financeirizado* porque opera sob a dominância das finanças e para a valorização irrestrita do capital; *mundializado* porque suplanta quaisquer fronteiras à sua expansão; *antidemocrático* porque é avesso à universalização dos direitos, preferindo seu completo desmantelamento, a exemplo do que processou por meio das reformas trabalhista, previdenciária e do que ainda pretende com a reforma administrativa; e ainda, *dependente* porque, com o passar dos tempos, só reitera sua relação de dependência aos países centrais, a eles alimentando, mais que a si mesmo, como bem lembrou Batista (1994) e acatando servilmente parâmetros e regulamentos desenvolvidos pelos e para “os de fora”, numa relação de dependência ao capital cada vez mais nociva, como sugere Paulani (2019, p. 55).

Em meio aos índices de desemprego⁵⁷ ou a expansão da “população redundante de que fala Bauman (1998, p. 59), beirando a casa dos quase 12%, no 3º trimestre de 2019, de acordo com o IBGE⁵⁸, para gozo dos neoliberais, (re) saqueados pela Reforma Trabalhista de Temer e sua versão recém-desenformada por Bolsonaro, a Medida Provisória nº 905/2019; a Reforma da Previdência contida na Emenda Constitucional nº 103, de 13 de novembro de 2019; imersos em tantas incertezas, inseguranças, medos, em busca de forças para resistir e prosseguir, desconhecendo, mas sem se surpreender com os caminhos que se possa traçar, o Estado brasileiro segue com Bolsonaro na intransigente defesa do capital, fazendo da desregulamentação do trabalho e de toda sorte de expropriação e de desrespeito aos direitos sua doutrina e bandeira, constituindo aquilo que Netto outrora denominou de “cloaca da cultura contemporânea”⁵⁹, com três tortuosos anos ainda a seu dispor para escrever de uma história, que o tempo ainda contará, mas antevê Paulani (2019, p. 55)

O crescimento, se retornar de modo mais significativo (mas as perspectivas a curto prazo são nulas), se dará nesses marcos: economia primária e extrativa, ausência de preocupação com a necessária ancoragem tecnológica; destruição de nossa pouca soberania; empregos precários e de baixo valor; crescimento da desigualdade funcional, de renda, regional; crescimento da pobreza e da miséria. O governo Bolsonaro, fascistoide e ultraliberal, só fará consagrar essa posição subalterna, sob os aplausos do mercado financeiro e da grande mídia conservadora.

O sentimento que essa história vivida até aqui provoca é o de que, bem falou Carvalho (2015, p. 22), de que é preciso deixar de pensar em desenvolvimento alternativo e

atuar, em contextos de crises do modo de produção capitalista para minimizar seus efeitos. Em suas palavras: “no Brasil, o Estado, mesmo quando submetido ao discurso liberal, sempre possuiu um papel preponderante para a garantia das condições gerais de acumulação capitalista”.

⁵⁷ Vale lembrar que o crescimento das taxas de desemprego é, para os neoliberais, “mecanismo natural e necessário de qualquer economia de mercado eficiente” (ANDERSON, 1995, p. 15). Segundo o DIEESE (2019), o Brasil possui hoje cerca de 12,4 milhões de desempregados.

⁵⁸ Dados disponíveis em: <https://www.ibge.gov.br/indicadores#desemprego> . Acesso em: 21 nov. 2019.

passar a pensar em alternativas de desenvolvimento, que não reiterem essa histórica relação de dependência brasileira, e reitera

[...] desenvolvimento foi e continua a ser um termo que designa um futuro sem futuro para a grande maioria dos povos do mundo. Da idéia de desenvolvimento alternativo devemos passar à idéia de alternativas ao desenvolvimento. Não sabemos se tais alternativas serão socialistas. Apenas sabemos que serão pós-capitalistas.

Continuando a trajetória de análise do Estado brasileiro contemporâneo, este capítulo se encerra com a discussão inadiável sobre a reforma da previdência recente, capitaneada por Guedes e Bolsonaro, de modo a decifrar os rebatimentos da financeirização do capital para as políticas públicas, considerando especialmente o Brasil, enquanto periferia do capital.

3.4 As “Deformas” da Previdência Social Brasileira: capitalizar é preciso?

A avaliação do Projeto INSS Digital que trata do atendimento do INSS não poderia ser conduzida sem a tessitura de reflexões acerca da política de Previdência Social, bem como abdicar de apreender os sentidos da Reforma da Previdência proposta pela dupla Guedes e Bolsonaro⁶⁰, sem compreender a quem ela atende, sem identificar seu significado e ler nas entrelinhas que, para além do falacioso discurso do “déficit da Previdência”, que se move no campo da economia, trata-se, em verdade, de um amplo projeto ídeo-político do capital contra o trabalho, conseqüentemente em desfavor do trabalhador, já tão duramente massacrado, a fim de desmontar a Seguridade Social brasileira e eliminar integralmente os direitos arrolados no Pacto Social da Constituição Federal de 1988.

Como se caracterizam as políticas sociais sob o capitalismo contemporâneo? Qual a configuração da proteção social no capitalismo? Quais os sentidos da seguridade social brasileira? Por que e para que reformar a Previdência Social? Quem será beneficiário desta reforma?

Para Carvalho (2010, p. 248-249), as políticas públicas deste tempo carregam marcas, que delimitam sua circunscrição a um Estado Ajustador⁶¹. A primeira das marcas diz respeito a estarem dirigidas à garantia da reprodução dos interesses do capital, de modo a dar-lhe as condições de sua expansão e valorização. Outra característica é a processual desconstrução dos direitos, que se dá, em sentido real e simbólico. A terceira marca das

⁵⁹ Cf. NETTO, 1995.

⁶⁰ Cf. FAGNANI, 2019.

⁶¹ Cf. CARVALHO, 2010.

políticas públicas é que o Estado Ajustador opera para o “desmonte dos sistemas de proteção social”, opondo-se à perspectiva da universalização e da ampliação dos direitos, que é própria do seu oposto, o Estado Democrático. A última característica descrita por ela, diz da “reconfiguração das políticas sociais”, voltando-se para a inserção social, só que no contexto adverso de “vulnerabilidade e flexibilização do mundo do trabalho e desmonte de direitos”.

Neste sentido, pensar em políticas públicas, na atualidade, especialmente as de caráter social, impõe observar que elas são materializadas pela “mão” do Estado Ajustador, na encarnação mais recente, o “braço forte”⁶², que, contrário à democracia, no sentido da universalização e ampliação de direitos, opera para sua violenta destruição, não só em sentido real, mas também sobre aquilo que se compreende por direitos, desmontando os sistemas de proteção social, em nome dos interesses e da valorização do capital, definindo novos parâmetros também as políticas sociais, e ainda:

Assim, manifesta-se a indiferença do Estado face à população, atingida pelas reconfigurações da pobreza – sobremodo pela via da precarização do mundo do trabalho – destituída de direitos, sem a cobertura da rede de proteção social (CARVALHO, 2010, p. 245).

Então, o Estado beneficia a quem? Conforme formulações encontradas também em Carvalho e Guerra (s/d.), a ampliação do Estado se daria na direção de beneficiar as “novas formas de acumulação”, a fim de atender, portanto, a valorização do capital ou opostamente beneficiaria os interesses da classe trabalhadora? Trata-se de um Estado Liberal ou Estado Mínimo Social? Obviamente a segunda hipótese é a que dirime a dúvida.

A tese defendida por Granemann (2012, p. 243) é a de que a fim de encontrar saídas para as crises do capital, não somente o Estado e seu papel são chamados a reestruturar-se, mas também as políticas públicas, que se transformam, neste cenário de predatória exploração, em condutores de “transferências da riqueza social para o capital”.

É o aparato ideológico e político do Estado capitalista o sustentáculo da dita “crise da previdência”, usada para escamotear aquilo que se objetiva de fato, a substituição da previdência pública pela complementar, segundo Granemann (2012, p. 246)

[...] a forma política de previdência social está em crise e tem menor importância, solidez e confiabilidade para as aposentadorias do que a forma previdência como investimento financeiro e do mercado de capitais, como poupança individual, como nova mercadoria comercializada em instituições bancário-financeiras.

⁶² A expressão braço forte foi aqui utilizada em analogia ao grito de guerra do Exército Brasileiro, a fim de delimitar a vinculação de Bolsonaro às forças armadas, como não se via nos últimos governos, remetendo aos tempos de ditadura militar. Fonte: EBLOG DO EXÉRCITO BRASILEIRO. Disponível em: <http://eblog.eb.mil.br/index.php/menu-easyblog/braco-forte-mao-amiga-o-grito-de-guerra-do-exercito-brasileiro-1.html>. Acesso em: 09 dez. 2019.

Segundo analisa Paulani (2006, p. 93), a gestação do mercado de previdência privada data de 2003, sob a paternidade de FHC, que sob o já conhecido pretexto do “déficit da Previdência”, passível de colocar em risco o Estado brasileiro, deu o pontapé para as primeiras mudanças nos benefícios previdenciários, impôs tetos menores dos valores dos benefícios, tornando a previdência privada mais atrativa e importante, num cenário em que antes figurava absoluta a previdência pública.

Contudo, a missão de reformar a Previdência a fim de que esta política coubesse no orçamento do Estado capitalista, se encaixando nos ditames do capital, fora ali apenas iniciada, deixando a cargo dos governos seguintes, a tarefa de concluí-la, visto que FHC cumpriu o papel apenas de abrir o caminho às descobertas pelo mercado privado, o que, portanto, transmite a ideia de que a inconclusa reforma dos fins da década de 1990 ficara pelo meio do longo caminho neoliberalizante (SILVA, 2010, p. 188).

Embora pareça absurdo pensar que um governo de esquerda como o petista, dado seu posicionamento em oposição ao movimento neoliberal e em favor da classe trabalhadora, faz-se necessário observar que essa histórica (des) construção da Previdência Social teve também capítulos escritos por Lula, quem em 2003, por meio da EC nº 41/2003, semelhantemente às alterações propostas por FHC no âmbito dos trabalhadores da iniciativa privada, propôs para os servidores públicos, além da ampliação dos períodos de contribuição, a redução do teto dos valores de seus benefícios, o que significou dizer que, a justificativa do déficit também esteve presente em Lula, considerando que as alterações tinham como alvo o servidor público, de acordo com Silva (2010, p. 202 e 211), revelando um novo capítulo, de uma mesma estória.

Quadro 5 – Principais Reformas da Previdência Brasileira

ANO	GOVERNO	FUNDAMENTO LEGAL
1998	FHC	EC nº 20/1998
2003	Lula	EC nº 41/2003
2015	Dilma	Lei nº 13.135/2015
		Lei nº 13.183/2015
2019	Bolsonaro	EC nº 103/2019

Fonte: Elaborado pela Autora.

Deste modo, cada governo, desde o fim da década de 1990, cumpriu seu papel e entregou ao capital sua parcela de reforma da previdência. A *primeira* no governo FHC com a

EC nº 20/1998; a *segunda* no governo Lula, com a EC nº 41/2003; no governo *Dilma*, as Medidas Provisórias 664 e 676/2015, posteriormente convertidas nas Leis nº 13.135⁶³ e 13.183/2015⁶⁴. Numa *quarta* etapa daquilo que Behring (2003) chama de contrarreformas processuais, emergiu a mais destruidora proposta de reforma, no governo Temer, em 2016, através da PEC nº 287/2016, que não avançou, tendo sido prioritariamente resgatada por Bolsonaro, a PEC nº 06/2019, a maior bandeira do atual governo, que tratou de promulgá-la em 13/11/2019, a EC nº 103/2019, constituindo-se como o maior aceno contra o pacto social constitucional de 1988, em favor do pacto federativo⁶⁵ de Paulo Guedes e do capital.

Aquilo que se traveste de privilégios dos servidores públicos, com sua conseqüente demonização, sob o pretexto da ineficiência, Silva (2010a, p. 195-196) aponta que reserva “armadilhas” das quais é preciso se desvencilhar, a saber, os “interesses puramente mercantis”, uma vez que, visando favorecer o mercado, oferecendo-lhe essa irrecusável fatia do bolo da previdência privada, utiliza-se o discurso do combate ao patrimonialismo, bem alinhado aos preceitos do Banco Mundial e FMI, desviando-se do caminho que, segundo ele, implica:

Com efeito, será necessário suprimir privilégios, criar condições para maior eficiência dos serviços e rever velhas concepções em torno da constituição de ‘feudos’ no interior do serviço público. Trata-se, pois, de qualificar o servidor público pelo concurso, pela carreira, pela avaliação de desempenho, pela política salarial, pela seguridade social, pela preservação de direitos adquiridos.

⁶³ A Lei nº 13.135, de 17 de junho de 2015, alterou o Plano de Benefícios da Previdência Social (Lei nº 8.213/1991), introduzindo alterações nos benefícios de Pensão por Morte e Auxílio-Doença, de modo a restringir o acesso dos beneficiários. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2015/Lei/L13135.htm . Acesso em: 10 dez.2019.

⁶⁴ A Lei nº 13.183, de 04 de novembro de 2015, também alterou o Plano de Benefícios da Previdência Social (Lei nº 8.213/1991), criando nova fórmula de cálculo para as Aposentadorias por Tempo de Contribuição, a fórmula 85/95, que prevê a concessão da Aposentadoria para mulheres, quando a soma da idade e do tempo de contribuição alcançar 85 pontos, e para homens 95, sem que, no cálculo do valor do benefício, incida o Fator Previdenciário. Considerando a tabela progressiva, a partir de dezembro de 2018 a pontuação se elevou para 86/96, estando prevista nova alteração em dezembro de 2020, para 87/97, o que quer dizer que uma mulher, por exemplo, para se aposentar por tempo de contribuição precisará ter, além de 30 anos de contribuição, pelo menos 57 anos de idade, de modo que a soma dos dois requisitos totalize 87 pontos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2015/Lei/L13135.htm . Acesso em: 10 dez. 2019.

⁶⁵ O pacto federativo criado pelo Ministro da Economia Paulo Guedes, do governo Bolsonaro, é popularmente chamado de 3D’s, a desindexação, a desvinculação e a desobrigação das despesas. A desindexação significa que, em momentos de crise das contas públicas, não serão reajustados gastos públicos obrigatórios, com exceção dos benefícios previdenciários e o BPC. Através da desvinculação não serão destinados, vinculados recursos a órgão, fundo ou despesa específica, exceto aqueles destinados constitucionalmente a fundos de participação de Estados e municípios. Por fim, a desobrigação de despesas, implica na liberdade que o gestor terá para administrar os recursos destinados a políticas como saúde e educação, compensando gastos inicialmente destinados a uma área em outra, por exemplo, embora o governo tenha anunciado que os valores mínimos a ser repassados não irão se alterar. Note-se que todas essas medidas anunciam a aquisição da flexibilidade na administração pública, em detrimento dos interesses do capital, deixando o orçamento público e a população à mercê do desempenho econômico. Fonte: Poder360 (2019). Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/pacote-de-guedes-libera-r-400-bilhoes-a-estados-e-municipios-em-15-anos/> . Acesso em: 10 dez. 2019.

Paulani (2006, p. 94) descreve este capítulo da história como a morte de vários coelhos com uma única cajadada, pois, a proposta de reforma da previdência dos servidores públicos capitaneada por Lula, representou além da criação do tão sonhado mercado de previdência complementar pelo setor financeiro, abriu perspectivas de acumulação para um território ainda não explorado, e, caminhou na direção do almejado ajuste fiscal, ainda que mediante ataque aos servidores públicos, demonizados desde Collor:

A abertura desse novo e gordo espaço de valorização foi, portanto, o primeiro dos grandes intentos marcados pelo governo Lula com a aprovação da reforma. Além disso, com a elevação das contribuições, da idade e do tempo de trabalho para a obtenção do benefício, ao lado da taxação dos inativos, o governo contou pontos também no intocável objetivo do ‘ajuste fiscal’. Pôde ainda, por meio de um bem-pensado programa de defesa publicitária dessa iniciativa, colocar os funcionários públicos como os grandes vilões do descabro social do país (recuperando, sintomaticamente, a ‘caça aos marajás’ da campanha de Fernando Collor) e vender a idéia de que o intuito da reforma era simplesmente o de fazer ‘justiça social’.

Na tentativa de desvendar as razões dessa sede de reformar a Previdência Social tão claramente manifesta pelos governos neoliberais brasileiros, desde Collor a Bolsonaro, uma pista por demais esclarecedora é apresentada por Paulani (2006). A autora explica que, o intento de tratar o Estado como se fosse negócio, a chamada *business administration*⁶⁶, equiparando aquele ao setor privado, exemplifica-se emblematicamente pelas privatizações, em que, algumas vezes, o próprio Estado subsidia os negócios de interesse do capital, reconhecendo a existência de intervenção estatal no neoliberalismo, ainda que movida “por conivência ou por omissão” (PAULANI, 2006, p. 79).

Ao argumentar sobre as privatizações⁶⁷, ela toma como exemplo as transformações do sistema previdenciário brasileiro, exatamente o campo em que este estudo se move, para explicar que, ao regulamentar a previdência privada, inicialmente FHC, em seguida, Lula em 2003, o governo presenteou o mercado privado com a fatia⁶⁸ mais apetitosa do bolo, possibilitando a comercialização de seus produtos a um público extremamente seguro e rentável, os servidores públicos:

Com a imposição de tetos de valor reduzido para os benefícios, primeiro para os trabalhadores do setor privado (FHC), depois para os trabalhadores do setor público (Lula), o Estado abriu imediatamente à acumulação privada todo o imenso território da previdência, sendo que o governo Lula ofertou-lhe o presente mais valioso, os servidores públicos, de salário médio mais elevado e praticamente sem risco de

⁶⁶ Traduzindo do inglês significa administração de empresas.

⁶⁷ As privatizações, conforme analisa Silva (2010, p. 217), representam uma estratégia reformista do capital para o “progressivo e crescente favorecimento do mercado”.

⁶⁸ De acordo com Silva (2010, p. 217), “há um evidente interesse dos bancos e seguradoras privados no estoque de recursos geridos pelos fundos de pensão que, por sua vez, apropriam parcela da renda dos trabalhadores a título de capitalização e formação de reservas para complementar a aposentadoria”.

desemprego (PAULANI, 2006, p. 80).

No entanto, ela reconhece que tratar o Estado como se negócio fosse tem seus rebatimentos, visto que, diferentemente do setor privado em que os lucros se destinam ao proprietário da empresa, aos donos do negócio, contrariamente, no setor público, a lógica se distingue, transformando a expectativa de ganhos em espoliação, porque:

Em vez do acúmulo de recursos e da reprodução ampliada do ‘capital público’, temos dilapidação dos recursos do Estado, encolhimento de seu tamanho, atrofiamento do espaço econômico público, em uma palavra: espoliação (PAULANI, 2006, p. 80).

De acordo com Chesnais (2013) a “acentuação das políticas de austeridade” é algo de que nenhum país escapa, no contexto em que se buscam saídas para a crise do capital. (CHESNAIS, 2013, p. 22). Então, sob o capitalismo contemporâneo, a crise fiscal emerge como persistente e histórica justificativa para as reformas, como visualiza Silva (2010a, p. 191), de modo que

O desequilíbrio das contas públicas vem constituindo o grande argumento em favor da redução das despesas previdenciárias – no caso da América Latina e, particularmente, do Brasil – uma das formas de liberar recursos para o pagamento de juros e encargos da dívida pública.

É, então, no contexto dessa onda neoliberalizante, modernizadora, reformista e privatista, que invade o solo brasileiro, a partir da década de 1990, permeado por um cenário mundial de resgate e em busca de respostas para a crise do capital e favorecer sua competitividade, cujo estopim foi a crise do petróleo dos fins da década de 1970, que vão se processar as tentativas de reforma da Previdência Social. Com bem sintetizou Silva (2010a, p. 232-233), as pressões pela reforma correspondem a um processo de “mercantilização da seguridade social” a se materializar pela privatização, cenário em que a previdência é figurante de um “campo de batalha de uma guerra maior”, onde se “privilegia o capital” e “expropria o trabalho”, e uma suposta “crise” é álibi das redefinições das regras do “jogo”, outrossim

O que está em crise é um modo de organização e gestão da vida social. O que está em jogo são os interesses de favorecimento da ‘competitividade’ do capital em detrimento das políticas sociais.

Diz o ditado popular que “só se atiram pedras em árvores que dão frutos”. Essa parece ser a lógica que sustenta as reformas previdenciárias em curso no Brasil, constitutivas do Estado capitalista neoliberal. De acordo com Granemann (2012, p. 254), não é porque está em crise que a Previdência Social é alvo de ataques, o campo minado do capital, é por sua

capacidade de alimentar o capital e seu insaciável desejo de acumulação:

[...] é sua exuberância acumulativa de recursos, sua possibilidade de largo prazo de mobilizar extensas quantidades de dinheiro que faz dela uma importante saída para o capital e que não deve estar – do ponto de vista do grande capital e de seu Estado – subordinada ao trabalho sob a forma de repartição solidária da classe trabalhadora e como elemento potencial para a formação da consciência de classe para si.

Entretanto, é importante observar que, quem se beneficiou da venda do patrimônio público operado por meio das privatizações das empresas de serviços essenciais, como os abaixo exemplificados, não se beneficiou à população, mas tão somente os rentistas, como afirma Salvador (2010, p. 99)

A privatização das empresas públicas, especialmente aquelas consideradas monopólios naturais (transportes aéreos, água, gás, eletricidade, telefone, ferrovias, correios), desenvolvida sobre os escombros do controle bancário não trouxe maior desenvolvimento econômico e social muito menos ganhos econômicos. Pelo contrário, trouxeram somente benefícios para os operadores dos mercados financeiros. Eles foram os grandes beneficiados.

É nessa lógica que a previdência se tornou obsoleta para o Estado moderno, carecendo de reformas, de modo que o modelo antigo fosse substituído por um novo, funcional ao capital. No entendimento de Bauman (1998, p. 51), implica na abolição de uma velha “rede de segurança”, a descrita abaixo

Os dispositivos da previdência eram então considerados uma rede de segurança, estendida pela comunidade como um todo, sob cada um de seus membros – a todos fornecendo a coragem para enfrentar o desafio da vida, de modo que cada vez menos membros precisassem algum dia de utilizá-la e os que o fizessem a utilizassem com frequência cada vez menor.

Esta estrutura de proteção social a que o autor se refere, a “rede de segurança”, denota a ideia de genuína cobertura previdenciária, o modelo preconizado, no Brasil, nos fins da década de 1980, com a Constituição Federal de 1988, na tentativa de superação da perspectiva do favor, na direção do direito, em oposição à ideia de filantropia, caridade, ainda que mediante contribuição, como é a marca da Previdência Social como política de seguridade social brasileira daquele tempo, a “época em que a indústria proporcionava trabalho, subsistência e segurança à maioria da população”, como lembra Bauman (1998, p. 51).

Esta etapa do empreendimento investigativo em curso dedica-se a compreender as contrarreformas da Previdência. Mais do que tratar de expor as alterações processadas, o que ganha relevância é a tentativa de compreender o significado, os sentidos e a direção a elas atribuídos, sobretudo a fim de apontar de que maneira, historicamente, as políticas sociais no

capitalismo vão se subordinando aos interesses do mercado e da valorização do capital, em detrimento do trabalhador e da própria sociedade, especialmente em atenção ao contexto e às particularidades do fenômeno à brasileira.

Tomados como ponto de partida, algumas indagações balizaram a caminhada: o quê e por que reformar? Para quê reformar? A quem a reforma interessa?

Antes de delimitar a reflexão às reformas, termo sempre usado neste trabalho como sinônimo de contrarreformas, por razões já apresentadas, convém compreender o que é a Previdência Social brasileira, inscrita no campo da Seguridade Social, a partir da Constituição Federal de 1988.

O texto constitucional conceitua a Seguridade Social, inserida no capítulo “Da Ordem Social”, em seu art. 194, como o “conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. Neste sentido, a política pública de previdência social situa-se no campo da seguridade social, pela via do direito, afastando-se da noção de favor ou caridade, marca histórica característica das políticas públicas brasileira. Por sua vez, a Lei nº 8.213/91, que trata do Plano de Benefícios da Previdência Social, ao organizar a política, institui o Regime Geral de Previdência Social como um de seus componentes, juntamente com o Regime Facultativo de Previdência Complementar, cabendo ao INSS o título de órgão executor da política.

Segundo a Constituição Federal, a Seguridade Social tem por *objetivos*, os listados no art. 194:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento, identificando-se, em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019](#))

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998](#))

O *financiamento* da política, como prevê o art. 195 da Constituição Federal, é composto de contribuições de toda a sociedade, nela considerados os múltiplos atores: empregadores, trabalhadores, além da receita de concursos e prognósticos e os importadores de bens ou serviços do exterior.

Os *princípios e objetivos da Previdência Social* estão elencados no art. 2º, da Lei nº 8.213/91:

I - universalidade de participação nos planos previdenciários;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios;

IV - cálculo dos benefícios considerando-se os salários-de-contribuição corrigidos monetariamente;

V - irredutibilidade do valor dos benefícios de forma a preservar-lhes o poder aquisitivo;

VI - valor da renda mensal dos benefícios substitutos do salário-de-contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado não inferior ao do salário mínimo;

VII - previdência complementar facultativa, custeada por contribuição adicional;

VIII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação do governo e da comunidade, em especial de trabalhadores em atividade, empregadores e aposentados.

Parágrafo único. A participação referida no inciso VIII deste artigo será efetivada a nível federal, estadual e municipal.

No âmbito do RGPS, a Previdência Social oferta aos beneficiários a cobertura previdenciária através de benefícios e serviços, destinados a segurados e dependentes. Os benefícios, conforme art. 18, do Plano de Benefícios, estão no quadro abaixo:

Quadro 6 – Benefícios e Serviços da Previdência Social

TIPOLOGIA DE PRESTAÇÕES	BENEFÍCIOS	ESPÉCIES
BENEFÍCIOS	APOSENTADORIAS	Aposentadoria por Tempo de Contribuição
		Aposentadoria por Idade
		Aposentadoria Especial
	PENSÕES	Pensão por Morte
	AUXÍLIOS	Auxílio-Doença
		Auxílio-Acidente

		Auxílio-Reclusão
	SALÁRIOS	Salário-Família
		Salário-Maternidade
SERVIÇOS	SERVIÇO SOCIAL ⁶⁹	
	REABILITAÇÃO PROFISSIONAL	
	PERÍCIA MÉDICA ⁷⁰	

Fonte: Elaborado pela Autora.

A amplitude da cobertura previdenciária brasileira e a importância das conquistas obtidas na construção deste modelo de proteção social revelam porque a reforma da previdência de Bolsonaro foi tão almejada e é tão perigosa.

A utilização do termo “deforma” da previdência para intitular este item foi usado em referência à mais recente proposta de reforma da previdência, que, sob a alcunha de “Nova Previdência Social”⁷¹, trata-se, em verdade, da mais brutal manifestação do neoliberalismo,

⁶⁹ O Serviço Social da Previdência Social constitui-se enquanto serviço ofertado à população, com competência definida no artigo 88 da Lei nº 8.213/1991, que prevê como seu papel o esclarecimento aos beneficiários de seus direitos sociais, assim como os meios de exercê-los e ainda estabelecer a solução de problemas advindos da relação destes beneficiários com a Previdência Social. Ocorre que, este serviço considerado patrimônio do trabalhador brasileiro, cuja inserção profissional foi a mais antiga, datando da década de 1940, tendo sido instituído por meio da Portaria nº 25, de 6 de abril de 1944, emitida pelo Conselho Nacional do Trabalho (CNT), época da expansão previdenciária dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPS), agora com 75 anos de existência, foi posto à prova, mais uma vez, considerando as outras tentativas de sua extinção nos governos FHC e Temer, conforme problematizou Mendonça (2017), desta vez por meio da Medida Provisória nº 905, de 11 de novembro de 2019, editada no governo Bolsonaro, que além de instituir o Contrato Verde e Amarelo, em seu art. 51, inciso XIX, alínea a, revogou a alínea b, do art. 18 da Lei nº 8.213/91 que lista o Serviço Social como serviço previdenciário, no âmbito do RGPS.

⁷⁰ Até junho de 2019 a Perícia Médica no rol dos serviços previdenciários. A partir de 18/06/2019, os peritos médicos previdenciários (denominação anterior) saíram da estrutura institucional do INSS, passando a integrar a Subsecretaria de Perícia Médica Federal, diretamente subordinada ao Ministério da Economia, conforme arts. 18 a 20, da Lei nº 13.846, agora denominados de peritos médicos federais, considerando que seu exercício deixou de ser restrito ao INSS, expandindo-se a todos os órgãos do Governo Federal.

⁷¹ Esta expressão “Nova Previdência Social” foi amplamente utilizada pelo Governo Federal durante todo o período que antecedeu a aprovação da EC nº 103, aprovada em 13 de novembro de 2019, vista como “reestruturação histórica” por Rogério Marinho, então Secretário Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, sacramentou mudanças deletérias ao trabalhador brasileiro tais como a ampliação da idade para aposentadoria da trabalhadora mulher de 60 para 62 anos, seja da iniciativa privada ou do serviço público; ampliação do tempo de contribuição exigido para aposentadoria por idade dos homens de 15 para 20 anos, especificamente para os trabalhadores inscritos no RGPS após 13/11/2019; elevação da idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição de professores, a mulher passou de 48 para 57 anos, e o homem, de 53 para 60 anos. Além dos requisitos mínimos exigidos para as aposentadorias, mudou também a forma de cálculo. Até 12/11/2019, a base de cálculo considerava o grupo dos 80% maiores salários de contribuição a partir de julho de 1994 até a DER. Com a reforma, passaram a ser considerados todos os salários de contribuição desde julho de 1994, o que desfavorece o trabalhador que não tiver contribuições em determinados meses ou caso elas tenham valores menores, uma vez que o cálculo fará uma média de todas as contribuições. Outro fator introduzido pela reforma que tende a ser desfavorável ao trabalhador é que, antes da reforma o valor da aposentadoria era de 100% dos salários de contribuição, após a reforma foi reduzido a 60% da média dos salários de contribuição, sendo de 100% apenas para as mulheres que somarem 35 anos de contribuição e os homens com 40 anos de contribuição, ou seja, para ter direito ao maior valor de aposentadoria por tempo de contribuição,

neste tempo recente, que intenta violentamente extinguir o pacto social, em nome da capitalização, um novo regime para se adequar e atender ao “novo capitalismo”⁷².

Ao buscar delinear a política social que vem sendo alvo das processuais propostas de reforma, como no caso da Previdência Social, um precioso achado de Boschetti (2006, p. x) lança luz sobre a obscura trajetória aqui percorrida, ao afirmar que a Seguridade Social brasileira foi construída na contramão do mundo, nos fins da década de 1980, praticamente duas décadas depois do declínio do sistema de proteção social dos países centrais, conhecido por *Welfare State*. De acordo com a autora, a construção da política de Previdência Social, dada sua lógica contributiva, desde seu nascedouro, colidiu com o “tipo e estágio do sistema econômico e social predominante”, o capitalismo.

À medida que o capital avança sobre o trabalho, sobretudo nestes tempos de neoliberalismo e financeirização, intensifica-se o tensionamento desta relação polarizada, que abriga, de um lado interesses por uma política social de proteção ao trabalhador e ao trabalho, do outro, os interesses do capital, a delinear uma sociedade não-salarial, negando sua capacidade e interesse em financiar tais “excessos”, que não cabem no orçamento público⁷³, tese bem analisada por Bauman (1998, p. 51) ao afirmar que esta virou a frase da moda: “Estado de bem-estar? Já não podemos custeá-lo...”.

A quem interessa a reforma da previdência? Qual a direção dessa reforma?

Tomando como exemplo a PEC nº 06/2019, do governo Bolsonaro, que resultou na EC nº 103/2019, recentemente promulgada, é amplo o rol de justificativas utilizadas.

Em primeiro lugar, a crise econômica brasileira, segundo o Ministro da Economia Paulo Guedes, um dos grandes mentores deste projeto, por quem a reforma da Previdência foi tratada com esmero e diligência nunca antes vistos. Neste sentido, precisava ser concluída com a máxima urgência, pois dela dependia a retomada do crescimento econômico do país, inclusive para que se gerasse emprego e renda.

Outra justificativa foi o déficit da Previdência, além dele, as fraudes, que punham em risco a sustentabilidade do regime de previdência pública no Brasil, tudo sob o amparo da alegada “democracia”⁷⁴ e da justiça social, a proposta de reforma de extrema direita de

homens e mulheres terão de contribuir por mais 05 anos. Outra mudança foi para as alíquotas de contribuição que se tornaram progressivas, aumentando de acordo com a renda do trabalhador. O trabalhador do setor privado poderá contribuir com um percentual de 7,5 a 14% do salário, a alíquota anterior limitava-se a 11%. O servidor público também terá elevada a alíquota de contribuição para 7,5 a 22%, uma elevação de até 11 pontos percentuais se considerado o cenário atual.

⁷² Expressão utilizada por Anderson (1995) para descrever o novo tipo de capitalismo que se fundava sob a égide do projeto neoliberal.

⁷³ Cf. CARVALHO, 2016.

⁷⁴ O termo democracia vem aspeado dada a ambiguidade do sentido atribuído ao termo pelo atual governo. O

Bolsonaro acabou por conduzir ao abismo que esta análise tenta decifrar, destruindo direitos conquistados ao longo de 30 anos, em três⁷⁵, se considerado como marco o governo Temer, em 2016, em sua face ultraliberal e mais contundente.

Para além de perceber o tempo e a velocidade despendidos nesse projeto destrutivo do governo Bolsonaro, importa capturar o significado e a direção e ela subjacentes. Desta forma, é impositivo destacar que, em nome de uma “nova previdência social”, a proteção social pública constitucionalmente conquistada pela sociedade vai se esvaindo num mar de atrocidades e autoritarismo, pondo em risco os riscos sociais antes cobertos, agora ameaçados como a proteção à idade avançada, à morte, à doença, invalidez, incapacidade... tão insuportáveis ao time de neoliberais no comando, ou conforme salienta Chesnais (1996, p. 42)

As legislações em torno do emprego do trabalho assalariado, que haviam sido estabelecidas graças às grandes lutas sociais e às ameaças de revolução social, voaram pelos ares, e as ideologias neoliberais se impacientam de que ainda restem alguns cacós delas.

A verdade é que, com a reforma da previdência, pretende-se substituir o regime bismarkiano⁷⁶ de repartição, ameaçado pelo capitalismo deste tempo, para outro, o de capitalização, em atendimento aos inesgotáveis interesses de expansão ilimitada do capital, pois, como apontou Paulani (2012, p. 92-93), a reforma se insere num contexto de financeirização *para* a valorização e *pelo* sociometabolismo do capital, senão vejamos:

A partir da estabilização monetária produzida pelo Plano Real, outras providências foram tomadas no mesmo sentido, como a concessão de isenções tributárias a ganhos financeiros de não residentes, alterações legais para dar mais garantias aos direitos dos credores do estado, e uma reforma previdenciária para cortar gastos públicos e abrir o mercado previdenciário ao capital privado. Em paralelo, mas tudo contribuindo para o mesmo resultado, adotou-se uma política monetária de elevadíssimos juros reais e um controle fiscal bastante rígido (buscando gerar polpudos superávits primários) e deslanchou-se o processo de privatização.

Neste contexto, a reforma da previdência, em vez de despretensiosa, ou como se quer fazer crer, essencial e inadiável, se apresenta como solução na corrida do Estado

sentido verdadeiro de democracia, de acordo com Carvalho (2015, p. 3-4), diz respeito à democracia como valor universal. Trata-se da “democracia em perspectiva ampla e ampliada”, diz ela, em “dimensão substantiva” e irrestrita à “democracia formal”. O que se contrapõe à democracia “liberal, domesticada pela lógica do capital”, “formal, institucional, restrita e subordinada à lógica de expansão do capital” de que nos falamos Carvalho e Guerra (s/d., p. 15), e que interessa a Paulo Guedes, nos remetendo à incompatibilidade existente entre capitalismo e democracia.

⁷⁵ A expressão 30 anos em 03 foi aqui utilizada, com inspiração no discurso do programa de governo de Juscelino Kubitschek, que propunha um plano de metas a serem executadas em cinco anos, para tanto anunciou que o Brasil alcançaria 50 anos de progresso em 05 anos de realizações, donde derivou a expressão “50 anos em 05”.

⁷⁶ Otto von Bismark é considerado o criador da Seguridade Social, na Alemanha, no século XIX.

neoliberal pela modernização, imprescindível aos interesses do capitalismo financeirizado, como argumenta Paulani (2012, p. 93)

[...] medidas adicionais são tomadas no sentido de completar o processo de inserção da economia brasileira nos circuitos mundiais de acumulação financeira: extensão da reforma da previdência ao funcionalismo público, reforma da lei de falências no sentido de priorizar os interesses dos credores financeiros, adoção de medidas para aumentar o grau de abertura financeira.

A Previdência Social brasileira, então, assim como todas as dimensões da vida no capitalismo, como impõe o neoliberalismo tal como descrevem Dardot e Laval (2016, p. 7), irrestrito a uma espécie de ideologia ou uma tipologia de política econômica, que foi capaz de estender a lógica do capital a todo o mundo, tangenciando todas as esferas da vida, deve também se reestruturar para se adequar às suas requisições, dentre as quais figura a necessidade de flexibilidade, abertura, dentre tantas outras tão caras à democracia e à sociedade.

A base da reconfiguração das políticas sociais está, portanto, na formulação de programas e projetos em consonância com as mudanças no padrão de reprodução do capital pautado na hegemonia das finanças (BRETTAS, 2017, p. 71).

Ainda acompanhando a análise de Brettas, ancorada na justificativa da insuficiência do fundo público⁷⁷, o capitalismo tem, no processo de financeirização das políticas sociais, um de seus eixos fundantes, cujo exemplo mais emblemático – o “carro-chefe”, em suas palavras, é a Previdência Social, ao lado de outras políticas como educação, habitação, nesse contexto, em que se materializam os direitos “via mercado”.

A ideia é de que, partindo da premissa de que os fundos públicos não seriam suficientes para erguer o sistema de Seguridade Social, a financeirização, assim, funcionaria como remédio para curar o déficit de recursos e viabilizar sua implementação, atendendo às demandas da classe trabalhadora, sem se furtar das exigências do capital (BRETTAS, 2017, p. 66-67). E quem é o destinatário do saldo desta conta? Os incapazes e imprevidentes, que segundo define Bauman (1998, p. 51), na sociedade moderna, não são mais aqueles que usufruíam da previdência como direito e passaram a necessitar dela, ou seja:

[...] sujeitos a verificações dos meios de subsistência cada vez mais estritas e cada vez mais humilhantes, difamados como sendo um sorvedouro do ‘dinheiro dos contribuintes’, associados no entendimento público a parasitismo, negligência censurável, promiscuidade sexual ou abuso de drogas – eles tornam-se cada vez mais a versão contemporânea da recompensa do pecado, e recompensa do pecado que nós não só já não podemos custear, como para a qual não existe razão moral por que deveríamos tentar fazê-lo (BAUMAN, 1998, p. 52).

⁷⁷ Segundo afirma Yamamoto (2010, p. 113) é formado por “parte dos lucros dos empresários e do trabalho necessário de trabalhadores, que são apropriados pelo Estado sob a forma de impostos e taxas”.

Então, a proteção social antes gerida coletivamente, passou a ser tratada em perspectiva individualizadora, convergindo para a privatização dos riscos sociais, o que significa dizer que a responsabilidade por sua provisão, outrora provida pelo Estado, compete agora aos indivíduos, como afirma Bauman:

[...] isso significa apenas que o estado, a comunidade, já não considera conveniente ou desejável subscrever os custos sociais e humanos da solvência econômica (...). Em vez disso, transfere o pagamento às próprias vítimas, presentes e futuras. (...) Não há mais seguro coletivo contra os riscos: a tarefa de lidar com os riscos coletivamente produzidos foi ‘privatizada’ (BAUMAN, 1998, p. 52).

E complementa:

A responsabilidade pela situação humana foi privatizada e os instrumentos e métodos de responsabilidade foram desregulamentados. Uma rede de categorias abrangente e universal desintegrou-se. O autoengrandecimento está tomando o lugar do aperfeiçoamento socialmente patrocinado e a autoafirmação ocupa o lugar da responsabilidade coletiva pela exclusão de classe. Agora, são a sagacidade e a força muscular individual que devem ser estirados no esforço diário pela sobrevivência e aperfeiçoamento (BAUMAN, 1998, p. 54).

Perseguindo as pistas analíticas de Bauman, é possível notar que a desregulamentação, a desintegração, a desresponsabilização e a individualização compõem aquilo que ele denomina de “admirável mundo novo”, que desse conjunto de desconstruções se utiliza, tomando-as por estratégias, ao lado da “privatização e da escolha do consumidor” e, acaba por “incriminar os impossibilitados de escolher” (BAUMAN, 1998, p. 60).

São desalentadoras as perspectivas a que a reforma conduz, se é que existem caminhos. O que se observa é que as reformas realizadas até aqui não foram capazes de oferecer cobertura social de maneira satisfatória, em vez disso, extinguíram a proteção já existente, e, por não terem considerado “os grupos tradicionalmente excluídos”, nem terem sido capazes de exterminar os “privilégios” a que se propuseram, resultaram na “persistência de população não coberta”, como adverte Silva (2010, p. 120-121). E, em análise da reforma capitaneada por Bolsonaro, Paulani (2019, p. 54) conclui

Finalmente, a tão aguardada reforma da previdência é defendida com unhas e dentes pelo governo de extrema direita, agora eleito, como condição *sine qua non* para a retomada do crescimento e da redução do desemprego. Dado que essa reforma é um dos últimos bastiões a serem abatidos (o outro é a completa privatização da Petrobrás), resta saber como será explicada posteriormente a permanência da crise e letargia dos investimentos.

Assemelhando-se a uma via de mão única, o fato é que, em análise dos resultados e do significado das reformas da previdência processadas no Brasil até 2003, Silva (2010a, p. 192) conclui que, indubitavelmente, impuseram indelévels perdas aos trabalhadores. Exemplo

dessa assertiva é a criação do fator previdenciário⁷⁸, que consiste num mecanismo aplicado ao cálculo do valor da Aposentadoria por Tempo de Contribuição, cujos requisitos para sua concessão atualmente implicam na existência de tempo mínimo de contribuição de 35 (trinta e cinco) anos para os homens e 30 (trinta) anos para as mulheres. De acordo com o autor, esta forma de cálculo revela o “caráter perverso da reforma”, tendo em vista que promove uma “punição da longevidade”, sendo o cidadão penalizado por alcançar idade avançada, contrariando a própria lógica do risco social que se propõe a cobrir (SILVA, 2010a, p. 206).

Outra mudança, esta introduzida pela reforma de FHC, em 1995 e com regulamentação contida na Lei nº 9.732/98 trata da comprovação da exposição a agentes nocivos para fins de reconhecimento de direito a Aposentadoria Especial, prevista no art. 57, da Lei nº 8.213/91, que até 1998 tinha enquadramento de acordo com a atividade profissional, dali em diante, passou a ser feita mediante a exigência de apresentação, por parte do requerente, de formulário⁷⁹ comprobatório da exposição a agentes nocivos, químicos, físicos ou biológicos.

Ocorre que, esta imposição, em vez de tornar mais abrangente o acesso, foi responsável por limitá-lo, transferindo a responsabilidade ao cidadão, numa direção de individualização da questão social, marca própria do capitalismo contemporâneo, descrito em Bauman (1998), caracterizando um cenário de emergente (des) proteção, assim descrito por Silva (2010a, p. 206)

Trata-se de trabalhar mais, contribuir mais e receber menos, estreitando a relação entre contribuições e benefícios pela nova regra de cálculo. Não é outro o sentido, no caso do setor privado, do fim das aposentadorias proporcionais e da restrição do regime especial às comprovadas condições nocivas à saúde e integridade física.

Conforme explicação de Salvador (2010, p. 106), o problema de se naturalizar as desigualdades, fenômeno próprio do neoliberalismo, é que, nesta lógica, os conflitos passam a ser solucionados na arena de uma sociedade fragmentada, em meio a “sujeitos coletivos” que perdem sua identidade e cidadãos se individualizam, configurando o enfraquecimento da classe trabalhadora.

Vale lembrar, que, em cumprimento ao Plano Diretor da Reforma do Estado através do qual se processou a Reforma Gerencial com Bresser-Pereira e FHC, em 1995,

⁷⁸ A fundamentação legal da Aposentadoria por Tempo de Contribuição encontra-se nos artigos 52 a 56, da Lei nº 8.213/91.

⁷⁹ De acordo com o § 1º, art. 58, da Lei nº 8.213/91, o formulário comprobatório da exposição a agente nocivo a ser apresentado por requerentes da Aposentadoria Especial deverá ser “emitido pela empresa ou seu preposto, com base em laudo técnico de condições ambientais do trabalho expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho nos termos da legislação trabalhista”.

houve notável empenho em defesa da dita previdência básica, que indicaria sua expansão na direção do mercado privado, minimizando a cobertura pública, inclusive para aqueles em condições já diminutas de provisão social, assim descrita por Silva (2010a, p. 217):

Básica em relação ao conjunto das operações da área, a serem crescentemente assumidas pelas entidades abertas e fechadas de previdência privada. Básica no sentido de se pagar um ‘mínimo’ para pessoas cujos ganhos já são mínimos ou inexistentes: os trabalhadores de baixa renda com vínculo formal de trabalho filiados ao sistema e os idosos e pessoas com deficiências, não contribuintes, admitido, com relutância, o seu ‘direito’ à seguridade social.

Outro alvo da reforma da previdência processada no governo Dilma, foi o benefício de Pensão por Morte, que até então tinha data de cessação definida pela maioria previdenciária dos beneficiários, ao completar 21 (vinte e um) anos ou ainda na hipótese de óbito de algum dependente. Esta dinâmica foi alterada pela Lei nº 13.135/2015, que, visando alegado combate às fraudes em pensões previdenciárias, amplamente divulgadas pela mídia⁸⁰, reduziu-se para até 04 (quatro) meses de duração, a depender do número de contribuições recolhidas pelo instituidor na data do óbito (se menores que 18 contribuições) e da idade do (a) cônjuge ou companheiro (a) na data do óbito, que, de acordo com a tabela abaixo poderá ter duração mínima de 03 (três) anos, caso o (a) cônjuge ou companheiro (a) seja menor de 21 anos, passando a ser vitalícia apenas na hipótese de o (a) cônjuge ou companheiro (a) ter idade igual ou superior a 44 (quarenta e quatro) anos de idade.

Em termos concretos, implica que esta alteração introduzida em 2015, vinculou a concessão das pensões por morte ao número de contribuições recolhidas pelo instituidor até a data do óbito, ao tempo de casamento ou união estável à data do óbito e ainda à idade do (a) requerente, na condição de cônjuge ou companheiro (a), como demonstra o quadro que se segue:

Quadro 7 – Requisitos Mínimos para a Pensão por Morte a Partir de 2015

Contribuições Mensais Recolhidas	Início do Casamento ou União Estável	Idade do (a) cônjuge ou companheiro (a)	Vigência da Pensão por Morte
Até 18 contribuições	Menor que 02 anos antes do óbito	-	04 meses
Acima de 18 contribuições	Igual ou superior a 02 anos	Menor que 21 anos	03 anos
		De 21 a 26 anos	06 anos
		De 27 a 29 anos	10 anos

⁸⁰ Cf. G1 – Fantástico, 2015.

		De 30 a 40 anos	15 anos
		De 41 a 43 anos	20 anos
		44 anos ou mais	Vitalícia

Fonte: Elaborado pela Autora, com base no inciso V, art. 77, da Lei nº 8.213/91 (alterada pela Lei nº 13.135/2015).

Assim, tendo como parâmetro a exceção, a fraude foi transformada em regra ao sabor do neoliberalismo, ocultando a verdadeira fraude revelada por Silva (2010a, p.205), que se trata do “pagamento dos juros das dívidas interna e externa, o que remete à busca de condições para a renegociação dos débitos, extrapolando a alegada crise da previdência”, uma “fraude” oculta outra.

Por fim, concluindo o esforço de apresentar a materialização dos caminhos abertos pelas reformas da previdência brasileira recentes, tem-se a elevação da idade mínima exigida da mulher como requisito para acesso à Aposentadoria por Idade, elevada de 60 (sessenta) para 62 (sessenta e dois) anos de idade, conforme EC nº 103/2019, do governo Bolsonaro e representa, assim como toda a proposta de reforma, um grandioso retrocesso para a classe trabalhadora, especialmente a mulher, severa e repetidamente penalizada, inicialmente porque precisará, pela nova regra, esperar mais dois anos pela aposentadoria, em segundo lugar, porque o legislador não considerou sua dupla jornada, o trabalho remunerado por vezes acumulado com o trabalho doméstico e as condições de trabalho desigual a que é submetida a mulher, sendo, portanto, ilógico tratar os desiguais como se iguais fossem (ANFIP/DIEESE, 2017, p. 81 e 146).

O estudo aponta também para a contraditória elevação da idade mínima para a aposentadoria da trabalhadora mulher, argumentando que as desigualdades entre trabalhadores homens e mulheres estão muito presentes no mercado de trabalho brasileiro, dada dificuldades enfrentadas pelas mulheres de se inserirem no mercado de trabalho, se submetem a trabalho mais precarizado e com menores remunerações.

Quando ingressam na vida laboral, as mulheres têm maiores dificuldades do que os homens para encontrar emprego; e, quando encontram, experimentam jornadas menores, inserções mais precárias e remunerações mais baixas. Essas desigualdades se explicam, como já dito, pela discriminação contra a mulher no mercado de trabalho e pela sobrecarga com as responsabilidades pelo trabalho doméstico não remunerado, ou trabalho reprodutivo, que as exclui por longos períodos do mercado, bem como por nítida discriminação de gênero, dificultando o acesso a postos de trabalho mais qualificados e à valorização profissional (ANFIP/DIEESE, 2017, p. 147).

Alertando para a necessidade de se estruturar uma Previdência Social orientada ao

suprimento das necessidades do trabalhador, insubordinada ao mercado, Silva (2010, p. 120-121) elenca inúmeros desafios a serem superados, a fim de que se caminhe para a direção de uma reforma que se espera, inclusive, para ser fiel ao uso do termo reforma, necessitaria representar a ampliação dos direitos, não seu extermínio, ou seja:

De qualquer forma, permanecem os seguintes desafios: extensão da cobertura à maioria da população; prestações que respondam às necessidades do trabalhador e de sua família; equilíbrio permanente do regime econômico-financeiro; adaptação dos regimes às condições mutáveis da vida em sociedade; adaptação ao mercado de trabalho; modificações na função do Estado; enfrentamento do desafio da transição demográfica; inserção nos processos de integração regional e sub-regional; níveis de eficiência compatíveis com as aspirações e necessidades dos afiliados; vinculação e harmonização das reformas dos regimes de aposentadorias e pensões às reformas de outros regimes como o da saúde, dos riscos do trabalho, desemprego e apoio à família .

Assim, a reforma que se espera, implica no reconhecimento do caráter social da Seguridade Social; que, por sua vez, seja tratada enquanto aparato de proteção social pública, voltada ao exercício de direitos; cuja “cobertura, gestão e financiamento” seja operacionalizado pelo conjunto de atores sociais, não apenas parametrizado por interesses econômicos ou do mercado, sem preterir os princípios que a fundam, quais sejam a solidariedade e a universalidade. Nesta lógica, a complementaridade das ações entre Estado e mercado surgiria em substituição à desresponsabilização estatal, numa relação marcada pela horizontalização dos partícipes, sem atribuir ao mercado lugar de superioridade, embora se configure como proposta inaceitável ao capitalismo (SILVA, 2010, p. 132-133).

É preciso, contudo, ter cautela nesta análise, uma vez que surge o questionamento: é o caminho da conciliação viável e adequado? Considerando que no contexto do capitalismo, polarizam-se interesses distintos, de partes diversas, os empregados, empregadores, Estado, organismos multilaterais e empresários, e partindo da premissa que, por isso, a seguridade social é a expressão de relações sociais e opções políticas, Silva (2010a) defende que falar em reforma da previdência, requer “debate democrático”, numa articulação entre políticas social e econômica, desde que esta não se subordine à lógica do mercado:

[...] é preciso resistir à tendência de mercantilização, reiterando a concepção de seguridade social ampla, solidária, coletiva, pública, democrática. Seguridade social pela ação integrada nos campos da previdência, da saúde e da assistência social (SILVA, 2010a, p. 133).

Neste sentido, o autor até reconhece a necessidade de uma reforma da previdência, desde que ela não seja considerada como solução para uma crise que não criou, da qual é apenas uma expressão. Deste modo, a reforma esperada é aquela que considere a previdência social como integrante do sistema de seguridade social, que, por ser fruto de “um

pacto coletivo e solidário” é inelegível à privatização, na direção da consolidação do Estado Democrático de direitos, tal como concebido pela Constituição de 1988, portanto, comprometido com o conjunto de trabalhadores, não com o capital (SILVA, 2010a, p. 233).

O que as reformas processadas até aqui representaram então? Modernização ou retrocesso? Houve construção dos direitos de seguridade social preconizados na Constituição Federal de 1988, ou caminhou-se para uma (des) construção? É possível falar em construção daquilo que sequer foi erguido?

Mais do que respostas, Silva indica suposições para fomentar o debate, ao mesmo tempo, admite que, destituídos do “pacto coletivo” é inviável falar em progresso. O retrocesso⁸¹ se expressa, portanto, nas perdas acumuladas pelos trabalhadores, na desvirtuação da própria concepção de seguridade social, atualmente fomentada pelo capital, que, ao oferecer “pouco para poucos”, deixa a maioria dos trabalhadores ainda fora do sistema de proteção social, destituídos de cobertura previdenciária, e elege o seguro em lugar da seguridade, dito de outro modo:

Em suma, trata-se da substituição da seguridade pela incerteza em face do risco – ou seja, mais um risco -, prevalecendo o ‘salve-se quem puder’, sob a égide da rentabilidade, no âmbito individual, sem as garantias de um pacto coletivo (SILVA, 2010a, p. 201).

O segredo bem guardado pelos ultraliberais que Granemann sabiamente revela é que esta nova forma de previdência individualizadora é o caminho incontornável para os ganhos do capital via “aplicações e investimentos sob as formas monetárias e financeira”, que, visando seu sucesso, vende uma nova mercadoria, a previdência complementar, o oposto da previdência pública, como o mais bem sucedido negócio, capaz de suprir o insucesso da sua forma coletiva, aquilo que ela denomina de fetiche, porque traveste a “não previdência em previdência⁸²” (GRANEMANN, 2012, p. 247 e 252).

Retomando à questão que atribuiu título a este item, capitalizar é realmente necessário? Por que, no capitalismo financeirizado contemporâneo, a previdência complementar aparece como o melhor e único caminho substitutivo do regime de repartição? Qual o verdadeiro significado da reforma processada por Bolsonaro e Guedes?

Granemann (2012, p. 257) oferece alguns apontamentos passíveis de dirimir tais impasses. A autora apresenta dois elementos que considera centrais para a compreensão da

⁸¹ Ou a regressão por que passam as demandas da classe trabalhadora sob o neoliberalismo, segundo Iamamoto, é o “reino do capital fetiche na plenitude de seu desenvolvimento e alienação” (IAMAMOTO, 2010, p. 107).

⁸² Nessa relação dicotômica indicada pela autora, “não previdência” é o termo usado para referir-se à previdência privada e complementar, enquanto que o termo previdência refere-se à previdência pública, pertencente ao regime de repartição, portanto fundada na solidariedade.

relevância assumida pela previdência complementar na atualidade. O primeiro argumento é o de que o ato de transformar a aposentadoria em “capital fictício sob a forma de investimentos em ações de capitais” significa de fato “a extração de trabalho não pago do trabalhador pelo capital” (GRANEMANN, 2012, p. 256).

Trata-se, então, de sem meias palavras explicitar: na busca individual de uma melhor aposentadoria os trabalhadores têm contribuído para o aumento da exploração dos trabalhadores. Esse fenômeno de aguda gravidade opera na direção contrária à solidariedade dos regimes previdenciários organizados por repartição.

O segundo elemento apontado por Granemann é a “transformação da aposentadoria em capital fictício sob a forma de investimento em títulos públicos”, que acaba repercutindo sob as políticas sociais, cujos investimentos públicos devem ser restringidos, para serem direcionados ao mercado privado. Neste contexto, são exatamente os recursos das políticas sociais ditas em crise, que financiam o combo de titularidade do capital e interesse do mercado, “os títulos públicos de propriedade dos fundos de pensão, dos fundos de investimentos⁸³ e o capital bancário-financeiro”, sob o delineamento de uma crise da política que é credora do capital, ou seja:

[...] as políticas sociais devem deixar de realizar os direitos sociais para que os espaços até então por elas ocupados sejam liberados aos mercados. De outro lado, esta redução das políticas sociais somente é viabilizada ao mobilizar argumentos de que a previdência social e por repartição não é viável nos dias atuais (GRANEMANN, 2012, p. 259).

Deste modo, o rumo que se parece tomar é, em contextos de crise do capitalismo dito moderno, o socorro do mercado financeiro tem a sociedade como credora, que paga uma conta, mesmo sem ter comprado. Sob o amparo do projeto neoliberal de cunho reformista, as políticas sociais são como que titulares de poupanças, possibilidades de reservas que precisam ser sacadas para serem emprestadas aos financistas, via fundo público, de que forma se impõem readequações e pré-requisitos à sobrevivência nesse “admirável mundo novo”, tão bem teorizado por Bauman (1998), que, a serviço dos desejos da acumulação capitalista extermina as “necessidades humanas⁸⁴”. O Estado deve ser mínimo; o mercado máximo, a fim de abarcar a responsabilidade pela proteção social, por sua vez privatizada, trocando em miúdos:

É no mercado que deve ser comprado o benefício de aposentadoria, o seguro-saúde, que são setores dominantes nos investidores institucionais. Ou seja, benefícios da

⁸³ De acordo com Iamamoto (2010, p. 112) são compostos por seguros de vida, fundos de previdência privada por capitalização – os fundos de pensão, os fundos mútuos de investimentos e os administradores de carteiras de títulos.

⁸⁴ Cf. PEREIRA, 2008.

seguridade social são transformados em mais um ‘produto’ financeiro, alimentando a especulação financeira e tornando as aposentadorias de milhares de trabalhadores refém das crises financeiras internacionais (SALVADOR, 2010, p. 116).

Em suma, Silva (2010a, p. 203-204) adverte para a necessidade de tratar a seguridade em seu conjunto, considerando as políticas que a compõem, não apenas a previdência isoladamente, pois a constituição do sistema de seguridade social brasileiro parte desta compreensão, ao mesmo tempo, defende que:

[...] a questão previdenciária é inapreensível fora dos processos, em curso, de busca de saídas para a crise da economia capitalista contemporânea. Assim, seria ingênua ou resultaria equivocada qualquer abordagem que dissocie a política da economia, a reforma do Estado da reestruturação produtiva, a seguridade social do mercado, o direito dos embates em torno do acesso a parcelas da riqueza social, o bem-estar social da competitividade mercantil (SILVA, 2010a, p. 223).

Ainda que considerado tema amplo e cujo debate ainda é inconcluso, o encerramento da análise das reformas da Previdência brasileira será feito aqui a partir da análise crítica e brilhantemente construída pelo economista Eduardo Fagnani que convida a todos os trabalhadores e estudiosos da temática a pensarem sobre o assunto para além das “unanimidades” que o circundam.

O debate supramencionado está contido em sua obra mais recente, o livro *Previdência: o debate desonesto*, publicado em 2019, ainda antes de sacramentada a mais destruidora reforma da previdência de que se tem notícia no Brasil.

As idéias em torno da reforma se movem em terreno movediço, se vale de inúmeros elementos falaciosos e propositalmente distorcidos, com o fim de executar este plano destrutivo contra a solidariedade que fundamenta o regime de previdência brasileira e os direitos de proteção social, duramente conquistados (BELLUZZO, 2019, p. 19).

Novamente, faz-se necessário destacar que a reforma da previdência não é o objeto central deste estudo, no entanto, uma discussão mínima que revele os propósitos e objetivos da dita reforma, é imprescindível para a compreensão do posicionamento governamental na área, a fim de perceber como ele se materializa e, por fim, proceder à avaliação do Projeto em questão.

No que diz respeito às mudanças propostas que afetarão os trabalhadores, Belluzzo (2019, p. 22) afirma que a expectativa de que o regime de capitalização proposto possa solucionar a questão do crescimento econômico, e, além disso, poderão contribuir para a intensificação do processo de precarização do trabalho.

Os estudos sobre as conseqüências da globalização produtiva e da rápida introdução das novas tecnologias vislumbram o crescimento dos trabalhadores ditos

independentes, em tempo parcial e a título precário, sobretudo nos serviços, e a destruição dos postos de trabalho mais qualificados na indústria. O inchaço do subemprego e da precarização não só achata, como torna incertos os rendimentos dos trabalhadores, além de desobrigar os empregadores de prestar sua contribuição.

Fagnani (2019) refuta com veemência o conteúdo e os propósitos desta reforma, ao mesmo tempo em que desmistifica e desconstrói os argumentos de que o governo se utilizou para aprová-la.

Embora admita a necessidade de ajustar, readequar as normas de proteção previdenciária, o economista critica a natureza da reforma empreendida no Brasil, para ele baseada em argumentos falsos, afirmando que em vez de se caracterizar como ajuste, ela promoveu a destruição dos direitos previdenciários, num ataque violento ao sistema de solidariedade que fundamenta o regime de repartição, que do mesmo modo que Salvador (2010) entende que a visão de Previdência Social difundida pelo governo é de um “bloco monolítico”, que desconsidera o inteiro teor de sua constituição (FAGNANI, 2019, p. 29). Assim, impõe uma reforma que afetará diretamente aos cidadãos mais empobrecidos, importando modelos externos mal-sucedidos, dos quais o Chile é singular.

O propósito “velado” da reforma era a destruição do modelo de Seguridade Social coroado em 1988, baseado na solidariedade, embora justificado pelo ajuste fiscal e a retomada do crescimento, assim como a geração de empregos. Ele entende que não é possível falar em privilégios quando o valor médio dos benefícios pagos pela Previdência Social se aproxima de R\$ 1.300,00.

Supostos privilégios que situam os servidores públicos como alvo desta falácia, na visão do autor, são comumente utilizados para justificar a relevância e pertinência da reforma da previdência. Mas este argumento é insustentável, de acordo com a análise de Fagnani, que afirma que não se pode falar em privilégios, porque eles já foram sanados pela EC nº 42/2003, que extinguiu a integralidade no valor das aposentadorias voluntárias requeridas a partir daquela data, o que quer dizer que ao se aposentarem, os servidores que ingressarem no serviço público após 2003, não receberão mais aposentadoria no valor correspondente ao último salário integral da ativa.

O outro mito derrubado por Fagnani trata da imposição do teto salarial aos servidores públicos ingressos no serviço público a partir de 2012, cujos rendimentos máximos corresponderão ao valor do teto do RGPS⁸⁵, que significa que a partir de 2012 extinguiram-se

⁸⁵ De acordo com a Portaria nº 914, publicada pela Secretaria Especial da Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, de 13 de janeiro de 2020, o teto do RGPS corresponderá a R\$ 6.101,06, em 2020. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-914-de-13-de-janeiro-de-2020-237937443> . Acesso em: 15 jan. 2020.

as aposentadorias de “marajás”, para lembrar o título atribuído aos servidores públicos pelo ex-presidente Collor, na década de 1990.

Fagnani organiza seus argumentos contra a reforma proposta e aprovada por Bolsonaro em duas questões, de modo que seja possível responder a uma indagação: “o que já foi reformado e o que ainda falta reformar? ”, isto é, antes de elaborar uma proposta como foi feito pelo atual governo, é preciso que se compreenda que pontos já foram tratados em reformas anteriores, sistematizadas no quadro 1 do presente estudo. Das questões que ele suscita, a primeira diz respeito à existência de um “sistema previdenciário único” e a outra, é a do “discurso do déficit”, ambas insustentáveis.

A primeira porque a Previdência Social, como outrora explicado, não é composta apenas pelo RGPS, mas engloba o RPPS e também a Previdência Complementar Privada. O segundo argumento também é desprovido de validade, segundo ele, porque a falácia do déficit oculta a real composição das receitas, das fontes de financiamento da Previdência Social, sobretudo no que tange ao Governo Federal como ente financiador.

Em resumo, é mentiroso o argumento de que o problema estaria nos servidores com ingresso no serviço público a partir de 2012, visto que a atual legislação em vigor já prevê a equiparação do valor das aposentadorias dos servidores públicos, a partir de então, limitadas ao teto do RGPS. Do mesmo modo, também não se sustenta a contra tese de que os causadores do déficit seriam os servidores que ingressaram no serviço público antes do marco temporal do estabelecimento do teto, o ano de 2012, porque somente os servidores que ingressaram até 2003 usufruirão do suposto privilégio. Os servidores com ingresso entre 2003 e 2012 já perderam o direito à integralidade da aposentadoria, garantida com a EC nº 41/2003 (FAGNANI, 2019, p. 39-45).

Seguindo esta lógica argumentativa, caem por terra as teses a favor da reforma da previdência proposta por Bolsonaro, restando uma pergunta: a que privilégios o governo se refere quando fala nos servidores públicos federais? Espera-se que os resultados a que chegou esta pesquisa sejam capazes de respondê-la.

4 O GERENCIALISMO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

“Quase todos os governos, em todos os tempos, falam na necessidade de tornar a administração pública mais moderna, mais eficiente..” (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 41).

4.1 Administração Pública Gerencial: uma Nova Gestão Pública atenta ao mercado, aos cidadãos clientes e dirigida a resultados

Para a consecução desta pesquisa importa compreender do que se trata a propagada Reforma Gerencial, quais suas premissas, objetivos e como se desenvolveu, isto porque, os fundamentos teóricos do Projeto INSS Digital, quais sejam a modernização e a eficiência no serviço público, tem suas origens, no Brasil, no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE), em 1995, documento onde se resumem os pilares e as diretrizes que possibilitaram a Reforma Gerencial Brasileira, iniciada nos fins da década de 1990, no governo FHC.

Nesta etapa de construção da análise teórica do objeto de pesquisa, faz-se necessário descortinar o cenário da Administração Pública Gerencial, tratando-a para além de um modelo de gestão pública, resgatando suas diretrizes, bases fundantes e o significado das ideias de modernização e eficiência, que vêm definir o papel do Estado, assim como instaurar novos parâmetros para a gestão e para o trabalho no serviço público brasileiros.

Neste sentido, a discussão teórica conduzida neste capítulo visa compreender os sentidos da modernização e a quem ela serve, bem como tem por objetivo compreender como a eficiência se torna tão importante no contexto da Administração Pública Gerencial, que, por pautar-se na gestão por resultados e perseguir tão veementemente a redução dos gastos nos serviços públicos, tem alterado sobremaneira a dinâmica não apenas da prestação desses serviços públicos, mas do próprio trabalho dos servidores, objeto da presente pesquisa.

4.1.1 Um breve resgate das reformas administrativas no Brasil

O resgate das reformas e dos modelos de Administração Pública tem o papel, portanto, de subsidiar o esforço de compreensão das mudanças, vislumbrando sua processualidade, seu caráter histórico, não estático e, portanto, entrelaçado aos interesses políticos, econômicos e sociais de cada momento histórico.

A Administração Pública Brasileira passou por três grandes processos de

transformação nos últimos 200 anos, como aponta Costa (2008, p. 831), ao se referir ao período de 1808 a 2008. Segundo ele, em 1808, se institui a Administração Pública, no Brasil, com a chegada da corte portuguesa ao Rio de Janeiro; e 2008 é o ano em que ele produz o estudo sobre as reformas, quais sejam a reforma Patrimonialista, Burocrática e, a mais recente, a reforma Gerencial.

O autor defende que uma compreensão da formação do Estado Nacional e da Administração Pública Brasileira, leva à superação de meras narrativas históricas, bem como possibilita o resgate dos seus significados. Assim, para entender as transformações do Estado, da organização governamental e da administração pública brasileira, segundo ele, é preciso tomar como ponto de partida a reconstrução dos processos de formação do Estado brasileiro, ou seja, entender o Estado a partir de sua própria formação, de maneira contextualizada.

As três grandes reformas da Administração Pública brasileira a que Costa se refere se deram, a primeira, em 1937, durante o governo de Getúlio Vargas, a reforma da Administração Patrimonialista, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), numa primeira tentativa de superação do patrimonialismo, marca do período Colonial, Império e República Velha brasileiros, tornando-se a “grande agência de modernização administrativa”. Nesta primeira tentativa de racionalizar a administração pública, delinearam-se as bases da administração gerencialista, nosso foco neste estudo (COSTA, 2008, p. 845-846).

De acordo com Oliveira (2010) o patrimonialismo é um modelo herdado do período feudal, que vigorava nas sociedades pré-democráticas, em que a Administração Pública deveria atender aos interesses do governante, utilizando-se do poder em seu favor. Neste sentido, o Estado funcionaria como uma “extensão do poder do soberano”, confundindo-se a “coisa pública” com a “coisa do governante”. Para tanto, a Administração Pública deixaria de defender a coisa pública e os interesses da sociedade, privilegiando a “vontade de uma minoria”, por isso tinha como características marcantes a corrupção e o nepotismo. Já Campelo (2010) define o patrimonialismo como modelo de administração pública que se baseia nos Estados Absolutistas em que o patrimônio do rei se confundia com o patrimônio público, dificultando a distinção entre o que era público e o que era privado. Na Administração Pública Patrimonialista o Estado funciona como uma extensão do poder do soberano; os servidores possuem status de nobreza real; os cargos são considerados prebendas, há pouco trabalho e boa remuneração; falta diferenciação entre o que é público e o que é privado.

A segunda reforma denominada de Reforma Burocrática se deu em 1967, durante

a ditadura militar, no governo de Castelo Branco, buscou superar o patrimonialismo e teve como marco legal a publicação do Decreto-Lei nº 200/1967, a chamada Lei Orgânica da Administração Pública, que materializou o modelo de Administração Pública voltada para o desenvolvimento, definiu preceitos claros de organização e funcionamento da máquina administrativa e tinha como fundamentos o planejamento como princípio dominante, a expansão das estatais, o fortalecimento e a expansão do sistema do mérito, o novo plano de classificação de cargos e a centralização administrativa em 16 ministérios (COSTA, 2008, p. 851-852).

A Administração Burocrática foi marcada, segundo Campelo (2010), pela profissionalização, uma vez que implementou uma ideia da carreira no serviço público; hierarquia funcional; impessoalidade; formalismo; rigor técnico; poder racional legal; desconfiança prévia nos administradores públicos e controle rígido dos processos (meios).

O terceiro grande momento de reforma da Administração Pública, no Brasil, a reforma Gerencial, ocorreu em 1995, é a que merece destaque, pois funda os marcos teóricos do Projeto INSS Digital, objeto deste estudo, processou-se durante a Nova República, no governo de FHC, através do PDRAE, também denominado de Plano Bresser, em razão de ser de autoria do então Ministro do MARE, Luiz Carlos Bresser-Pereira.

Ao Ministério da Administração e Reforma do Estado foi delegada a função de desenvolver o PDRAE e desenvolver uma nova gestão no governo federal brasileiro, reduzindo seus custos e proporcionando serviços de mais qualidade à sociedade, sua missão era “Formular, implantar e avaliar as políticas públicas, e prestar serviços, relativamente a organização, pessoal civil, tecnologia da informação e serviços gerais” (MARE, 1997, v. 5, p. 19).

4.1.2 Reforma Gerencial: gênese e significados

Segundo explica Bresser-Pereira (1997), a ideia de reforma administrativa gerencial nasce, no mundo, em meados da década de 1960, embora só assuma centralidade nos anos 1990, nos EUA, quando publicado o *Reinventing Government*⁸⁶ e adotou o *National Performance Review*, uma força-tarefa interinstitucional adotada pelo governo norte-americano a fim de reformar a administração no governo Clinton. No Brasil, a reforma gerencial se materializou no Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE).

O que o governo pretendia com a reforma gerencial era conter os gastos públicos,

que consumiam os recursos estatais, segundo a visão do governo, sem oferecer à sociedade serviços eficientes e com qualidade. Deste modo, a transição da Administração Pública de Burocrática para Gerencial tinha por objetivo trazer eficiência ao serviço público:

O objetivo da reforma é permitir que a administração pública se torne mais eficiente e ofereça ao cidadão mais serviços, com maior qualidade. Ou seja, fazer mais e melhor com os recursos disponíveis. A redução de custos será perseguida ao mesmo tempo em que se promove a contínua revisão e aperfeiçoamento das rotinas e processos de trabalho, simplificando procedimentos, desburocratizando e estabelecendo metas e indicadores de desempenho e de satisfação do cidadão (MARE, 1997, p. 7).

Na lógica gerencialista, passa a ser fundamental conferir capacidade ao Estado para governar, isto é, oferecer a ele as condições administrativas e financeiras, daí a importância da reforma administrativa, porque ela é considerada o mecanismo do qual o governo lança mão para entregar os subsídios necessários ao “bom” governo – a governança, numa “visão ampliada”, a visão gerencial que transforma a reforma administrativa em algo imprescindível e inadiável, ou ainda uma “exigência da crise capitalista”, como afirma Sousa (2016, p. 91).

Neste sentido, a Administração Gerencial surge em oposição à criticada burocracia weberiana, dita “racional-legal”, por não oferecer a flexibilidade⁸⁷ requerida pelo Estado, no novo cenário político, social e econômico mundial, para desempenhar suas novas funções, ou seja:

Ora, em um mundo em plena transformação tecnológica e social, é impossível para o administrador ser racional sem poder adotar decisões, sem usar de seu julgamento discricionário, seguindo cegamente os procedimentos previstos em lei. No século dezenove, quando a administração pública burocrática substituiu a patrimonialista, isto representou um grande avanço no cerceamento da corrupção e do nepotismo. Entretanto, no século vinte, quando o Estado cresceu e assumiu novos papéis, ficou patente a ineficiência inerente a esse tipo de administração (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 41).

De acordo com a visão governamental, a reforma gerencial, nos anos 1990, constituiu-se num “grande desafio” para os governos, tornando-se necessária a fim de responder à crise do Estado, a quem foi atribuída a responsabilidade por seu mau funcionamento.

O Estado e o mercado são os principais agentes reguladores do sistema capitalista contemporâneo. Quando ocorre uma crise econômica de grandes proporções, como

⁸⁶ Reinventando o Governo.

⁸⁷ De acordo com MARE (1997), a administração pública brasileira dos fins dos anos 1990 carecia de flexibilidade, necessária à “aplicação de políticas voltadas para a cobrança de desempenho do serviço público e para a racionalização das despesas” (MARE, 1997, p. 7).

aconteceu nos anos 30 e voltou a ocorrer nos anos 80, sua origem, provavelmente, está no funcionamento inadequado de uma dessas instituições. Nos anos 20 e 30 a crise teve origem no mercado, nos anos 70 e 80, no Estado. Dessa forma, o grande desafio que se coloca para os governos nos anos 90, é a reforma ou a reconstrução do Estado (MARE, 1997, v. 16, p. 09).

Neste sentido, a expectativa era de que a reforma proporcionasse o equacionamento da crise fiscal, ao mesmo tempo em que se redefiniam as funções do Estado, de modo a torná-lo mais eficiente.

Reformar o Estado significa, por um lado, superar de vez a crise fiscal, de forma que o país volte a apresentar uma poupança pública e, por outro, completar a mudança na forma de intervenção do Estado no plano econômico e social, através de reformas dirigidas a fortalecer seu papel de garantir os direitos sociais e de promover a competitividade nacional (MARE, 1997, v. 16, p. 10).

O diagnóstico elaborado pelo MARE descrevia uma administração pública falida, obsoleta, inflexível, distante dos padrões de modernidade que emergiam e não funcional para os novos tempos, portanto, requeriam num novo Estado e uma nova forma de gerir a coisa pública.

A administração federal sofre de síndromes características dos sistemas burocratizados, como a centralização de decisões, sistemas hierárquicos baseados na unidade de comando, estruturas piramidais de autoridade, rigidez e despersonalização das rotinas e atenção voltada ao controle dos processos administrativos e não aos resultados. Operando dessa maneira, a administração federal tem-se afastado dos modernos modelos de gestão, gerando na sociedade uma percepção de inflexibilidade, desempenho institucional insatisfatório e inadequação para enfrentar os desafios dos novos papéis do setor público na economia moderna (MARE, 1997, v. 16, p. 13).

Este foi o cenário que forjou a administração pública gerencial, assim definida pelo MARE (1997, v. 16, p. 10) como “orientada para o controle eficiente dos resultados e fortalecida pelo aprofundamento do processo democrático e participativo, catalisador das ações dos agentes voltados para a mudança requerida”, um novo modelo de administração pública caracterizado por

[...] decisões e ações orientadas para resultados, tendo como foco as demandas dos clientes e usuários da instituição, baseadas no planejamento permanente e executadas de forma descentralizada e transparente, para o Núcleo Estratégico, para os servidores e para a sociedade (MARE, 1997, v. 9, p. 12).

Deste modo, o PDRAE teve como objetivo principal atribuir governança ao Estado, através da “modernização da gestão pública, revisão do sistema jurídico/legal e das formas de propriedade do Estado” (BRESSER-PEREIRA, 1997, v. 4, p. 12).

A fim de implantar um “novo modelo de Estado”, o gerencial, substituindo a “cultura burocrática” pela “cultura gerencial”, foi necessário disseminar valores no âmbito

“político-filosófico” capazes de preparar terreno para a construção dessa governança, tais como “participação, reconhecimento do potencial do servidor e de sua importância no processo produtivo, igualdade de oportunidades e a opção pela cidadania; estando associado aos processos educacionais que conduzem a uma renovada visão do mundo” (BRESSER-PEREIRA, 1997, v. 4, p. 12).

Como explica Bresser-Pereira (1997, v.4, p. 16), naquela cena, foi fundamental o uso da qualidade na Administração Pública, cujo objetivo era subsidiar a mudança de cultura governamental, “fortalecendo a delegação, o atendimento ao cidadão, a racionalidade no modo de fazer, a definição clara de objetivos, a motivação dos servidores e o controle de resultados”.

Dentro dessas novas orientações, e considerados os objetivos da Reforma do Aparelho do Estado, a implantação da Qualidade na Administração Pública foi destacada como importante instrumento para a eficiência do aparelho estatal, aliada imprescindível para a melhoria da qualidade dos bens e serviços produzidos no País e, principalmente, para a melhoria da qualidade de vida do cidadão (BRESSER-PEREIRA, 1997, v. 4, p. 12).

Costa (2008, p. 863) compreende que, no PDRAE, Bresser-Pereira partiu da premissa que a “crise latino-americana era uma crise de Estado”, para tanto, estabeleceu como principais pilares do plano de Reforma Gerencial:

- Ajustamento fiscal duradouro;
- Reformas econômicas orientadas para o mercado, de modo a garantir concorrência interna e competitividade externa;
- Reforma da Previdência Social;
- Inovação das políticas sociais, proporcionando maior abrangência e mais qualidade aos serviços sociais;
- Reforma do aparelho de Estado, objetivando o aumento de sua “governança”, que diz respeito a sua capacidade de implementar políticas públicas com eficiência.

A ideia era que todos ganhariam com a reforma gerencial. Em primeiro lugar a sociedade se beneficiaria porque “ganharia” uma administração pública eficiente, a reforma promoveria o equilíbrio das contas públicas dos Estados e municípios, ao mesmo tempo em que o Estado deixaria de ser obstáculo ao crescimento econômico do país e, por último, seriam ofertados serviços públicos com mais qualidade (MARE, 1997, v. 6, p. 10).

Nesta lógica, o servidor público também se beneficiaria da reforma gerencial, pois na ótica dos “reformadores”, “ganharia” o respeito da sociedade, enxergaria a importância que

tem seu trabalho, teria estimulado seu desenvolvimento profissional, além de renovar o quadro de servidores e melhorar suas condições de trabalho (MARE, 1997, v. 6, p. 11).

Ressalta-se que estes supostos ganhos decorrem da idéia de que o servidor público, se visto nos antigos moldes de administração pública, representava um problema, porque, embebidos na burocracia da execução das tarefas, não conseguiam ampliar sua visão para monitorar os resultados delas decorrentes, dizendo de outro modo:

A Administração Pública enfrenta hoje um grave problema: os servidores, sejam eles gerentes ou não, estão, na maior parte de seu tempo, envolvidos com tarefas e questões que são produtos do formalismo burocrático, o que acaba por levá-los a perder de vista os resultados que deveriam, cada indivíduo e cada instituição, apresentar em favor da sociedade. Assim, a gestão das instituições públicas inacessível, centralizada e rígida - tornou-se um fim em si mesma, orientada basicamente para processos e tarefas, ao invés de resultados. O que decorre dessa situação, entre outras conseqüências, é: (1) o desperdício de recursos públicos; (2) o desperdício das capacidades e competências dos servidores, que sofrem, ainda, a inibição de seu potencial criativo; e (3) a distância entre a decisão e a ação, em prejuízo do atendimento aos clientes e usuários (MARE, 1997, v. 9, p. 12).

Costa (2008, p. 855) explica que a Reforma Gerencial deriva das anteriores, e se delinea a partir da década de 1980, quando a reforma do Estado representava uma das “principais promessas da Nova República” e implicava não apenas num “rearranjo administrativo”, mas dizia respeito a um conjunto de medidas cujo objetivo era reduzir o tamanho do Estado, redefinindo seu papel, para tornar-se mais eficiente, sob a justificativa da necessidade de promover o ajuste fiscal das contas governamentais, ajustando-se aos ditames do capital e do mercado, num contexto de expansão do neoliberalismo no cenário mundial

[...] vigência efetiva do império da lei, desobstrução do Legislativo, aparelhamento da Justiça, reforma tributária, descentralização e, subsidiariamente, reforma agrária, saneamento da previdência, implantação do sistema único de saúde, erradicação do analfabetismo, reforma do ensino básico, desenvolvimento regional.

Costa (2008, p. 855) alerta para o contexto da Nova República, em que, além do desafio da redemocratização, tinha-se uma “severa crise econômica marcada pelas crescentes desigualdades sociais”, o que quer dizer, portanto, que “o processo de reforma está estreitamente ligado ao contexto político, social e cultural do país” .

O autor explica que o governo Sarney, o primeiro da Nova República, tentou de modo ambicioso, por meio do primeiro programa de reformas governamentais, em 1986, redefinir o papel do Estado, estabelecer as bases do funcionamento da administração pública, fixar o destino da função pública, reformular as estruturas do Poder Executivo, racionalizar os procedimentos administrativos em vigor, além de traçar metas para as áreas tidas como prioritárias, tais como a organização federal, recursos humanos e a informatização do setor

público, partindo de três objetivos principais, a racionalização das estruturas administrativas; a formulação de uma política de recursos humanos, e a contenção dos gastos públicos (COSTA, 2008, p. 856).

Ao reconhecer o insucesso das tentativas de reformas processadas nos primeiros anos do governo Sarney, Costa (2008, p. 858) destaca o papel, a repercussão e o significado da promulgação da Carta Magna de 1988, que, para ele, “representou uma verdadeira reforma de Estado”, à medida que instituiu um novo olhar do Estado para as políticas sociais, na perspectiva em que as transformou em direitos

A Constituição de 1988 proclamou uma nova enunciação dos direitos de cidadania, ampliou os mecanismos de inclusão política e participação, estabeleceu larga faixa de intervenção do Estado no domínio econômico, redistribuiu os ingressos públicos entre as esferas de governo, diminuiu o aparato repressivo herdado do regime militar e institucionalizou os instrumentos de política social, dando-lhes substância de direção.

Nesta análise, vale destacar que, embora a Carta Magna de 1988 seja reconhecida pela sua inegável afirmação de cidadania, no âmbito dos direitos dos servidores públicos, tais direitos representam um obstáculo ao “equilíbrio das contas públicas e aos esforços de modernização administrativa”, se se atentar para o fato de que a criação do Regime Jurídico Único (RJU) para os servidores públicos, instituído pela Lei nº 8.112/1990, “institucionalizou vantagens e benefícios que permitiram um crescimento vegetativo e fora de controle das despesas com pessoal” no serviço público brasileiro (COSTA, 2008, p. 859).

Nota-se aqui, como em todas as tentativas de reforma da Administração Pública Brasileira, seja a Patrimonialista em 1937, a Burocrática em 1967 ou a Gerencial em 1995, há uma clara subordinação das medidas reformistas aos interesses do mercado e do capital, em detrimento do trabalho e, conseqüentemente, do trabalhador, neste caso o servidor público.

Ao afirmar que o Brasil, no contexto da reforma gerencial tinha governabilidade, possuía poder e legitimidade democrática para governar, no entanto, faltava-lhe governança⁸⁸, Costa (2008, p. 858) faz observação visceral, que quer dizer da incapacidade do Estado burocrático de implementar políticas públicas, pois a rigidez e a ineficiência da máquina administrativa impunham obstáculos notórios.

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, para se tornar seu promotor e regulador.

⁸⁸ De acordo com Bresser-Pereira (1997, p. 40) governança foi um termo que começou a ser utilizado pelo Banco Mundial nos fins da década de 1990 para referir-se às condições financeiras e administrativas favoráveis a serem postas à disposição do Estado, a fim de permitir-lhe governar bem.

Nessa direção, atribui-se ao Estado o papel de regulador e provedor da prestação direta de serviços, sendo cada vez menos executor, com vistas ao fortalecimento de suas funções de regulação e coordenação, e a descentralização das funções executivas no campo da prestação dos serviços sociais, se encaminhando para o reforço da governança do Estado, que se materializaria por meio da mudança de um “modelo”⁸⁹ de Administração Pública Burocrática, rígida e tida como ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, em direção antagônica, ao modelo de Administração Pública Gerencial, opostamente flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania (COSTA, 2008, p. 864).

Ainda de acordo com ele, a transição da administração burocrática para a gerencial requer uma redefinição dos objetivos da administração pública, devendo voltar-se para o cidadão-cliente; o aperfeiçoamento dos instrumentos de coordenação, formulação, implementação e avaliação de políticas públicas; a flexibilização de normas e simplificação de procedimentos; o redesenho das estruturas, tornando-as mais descentralizadas, e, por fim, o aprofundamento das ideias de profissionalização e permanente capacitação dos servidores públicos (COSTA, 2008, p. 863).

Para o autor, os valores que orientam a administração pública gerencial são a eficiência e a qualidade dos serviços prestados, além do necessário desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. Com isso, reconhece que a administração pública gerencial não se opõe inteiramente à burocrática, e explica que, enquanto na administração burocrática a forma de controle se baseia nos processos, na administração gerencial, a base para o controle são os resultados, o que representou uma mudança de ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins).

Destaca também que o modelo gerencial está voltado para uma definição clara e precisa dos objetivos a ser atingidos pelo administrador público; necessidade de garantir ao administrador a autonomia na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que estiverem a sua disposição; e a importância de realizar o controle dos resultados.

Deste modo, elencam-se como principais características da Administração Gerencial, sua orientação para a eficiência e qualidade dos serviços prestados; o desenvolvimento de cultura gerencial nas organizações; a não negação dos princípios da administração pública burocrática; o estabelecimento de uma clara noção do interesse público;

⁸⁹ Ao adotarmos o termo modelo, nos utilizamos da ideia de Campelo (2010), para quem não se pode definir uma clara separação entre os modelos da Administração Pública, mas sim uma mistura entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo. Segundo o autor, “os modelos citados não são molduras estanques de representação da coisa pública”, pois o que se observa é a presença de “imiscuidade dos valores de cada modelo” na Administração Pública Brasileira (CAMPELO, 2010, p. 299).

o controle centra-se nos resultados, e não nos processos; pressupõe a participação dos agentes privados e das organizações da sociedade civil; fundamenta-se nos princípios da confiança e descentralização das decisões; requer formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções e incentivo à criatividade.

Das características supramencionadas, destacam-se a orientação para a eficiência, a ênfase no controle dos resultados e a necessidade de flexibilidade no trabalho, fundamentos imprescindíveis para o alcance dos objetivos da Administração Pública contemporânea e premissas constantes do Projeto INSS Digital, o que revela a importância de sua apreensão.

De acordo com Zimmer Júnior (2009b, p. 133) a Reforma do Estado, um tema bem disseminado na década de 1990, se justificava pela necessidade de adequação do Brasil aos parâmetros impostos pela globalização, sob a direção dos países centrais aos países em desenvolvimento, lembremos que a década de 1990 foi o marco temporal da chegada ao Brasil do ideário neoliberal, que também tinha como fundamento essa necessidade de adequação dos países periféricos aos centrais. Ele acrescenta que o contexto em que se defendia a Reforma Administrativa do Estado, era também o terreno em que se desenvolvia a crise do Estado, nos anos 1980, também denominada por Bresser-Pereira (1998) de crise fiscal⁹⁰, que dizia respeito a uma crise do modo de intervenção do Estado, uma crise na forma burocrática de administrar; esse foi, para ele, o discurso que sustentou a Reforma Administrativa, processada por meio da EC nº 19/1998.

Com a preocupação não de regular o mercado interno, mas de viabilizar a competitividade externa, redefiniam-se o papel do Estado, deixando este de ser um “Estado realizador e agente prestador de serviço público”, no contexto neoliberal, o Estado social mínimo de que já falamos anteriormente (ZIMMER JÚNIOR, 2009b, p. 135).

Assim, a Reforma Administrativa de 1998 objetivou trazer à existência um Estado Gerencial, em contraposição ao Burocrático, que vigorou até os anos 1980, caracterizado por ser um “Estado diminuído”⁹¹, de modo a “possibilitar uma atividade concentrada em prioridades”, devendo direcionar sua ação às atividades em que sua presença fosse imprescindível, transferindo à iniciativa privada, a execução de atividades antes só exercidas

⁹⁰ Bresser-Pereira (1991, p. 3) afirma que, na perspectiva dos países centrais, com sua visão neoliberal, as razões da crise a América Latina eram o populismo econômico e o excesso de intervenção do Estado, e a saída para estes problemas seriam a “disciplina fiscal e monetária, a liberalização, a privatização e a desregulamentação”. O autor também defende que para o combate à indisciplina fiscal e da redução do tamanho do Estado, seria necessário “atacar de frente a crise fiscal, recuperar a capacidade de poupança do Estado e definir uma nova estratégia de intervenção”.

⁹¹ O adjetivo diminuído foi utilizado por Zimmer Júnior, por isso está aspeado. Porém, reiteramos que nosso olhar para o Estado neoliberal diverge do sentido usado pelo autor, configurando-se, em verdade, como Estado forte e interventivo, invariavelmente a serviço dos interesses do capital.

pelo setor público (ZIMMER JÚNIOR, 2009a, p. 136).

Na visão de Bresser-Pereira (1997, p. 42), a Administração Burocrática era incompatível com o avanço da democracia e da tecnologia:

[...]ficava claro que se tornava necessário adotar novas formas de gestão da coisa pública, mais compatíveis com os avanços tecnológicos, mais ágeis, descentralizadas, mais voltadas para o controle de resultados do que o controle de procedimentos. E também mais compatíveis com o avanço da democracia em todo o mundo, que cada vez mais exige uma participação mais direta da sociedade na gestão pública.

Matias-Pereira (2010) também entende que o Estado Gerencial nasce no contexto de reforma do Estado, tomando corpo, sobretudo, na década de 1990, no Brasil, sob a ideologia neoliberal, a fim de reduzir gastos, respondendo assim, à crise do Estado Burocrático; aliás, a crise era entendida como um fenômeno de natureza gerencial e se configurava como o maior desafio da administração pública.

Ele aponta que o Estado Gerencial está pautado em elementos tais como a introdução de novos modelos de gestão, mais flexíveis, notadamente já utilizados no setor privado; considerar o usuário do serviço público não como cidadão, portanto detentor de direitos, mas enquanto consumidor, o que reitera a lógica da mercadorização dos serviços públicos, remuneração tomando por base o desempenho do servidor, evidenciando a lógica da gestão por resultados que tem como foco a produtividade, sob o manto da eficiência que promoveria mais qualidade à prestação de serviços por parte do Estado.

[...] em princípios da administração das empresas privadas, traz novos conceitos de gestão, os quais os reformadores acreditam que podem ser aplicados com sucesso em muitos setores da administração pública: a administração por objetivos, *downsizing*, serviços públicos voltados para o consumidor, *empowerment*, pagamento por desempenho, qualidade total, formas de descentralização (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 60).

Em verdade, como já debatido neste estudo, não se trata de uma reforma do Estado para deixá-lo mais eficiente e assim entregar à sociedade serviços de qualidade como se divulga, entretanto, a reforma gerencial não pode ser analisada dissociada do Estado que a operou. No Brasil, um Estado capitalista, se alimentando nos braços do neoliberalismo, embalado pela necessidade de dar respostas ao capital, não ao trabalhador, portanto, as reformas não visavam ao atendimento de demandas da sociedade, mas de ajustar-se às diretrizes formuladas em Washington, para fazer o Brasil ingressar na cúpula dos países desenvolvidos, ascendendo ao tão perseguido status de modernidade, dotado de governança, ou como propôs Bresser-Pereira (1997, p. 44)

Em síntese, a governança será alcançada e a reforma do Estado será bem sucedida quando o Estado se tornar mais forte embora menor: (a) mais forte financeiramente, superando a crise fiscal que o abalou nos anos 80; (b) mais forte estruturalmente, com uma clara delimitação de sua área de atuação e uma precisa distinção entre seu núcleo estratégico onde as decisões são tomadas e suas unidades descentralizadas; (c) mais forte estrategicamente, dotado de elites políticas capazes de tomar as decisões políticas e econômicas necessárias; e (d) administrativamente forte, contando com uma alta burocracia tecnicamente capaz e motivada.

Introduzir novos conceitos de gestão; administrar guiado por objetivos; reestruturar para reduzir o tamanho; considerar o público-alvo como consumidor em oposição a usuário, detentor de direitos; pagamento por desempenho, qualidade total e formas de descentralização são todos princípios da administração gerencial a que o Projeto INSS Digital, em avaliação neste estudo, se alinha.

Está claro que o neoliberalismo serviu à Administração Pública Gerencial, não somente porque coabitavam o mesmo tempo histórico, mas porque compartilhavam os mesmos princípios e objetivos. Ocorre que, um debate parece fundamental de ser fomentado. Como garantir direitos constitucionalmente conquistados, de modo universal, frente à necessidade de modernização e eficiência, ou seja, contendo os gastos públicos para se adequar a uma agenda reformista internacional?

Obviamente, lançando mão da metáfora bíblica, não se tem como servir a “dois senhores”, não há como conciliar interesses perfeitamente antagônicos, os do capital e os do trabalho ou haveria? Assim, a saída governamental encontrada foi aquela que prima por manter as condições de expansão do capital, às custas das desigualdades, do trabalho e do trabalhador, segundo analisa Brettas (2017, p. 59)

O texto constitucional expressa uma demanda da classe trabalhadora organizada e sua disposição para dar um salto em direção à ruptura com a cultura da tutela e da ajuda. Ele aponta para a garantia dos direitos sociais por meio de uma política de Estado pautada em princípios como a universalidade e a isonomia.

O Estado Gerencial preconiza um novo Estado, forte, moderno, eficiente, alinhado ao novo capitalismo, resistente a crises, renovado pela mundialização, sinônimo da desintegração de quaisquer fronteiras e dominado pela hegemonia das finanças. A “desmontagem dos serviços públicos”⁹² integra este pacote neoliberal, que impõe a redução de gastos públicos em nome da estabilidade econômica, que, por sua vez, advoga a favor da valorização capitalista.

Ao buscar compreender o neoliberalismo brasileiro, Carvalho (2015, p. 1 e 5) afirma que, no Brasil, quanto ao tamanho e a ação do Estado neoliberal, “o Estado sempre

⁹² Cf. ANDERSON, 1995.

funcionou como locomotiva do processo de acumulação⁹³”, portanto sua atuação é “decisiva nos ciclos de desenvolvimento”. Neste sentido, torna-se insustentável a ideologia da “mão invisível” do Estado, se compreendermos que o Estado tanto intervém, como esta “intervenção é decisiva nos processos de acumulação e valorização do capital”.

Seguindo suas pistas analíticas, é importante compreender que, como afirma a autora, nas últimas três décadas, neste início do século XXI, o Estado vai se redefinindo, reerguendo-se cada vez mais a serviço do capital e, a despeito do pacote neoliberal que apregoa a “saída do Estado, Estado Mínimo⁹⁴, ineficiência estatal e falsa disjunção Estado/Mercado”, o que se instaura é um “neointervencionismo” do Estado que se volta com cada vez mais intensidade para subsidiar acumulação capitalista. Assim, emerge o Estado Ajustador, aquele que “ajusta e ajusta-se ao padrão de acumulação e formas de valorização do capital” (CARVALHO, 2010, p. 244).

Ainda sob sua análise, explica ela, amparada em Costilla, que, na América Latina especificamente, este Estado Ajustador é denominado como Estado Gerencial visto estar a “serviço da valorização do capital financeiro”, o que quer dizer que, na dinâmica do capitalismo financeirizado os Estados latino-americanos não foram exitosos em obter ganhos como os países centrais, por isso, se tornaram “meros gerenciadores, vivenciando, então, situações de crise pela sua incapacidade de atender demandas nacionais” (CARVALHO, 2010, p. 245).

A partir dessas valiosas premissas emergem questões cujas respostas são fundamentais à compreensão do Estado brasileiro contemporâneo também denominado de gerencialista. O que é o gerencialismo? De onde vem a idéia de eficiência? Como essa ideologia chega ao serviço público e qual sua trajetória no INSS, o campo empírico de desenvolvimento desta pesquisa?

De acordo com Paulani (2006, p. 77) o neoliberalismo foi pregado como o “único remédio” capaz de recuperar a saúde do sistema econômico em crise, em meados da década de 1970, num contexto em que se defendia a redução da atuação do Estado, que, aos olhos de tal doutrina já não tinha mais agilidade nem eficiência como o setor privado, por exemplo.

A eficiência, portanto, constituiu-se como princípio neoliberal, ao lado da rigidez dos gastos e da austeridade, acrescida da *business administration* do Estado, que implica na

⁹³ Cf. PAULANI, 2012.

⁹⁴ Em claro posicionamento à “vulgata neoliberal” do Estado mínimo, Yamamoto (2010, p. 123) explica que “as políticas neoliberais exigem um Estado forte, capaz de resistir à oposição das maiorias”, porque não muda a pertinência de sua intervenção, mas a “direção socioeconômica” de sua atividade, uma vez que o que se impõem são “novas regras para governar a favor do grande capital financeiro”.

administração do Estado como se fosse um negócio (PAULANI, 2006, p. 78).

Ocorre que, essa nova visão de Estado sob o neoliberalismo produz implicações, tais como as que Paulani (2006, p. 79) aponta a seguir

A atuação do Estado se dá agora visando preservar não os interesses da sociedade como um todo (emprego, renda, proteção social etc.), mas os interesses de uma parcela específica de agentes, cujos negócios dependem fundamentalmente dessa atuação. É o fato de o neoliberalismo ter se tornado prática de governo justamente nessa fase de exacerbação da valorização financeira que explica porque esse elemento foi adicionado ao pacote neoliberal.

Semelhantemente, vale observar que Bresser-Pereira (1997, v. 4, p. 12-13) também apontou para a existência de especificidades na Administração Pública que impedem a “mera reprodução” dos princípios da administração em uso pelo setor privado, dada a distinta “natureza da atividade pública”.

- As finalidades principais das atividades de caráter privado são o lucro e a sobrevivência em um ambiente de alta competitividade, enquanto os objetivos da atividade pública são imbuídos do ideal democrático de prestar serviços à sociedade, em prol do bem-estar comum;
- A preocupação em satisfazer o cliente no setor privado é baseada no interesse, enquanto no setor público essa preocupação tem que ser alicerçada no dever;
- O cliente atendido, no setor privado, remunera diretamente a organização, pagando pelo serviço recebido ou pelo produto adquirido; no setor público, o cliente atendido, paga indiretamente, pela via do imposto, sem qualquer simetria entre a quantidade e a qualidade do serviço recebido e o valor do tributo que recolhe;
- As políticas voltadas para a Qualidade no setor privado referem-se a metas de competitividade no sentido da obtenção, manutenção e expansão de mercado; enquanto no setor público, a meta é a busca da excelência no atendimento a todos os cidadãos, ao menor custo possível;
- As diferentes contingências a que estão submetidos os dois setores, como, por exemplo, limites de autonomia estabelecidos pela legislação e o perfil da clientela.

Assim, o Estado eficiente e moderno é aquele que é capaz de conter os gastos públicos, especialmente os de ordem social, supérfluos a este novo Estado de quem o capital requer os subsídios necessários ao seu funcionamento e sobrevivência.

Neste contexto, o receituário neoliberal cumpre papel fundamental, oferecendo as estratégias (austeridade, corte de gastos, privatizações) para o alcance do desenvolvimento e da modernização, como analisa Paulani (2006, p. 95)

Já adiantamos o papel importante que o discurso neoliberal cumpriu, com suas promessas de desenvolvimento sustentado e modernização, no sentido de convencer um país recém-democratizado e cheio de planos de soberania e desenvolvimento a entrar numa era de austeridade para com os gastos *stricto sensu* sociais e, ao mesmo tempo, de concessão de prêmios à aplicação financeira e de entrega do patrimônio nacional.

O discurso que se fomenta sob o capitalismo contemporâneo de caráter neoliberal

é o do desenvolvimento, que o impõe como requisito para o progresso, fazendo do desenvolvimento no mundo capitalista um “parâmetro civilizacional”, o que significa dizer que o Centro⁹⁵ impõe ao subdesenvolvido Sul os parâmetros de crescimento, sociedade, Estado e democracia.

É o “mito do progresso” que se legitima em uma relação de dominação centro-periferia, atualizando o colonialismo nos circuitos do capitalismo. A rigor, é o neocolonialismo na civilização do capital no século XX, ressignificando-se no século XXI (CARVALHO, 2015, p. 7).

Nesta lógica, hasteando a bandeira do neoliberalismo, atacavam-se o Estado, considerado a “raiz de todos os males” e as empresas estatais, os “monstros da ineficiência”, como descreve Paulani (s/d., p. 11-12), “desde a eleição de Collor passou a ser voz corrente a inescapável necessidade de reduzir o tamanho do Estado, privatizar empresas estatais, controlar gastos públicos, abrir a economia etc”; nutrindo uma relação desigual, própria do Estado capitalista brasileiro, em que, dada sua dependência aos ditames dos países centrais, tem limitada sua soberania, estando sempre a serviço das classes dominantes, seja as “de fora”, seja às classes dominantes locais (BRETTAS, 2017, p. 55).

De acordo com Batista (1994, p. 6), a “mensagem neoliberal” transmitida pelos EUA no final da década de 1980 foi absorvida como sinônimo de modernidade pelas elites dos países latino-americanos. Ele chama atenção para o fato de que, naquele contexto, as idéias foram acolhidas sem que os países latino-americanos se dessem conta de que a crise econômica pela qual passavam tinha raízes externas, assim as reformas neoliberais chegaram “como propostas modernizadoras, contra o anacronismo de nossas estruturas econômicas e políticas”, daí se justifica a aceitação de uma visão economicista, segundo ele, para os problemas dos países em desenvolvimento.

A ideologia neoliberal, explica Batista (1994, p. 29), figurava, no Brasil governado por Collor, no início da década de 1990, como a única alternativa capaz de modernizar o país, possibilitar a retomada do desenvolvimento e sua inserção na economia mundial, passando a figurar entre os detentores do título de integrantes do “Primeiro Mundo”.

Numa reflexão crítica das imposições estadunidenses via Consenso de Washington à América Latina, Batista (1994, p. 20) questiona assertivamente se a idéia de Estado Mínimo da qual estão imbuídas as reformas neoliberais, sob o pretexto da eficiência, se referiria à “redução” do Estado ou à sua “liquidação”

⁹⁵ Os termos Centro e Sul são utilizados como sinônimo de países centrais e países em desenvolvimento, adotando o binômio centro *versus* periferia.

Fala-se em emagrecer o Estado para torná-lo mais eficiente. Mas o que parece se pretender, na verdade, é reduzi-lo a níveis tão ínfimos que desorganizariam a máquina estatal e podem comprometer até a sua missão clássica de provedor de segurança contra ameaças internas à ordem pública ou externas à integridade territorial. (...) São tantas as limitações que se desejam impor ao Estado, que este pareceria estar sendo objeto de uma estratégia de solapamento da própria idéia de nação, da qual o Estado nada mais é do que a sua forma jurídica organizada.

Ocorre que, a propaganda parece ter sido enganosa, porque, como também infere Paulani (2006, p. 88), aquilo que deveria ter representado a modernização, foi, em verdade, “plataforma de valorização financeira internacional, bem em linha com o espírito rentista e financista dos dias que correm”.

O projeto INSS Digital nasceu da preocupação institucional do INSS com a necessidade de modernizar o atendimento do INSS, atribuindo a ele mais qualidade e eficiência.

Embora o atendimento à população não seja questão central desta pesquisa avaliativa, mas o trabalho do servidor do INSS, em alguma medida, será necessário lançar o olhar sobre aquele e sobre o contexto que o permeia.

O item que se segue tratará da modernização enquanto pilar da Administração Pública Gerencial com o qual o INSS vem se alinhando desde o início dos anos 2000, iniciando com o PMA, cuja encarnação mais recente é o INSS Digital.

4.2 Modernização: um parâmetro na configuração da Administração Gerencial

Mas afinal, o que é modernização? Qual o sentido de modernização que se persegue? A quem esta modernização beneficia?

Não parece haver consenso entre o significado de modernização defendido pelo Estado e aquele esperado por toda a sociedade. O que leva a esta reflexão é a afirmação de Batista (1994, p. 30-31)) quando diz que o conserto de que o Brasil precisava era em direção à justiça social, a ser materializada pela eliminação da pobreza e da miséria e não pela via da proposta reforma econômica, embora admita a impossibilidade de se voltar atrás no processo de liberalização.

A realização do nosso destino como nação não passa apenas pela estabilização monetária e muito menos por processo que aliene nossa soberania. Passa sim, indefectivelmente, pelo resgate da imensa dívida nacional de justiça social, a grande "arrumação de casa" de que precisamos em verdade para nos modernizar. Passa, portanto pela eliminação da pobreza e da miséria. Por empregos e salários condignos que façam de cada trabalhador brasileiro um sócio dessa grandeza nacional, como consumidor e cidadão. Pela criação de um forte mercado interno que será a verdadeira plataforma da nossa inserção internacional.

Um questionamento recorrente entre os que estudam o neoliberalismo diz respeito ao paradoxo entre a proposta modernidade que as reformas promoveriam e o verdadeiro retrocesso, sobretudo do ponto de vista social, que, de fato, alcançou a sociedade em sua coletividade, beneficiando verdadeiramente uma pequena parcela da população, os detentores do poder, aqui entendido como poder político e poder econômico, os proprietários dos meios de produção, na dual sociedade capitalista.

A proposta da Reforma Administrativa de FHC objetivava a estabilização da economia a ser processada por reformas estruturais que, segundo a receita ditada pelo Consenso de Washington⁹⁶ aos países em desenvolvimento, contemplaria a desregulamentação dos mercados, uma abertura comercial e financeira, a privatização do setor público e a redução do Estado, que, por sua vez, se daria através da extinção de órgãos e ministérios, repercutindo diretamente sobre a carreira dos servidores públicos.

É neste panorama mundial que emerge a defesa da necessária modernização da Administração Pública brasileira, a se processar por reformas estruturais, com vistas ao controle das contas públicas e a redução dos desperdícios. Objetivando materializar as chamadas reformas estruturais, defendia-se inclusive a mudança de leis e de normas constitucionais, o que torna os governos neoliberais claramente avessos à democracia, autoritários e intransigentes, posicionamento que remete à afirmação de Harvey (2008, p. 74), quando diz

[Em governos neoliberais] Existe uma forte preferência pelo exercício do governo mediante decretos ditados pelo Poder Executivo e mediante decisões judiciais no lugar da tomada de decisões de maneira democrática e em sede parlamentar.

Aliás, a Constituição Federal de 1988 e suas normas posteriores são dispositivos legais que implicam, segundo o governo, em severas *dificuldades* para a administração orçamentária, o que tornaram o desequilíbrio fiscal um “modo padrão de funcionamento do Estado brasileiro”, argumento que busca amparar ideológica e juridicamente as reformas trabalhista e previdenciária, ou quaisquer outras alterações na normatização que tenham como primazia o interesse do capital em detrimento dos direitos da população (PMDB, 2015, p. 7).

⁹⁶ O Consenso de Washington é aqui mencionado referindo-se ao conjunto de medidas elaborado por economistas no final dos anos 1980, a fim de solucionar a crise enfrentada pelos países da América Latina, os países em desenvolvimento, subordinados aos países centrais. Batista (1994, p. 05) explica que o termo Consenso de Washington foi uma denominação informalmente atribuída ao encontro de funcionários do governo dos EUA, do FMI e do BID, realizado em novembro de 1989, em Washington, capital dos EUA, com a finalidade de avaliar as reformas econômicas neoliberais que estavam em vigor em países latino-americanos e eram requisitos para a concessão de financiamento daqueles organismos internacionais. Para Silva (2010, p. 112), o Consenso de Washington “designa um conjunto de idéias neoliberais voltadas ao equacionamento da crise econômica na periferia do capitalismo”.

Como já pontuado, na realidade, os governos neoliberais são “reformistas” e entendem que o déficit orçamentário é um grande empecilho ao desenvolvimento do país, razão pela qual obstinadamente argumentam contra a “excessiva rigidez das despesas”, que seria a grande responsável pelo desequilíbrio fiscal permanente, a ser solucionado mediante aumento de impostos, desvinculação das despesas constitucionalmente estabelecidas, a exemplo da PEC nº 55/2016, a PEC do Teto dos Gastos Públicos, convertida na EC nº 95/2016, que alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e instituiu o Novo Regime Fiscal para o Brasil, inviabilizando o aumento dos gastos públicos por vinte exercícios financeiros e, mais recentemente o Plano Mais Brasil, que consiste na proposta de ajuste fiscal do governo Bolsonaro, já explicitada nesta investigação.

Portanto, as reformas estruturais, de caráter neoliberal, em curso no Brasil desde os fins da década de 1990, também constantes do programa “Ponte para o Futuro”, do governo Temer, por exemplo, constituem aquilo que denominou-se de “agenda para o desenvolvimento”, mas que, em verdade, se trataram de medidas integrantes do projeto de ajuste neoliberal que, sob a justificativa de retomar o crescimento da economia brasileira, promoveu reformas legislativas e o ajuste fiscal que consistiu “na redução estrutural das despesas públicas, na diminuição do custo da dívida pública e no crescimento do PIB”, de modo a estimular a participação do setor privado na economia, concedendo ilimitados incentivos ao mercado, favorecendo a abertura aos mercados externos, a globalização, amparando-se na livre iniciativa e na livre competição (PMDB, 2015, p. 16).

Semelhantemente, no governo Bolsonaro, as reformas são apresentadas como condição indispensável à retomada do crescimento do país, inicialmente a reforma previdenciária, tratada no item anterior desde estudo, em seguida a reforma administrativa, denominada de Plano Mais Brasil, objetiva a transformação do país, e, através dela, pretende-se privatizar⁹⁷ o patrimônio público, desvincular fundos públicos, promover a reforma tributária, fortalecer a federação e instituir uma nova administração pública.

Tendo como alvo a redução dos gastos públicos, o governo propõe o plano de ajuste fiscal elaborado por Paulo Guedes, composto por três PECs, a PEC do Pacto Federativo, a PEC Emergencial e a PEC dos fundos públicos.

A PEC do Pacto Federativo tem como medida a criação do Conselho Fiscal da

⁹⁷ Em reportagem do jornal *El País*, de agosto de 2019, foram mapeadas cerca de 14 empresas estatais, alvo de privatização pelo governo Bolsonaro, cuja intenção é de arrecadar cerca de 2 trilhões de reais com a venda deste patrimônio. Dentre as empresas visadas estão os Correios, a Casa da Moeda, a Telebrás, a Eletrobrás, o SERPRO, a Dataprev, a Codesp, a Codesa, Ceitec, a Trensurb, a CBTU, a Ceagesp, a Ceasaminas, a Emgea e a

República, considerado o marco institucional da Nova Ordem Fiscal pelo atual governo, com o objetivo de avaliar a sustentabilidade das contas públicas, por uma entidade composta por representantes do Poder Executivo; presidentes da Câmara, do Senado, do TCU, do STF, e ainda governadores e prefeitos (VALOR, 2019).

A PEC Emergencial, ou PEC de Emergência Fiscal, visa conter a expansão dos gastos públicos, notadamente aqueles relacionados ao custo com servidores públicos, visto que, uma vez declarada a emergência, poderão ser suspensas as despesas com promoção de servidores, exceto policiais, o reajuste de salários, a criação de novos cargos, a reestruturação de carreiras, a realização de concursos públicos, a criação de verbas indenizatórias e inclusive a redução em 25% da jornada de trabalho dos servidores públicos. A Proposta estrutura-se em duas vertentes, a primeira com medidas permanentes, a outra, medidas temporárias. As medidas permanentes visam oferecer instrumentos para que os Estados e municípios organizem suas contas. As medidas temporárias criam condições especiais num prazo de dois anos para que os entes federados “recuperem sua saúde financeira”. Na prática significa que os gastos serão monitorados permanentemente e, ao alcançarem 95% da receita corrente dos Estados e municípios, por exemplo, estará decretada a emergência. A expectativa do governo com esta PEC é economizar quase R\$ 13 bilhões em despesas obrigatórias, a serem destinados a investimentos em infraestrutura (VALOR, 2019).

A última PEC integrante do Plano Mais Brasil, a chamada PEC dos Fundos Públicos, propõe a extinção de cerca de 281 fundos federais, que, segundo o governo, não sejam regulados por lei complementar de seu respectivo ente federado, excetuando-se fundos constitucionais tais como os Fundos de Participação de Estados e Municípios e ainda aqueles relacionados à saúde e educação, por exemplo, o que representa uma economia prevista da ordem de R\$ 220 bilhões a serem destinados ao pagamento da dívida pública (VALOR, 2019).

Como o servidor público federal se torna alvo das medidas de ajuste neoliberais, as reformas estruturais, por tratar-se de trabalhador cujos resultados do seu trabalho, sob a égide de uma suposta ineficiência, passa a ser demonizado⁹⁸? Esta é outra questão que sobrevém nesta teia analítica.

Para entender essa “demonização do servidor público”, importa lembrar do termo utilizado por Collor, em 1990, ao se referir aos servidores públicos como marajás, razão pela qual Bueno (2013, p. 449) lhe atribuiu o título de “caçador de marajás”, em razão de sua oposição aos “altos salários de determinados segmentos do funcionalismo alagoano”

Com um discurso ‘moderno’, de teor neoliberal, Collor, que subia aos palanques para esbravejar, com punho cerrado, contra os ‘privilégios das elites’, acabou por conquistá-las de vez.

De acordo com Harvey (2008, p. 83), os governos neoliberais vêem a democracia, como luxo, interessa a eles a abertura dos mercados, a livre iniciativa, a liberdade de propriedade, a lucratividade, a lógica dos “mínimos sociais”, e quanto menor for a provisão do Estado para a sociedade, melhor; importa que o Estado defenda a liberdade que beneficie o capitalismo; assim, a expansão do capital segue às expensas do trabalhador.

Carvalho (2015, p. 4) também entende que no capitalismo a democracia, dita como liberal, se relaciona antagonicamente, pois, à medida que prevalecem os interesses do capital, preterem-se todos os demais. “O capitalismo, necessariamente, coloca mais e mais esferas da vida fora do alcance da responsabilidade democrática. Toda prática humana, transformada em mercadoria, deixa de ser acessível ao poder democrático”.

Ora, e qual a pertinência de se discutir modernização nesta investigação? A resposta é toda. Vale destacar que o Projeto INSS Digital é exatamente uma proposta de modernização da Administração Pública entronizado pelo INSS, visando à implantação de uma nova forma de atendimento, a fim de atribuir a ele eficiência e qualidade, a partir da introdução de canais remotos de atendimento e da implementação do teletrabalho, como nova modalidade de trabalho.

É no contexto de reforma da previdência e da proposta de reforma administrativa, que prevê redução senão a extinção dos gastos públicos, privatizações e a demonização do serviço e do servidor público que o INSS Digital vai se consolidando como projeto de modernização do órgão.

Datam dos fins dos anos 1990, as primeiras tentativas de modernização da

⁹⁸ Desde a década de 1990 o servidor público federal tem perdido direitos. Os ataques foram registrados nos governos Collor, FHC, Lula, Temer, com tendência à continuidade com Bolsonaro com a Reforma da

Administração Pública brasileira, quando, por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, promoveu-se a Reforma Administrativa, no governo FHC.

Dentre as principais mudanças introduzidas pela EC nº 19 destaca-se a inclusão da eficiência como princípio da Administração Pública, no art. 3º, que alterou o art. 37 da CF. Esta alteração levou ao plano constitucional normas que mudaram significativamente as relações de trabalho do servidor público com seu empregador, a partir de 1988, pois implicaram na introdução de requisitos para ocupação dos cargos, empregos e funções públicas; aprovação prévia em concurso público como condição para o ingresso no serviço público; ocupação de funções de confiança; direito de greve; fixação e alteração da remuneração dos servidores públicos; acumulação remunerada de cargos públicos; mecanismos para aperfeiçoamento dos servidores públicos; além das regras para alcance de sua estabilidade.

Ao tratar sobre o processo de modernização da Administração Pública brasileira, Matias-Pereira (2010, p. 59) reconhece a necessidade de “melhorar o desempenho da gestão pública” e explica que embora a Administração Pública, na atualidade, se utilize de modelos de gestão comumente adotados em empresas privadas, não se pode deixar de observar as características que diferenciam estes dois campos de administração, o que significa dizer que, enquanto na iniciativa privada busca-se o lucro, na administração pública há uma especificidade, cujo objetivo é realizar sua “função social”.

Portanto, analisa que é preciso que os serviços públicos sejam prestados com a maior qualidade possível, sendo realizado de maneira eficiente, eficaz e efetiva⁹⁹. Neste sentido, ele defende que a administração pública deve buscar a estruturação de um modelo de gestão que tenha por objetivos: “melhorar a qualidade da oferta de serviços à população, aperfeiçoar o sistema de controle social da administração pública, elevar a transparência, combater a corrupção e promover a valorização do servidor público”. Isto requer que haja interesse por parte da própria administração e por parte dos servidores, além da necessária postura de flexibilidade, criatividade e empreendedorismo; o ambiente deve favorecer o reconhecimento do desempenho e do alcance dos resultados por parte dos servidores.

De acordo com o autor, a preocupação de modernizar a Administração Pública é o que impulsiona a tendência a reformar o Estado, justificativa utilizada pelos governos, que

Previdência.

⁹⁹ De acordo com Carvalho Filho (2017), a eficiência é o modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa, é a conduta dos agentes. A eficácia refere-se aos meios e instrumentos empregados pelos agentes no exercício de seus misteres na administração, por isso tem sentido instrumental. Por fim, a efetividade, está voltada para os resultados obtidos com as ações administrativas, refere-se à positividade dos objetivos.

buscam oferecer serviços públicos de mais qualidade.

Esse posicionamento em favor da reforma da Administração Pública se amplia, sobretudo nos últimos trinta anos, sob a influência do pensamento neoliberal, utilizando-se da hipótese de que os Estados passavam por uma crise de governabilidade, tornando-se imperativo reduzir despesas (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 60).

Deste modo, modernização para o governo era sinônimo de conferir qualidade aos serviços públicos, bem como aumentar a produtividade. Em busca de dar respostas à crise do Estado, buscou-se reformá-lo, de modo a transformá-lo no Estado Gerencial. Assim, a gênese do Estado Gerencial brasileiro se deu enquanto “estratégia da visão neoliberal para reduzir os custos e tornar a administração pública mais eficiente, eficaz e efetiva” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 61).

Em crítica ao processo de modernização coordenado pelo governo brasileiro nos últimos anos, o autor compreende que não houve preocupação em realizar uma “modernização adequada da administração pública brasileira”, visto que os governos não foram capazes de assimilar os impactos dessa modernização para a administração pública. Por isso, a sociedade acabou pagando custos “tecnológicos, econômicos, sociais e ambientais” muito altos devido a estas escolhas, permitindo inferir que a conta da adesão neoliberalizante sempre chega ao endereço do trabalhador e da sociedade, sendo totalmente desconhecida pelo capital (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 262).

O contexto de implantação do INSS Digital, nos fins de 2016 e início de 2017, é o do governo de Michel Temer, gestão em que se observou a regulamentação e a adoção de várias medidas autoritárias e antidemocráticas contra os servidores públicos, tais como o PDV, a demissão por baixo desempenho, e as tentativas de equiparação salarial dos servidores públicos ao teto do RGPS, visando à retomada das medidas de modernização do serviço público, tornando-o mais eficiente, como já se experimentou nos governos marcadamente neoliberais de Collor e FHC, mas não os únicos.

Visando à racionalização, à economicidade e à modernização da Administração Pública, o Programa de Demissão Voluntária (PDV) se apresentou novamente como solução para o corte de despesas com pessoal do Governo Federal, no âmbito do Poder Executivo, e foi assunto retomado por Michel Temer, através da publicação da Portaria nº 291, de 12/09/2017, que estabeleceu orientações e procedimentos aos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC) relativos ao PDV.

Com o PDV, a expectativa do governo Temer era de que até cinco mil servidores fossem desligados dos cargos de administração pública federal, o que proporcionaria uma

economia estimada em R\$ 1 bilhão por ano, a partir de 2018. A Portaria nº 291/2017 previu que os servidores que aderissem ao Programa receberiam, como incentivo, remuneração equivalente a 125% do salário-base, sem a incidência de auxílios, benefícios e adicionais, por ano trabalhado. Desta forma, um servidor público que trabalhou ao longo de 10 anos com salário de R\$ 10 mil, por exemplo, receberia R\$ 125 mil, caso aderisse. Os valores seriam pagos de forma parcelada durante 10 meses - o equivalente a R\$ 12,5 mil por mês.

O Sindicato dos Trabalhadores Federais da Saúde, Trabalho e Previdência Social no RS (SINDISPREV RS) explica que o PDV, embora tenha se apresentado como um caminho para a modernização do serviço público federal representou, na prática, medida paliativa à questão do déficit de servidores do INSS, além de implicar na reprodução da insegurança e instabilidade para este trabalhador.

Além disso, o PDV abriu as portas para a terceirização no serviço público, já que esta mão de obra de servidores efetivos precisaria ser repostada, e isso tem se dado pela via da contratação de trabalhadores terceirizados, o que significa que esta medida se configurou como passo irreversível em direção à precarização do trabalho do servidor público:

Incentivar um plano de demissão voluntária e de redução de jornada, em um contexto de alto índice de desemprego e de crise econômica, não dá garantia de vantagem financeira para os servidores. Diante de 14% de desempregados no Brasil, o argumento de que ao trabalhador que reduzir sua jornada será permitido exercer outra função no setor privado tampouco significa segurança e estabilidade de vida.

O programa tem caráter voluntário, porém, demonstra a intenção do governo em responsabilizar os servidores e os serviços públicos pela crise em que atravessa o país. O que se desenha nesse cenário não é uma solução para a crise econômica do Brasil, mas sim a abertura da possibilidade para que os funcionários públicos sejam substituídos por terceirizados para a realização dos serviços.

A demissão de cinco mil trabalhadores, somada ao número de servidores em período próximo de aposentadoria, à ausência de concursos públicos e ao congelamento dos investimentos por 20 anos é um caminho sem volta para a extinção do serviço público no país. Temer, mais uma vez, afirma seu comprometimento com o projeto de entregar o Brasil ao setor privado, aprofundando a retirada de direitos da população e a precarização da vida dos trabalhadores (SINDISPREV RS, 2017).

Outra medida modernizante no âmbito do serviço público é a demissão de servidor público concursado e estável em razão do baixo desempenho. Esta proposta tramita através do Projeto de Lei nº 116/2017, de autoria da Senadora Maria do Carmo Alves (DEM/SE). Consiste na possibilidade de os servidores públicos estáveis, em quaisquer das esferas de governo, serem demitidos, em casos de insuficiência de desempenho a ser avaliado semestralmente pela Administração Pública. Tal medida se configura como um ataque à estabilidade de que goza, atualmente, o servidor público federal, adquirida após dois anos de efetivo exercício no serviço público, como prevê o art. 21 da Lei nº 8.112/90, só podendo ser demitido, por decisão judicial ou resultante de Processo Administrativo Disciplinar, previsão

contida no art. 22 da norma supramencionada, que diz:

O servidor estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar no qual lhe seja assegurada ampla defesa (BRASIL, 1990, p. 6).

Considerando que o art. 21 da Lei nº 8.112/90 foi alterado pela EC nº 19/98, ampliando o prazo da estabilidade para três anos, Zimmer Júnior (2009a, p. 73) explica que a aquisição da estabilidade do servidor público habilitado em concurso público e empossado em cargo de provimento efetivo se dá, atualmente, ao completar 24 meses de estágio probatório e três anos de efetivo exercício, embora nenhuma lei posterior tenha tratado dessa mudança.

Quanto à avaliação de desempenho atualmente realizada por ocasião do estágio probatório do servidor público, está prevista no art. 20 da Lei nº 8.112/90, e consiste na avaliação de sua aptidão e capacidade para o desempenho do cargo para o qual investiu. A avaliação citada tem por objeto fatores como assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade.

Por sua vez, a equiparação salarial do servidor público vinculado a Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), segundo regras válidas para o RGPS, se ampara na PEC nº 287/2016, medida que também se constitui como exemplo de ataque contra o servidor público, de relatoria do deputado Arthur Oliveira Maia (PPS-BA), foi aprovada em 3/5/2017 na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, e diz respeito à tentativa de mudar os requisitos mínimos para aposentadoria do servidor público federal, limitando seu valor ao teto do RGPS (CONJUR, 2017).

Ocorre que, já em 2012, no governo Dilma, a Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, representou retrocesso no campo da Previdência Social do servidor público federal, visto que, após a promulgação do ato normativo em questão que criou a FUNPRESP, instituiu-se por consequência, um novo Regime de Previdência Complementar para os servidores públicos federais titulares de cargos efetivos. Em termos práticos, os servidores que ingressaram no serviço público a partir de 30/04/2012, vincularam-se obrigatoriamente ao novo regime, que fixa como teto do valor dos benefícios o valor do RGPS, R\$ 5.839,45. Já os servidores cujo ingresso no serviço público federal tenha se dado até 29/04/2012, data anterior à publicação da lei em comento, permanecem vinculados ao RJU, por sua vez regulamentado pela Lei nº 8.112/90, podendo aderir à FUNPRESP em caráter complementar (BRASIL, 2012).

A manifestação mais recente de ataque ao servidor público, do âmbito da União, também em relação à sua aposentadoria, se deu através da aprovação da Reforma da

Previdência, a EC nº 103/2019¹⁰⁰, que elevou a idade mínima para a aposentadoria voluntária da servidora pública mulher de 55 para 62 anos, e do homem de 60 para 65 anos (BRASIL, 2019). Devendo ainda, para fins de aposentadoria voluntária no valor integral, o servidor contar com 35 anos de contribuição o homem, 30 anos de contribuição a mulher, dos quais 25 computem efetivo exercício, 15 anos de carreira e, no mínimo, 05 anos no cargo ocupado por ocasião do requerimento, conforme esquematiza o quadro abaixo (CGU, 2008).

Quadro 8 – Requisitos Mínimos para Aposentadoria Voluntária do Servidor Público Federal

REQUISITO	EC nº 41/2003	EC nº 47/2005	EC nº 103/2019
Idade	Homem: 55 anos Mulher: 50 anos	Homem: 60 anos Mulher: 55 anos	Homem: 65 anos Mulher: 62 anos
Tempo de Contribuição	-	Homem: 35 anos Mulher: 30 anos	
Tempo de Efetivo Exercício	20 anos	25 anos	
Tempo de Carreira	10 anos	15 anos	
Tempo no Cargo em que se Aposentará	05 anos	05 anos	
Proventos	Remuneração total do cargo efetivo calculada na forma da lei	Última remuneração com paridade total	

Fonte: Elaborado pela Autora a partir das EC nº 41/2003, EC nº 47/2005 e EC nº 103/2019.

Assim, todas as medidas acima descritas têm tomado o serviço público como responsável pelo desequilíbrio das contas governamentais, miram o servidor como a encarnação do mal, a construir o aparato ideológico da modernização do Estado, resgatada por Temer, como justificativa para a racionalização dos gastos, que tinham nas reformas estruturais a solução e o caminho para o problema do desequilíbrio fiscal e a conseqüente retomada da capacidade de crescimento do país, exigindo do Estado, que segundo o programa “Ponte para o Futuro”, nos fins de 2015, para além da discussão sobre seu tamanho, funcionalidade.

Portanto, as discussões sobre o tamanho e o escopo do Estado quase sempre se

¹⁰⁰ A EC nº 103/2019 alterou o art. 40 da CF, as EC nº 41/2003 e a EC nº 47/2005.

movem no vazio, porque a questão central é que o Estado deve ser funcional, qualquer que seja o seu tamanho. Para ser funcional ele deve distribuir os incentivos corretos para a iniciativa privada e administrar de modo racional e equilibrado os conflitos distributivos que proliferam no interior de qualquer sociedade (PMDB, 2015, p. 4).

A crise fiscal que se caracterizava por déficit elevado e por uma tendência ao endividamento do Estado é vista como grande “obstáculo para a retomada do crescimento econômico”, e, novamente, a solução implicava em “reformas estruturais”, uma vez que o governo entendia que este desequilíbrio econômico possuía “natureza estrutural”, ou seja, estava relacionado ao modo de funcionamento do Estado (PMDB, 2015, p. 5).

No que tange aos servidores públicos, reproduz-se a ideia de que têm salários muito altos, gerando, portanto, um desequilíbrio nas contas do governo, daí a necessidade de reduzir o tamanho do Estado, campo em que se fecundam as propostas de modernização da máquina pública.

As discussões sobre os gastos públicos, especialmente aqueles destinados às despesas com pessoal, se movem, no entanto, em meio à unilateralidade de olhares, prevalecendo a perspectiva do governo e os interesses capitalistas. Não se problematiza, porém, que o servidor público federal paga, atualmente¹⁰¹, 11% de contribuição para o Plano de Seguridade Social (PSS), que se equipara à contribuição previdenciária do trabalhador vinculado ao RGPS, mas calculado sobre o valor total de sua remuneração, o que significa dizer que totalizam quantias superiores às contribuições repassadas pelo empregado da iniciativa privada ao RGPS, atualmente variam de 8 a 11% calculados sobre o valor máximo do teto previdenciário, que corresponde a R\$ 5.839,45, no ano de 2019. Ressalte-se que a partir de 2020, fruto da reforma da previdência de Bolsonaro, serão praticadas novas alíquotas de contribuição para o RGPS, numa faixa de 7,5% a 14%, e para os servidores públicos de 7,5% a 22%.

Desde a campanha eleitoral, o presidente Jair Bolsonaro, no plano de governo intitulado de “O Caminho da Prosperidade”, demarcando seu pertencimento à bancada de parlamentares evangélicos e sua ligação ao exército brasileiro (é militar da reserva), numa demonstração do avanço do conservadorismo nos tempos mais recentes, em nosso país, questão analisada por Carvalho (2018, p. 1), ao afirmar que os resultados das eleições presidenciais no primeiro turno, em 2018, revelam uma “disputa acirrada de projetos de Brasil”, deu o tom de seu alinhamento ao ultraliberalismo com o discurso em defesa da

¹⁰¹ A Emenda Constitucional nº 103/2019 que aprovou a reforma da previdência alterou as alíquotas de contribuições dos servidores públicos, elevando-as para até 22%, de acordo com a faixa salarial do servidor. As novas alíquotas serão cobradas a partir de março de 2020.

reforma administrativa e da consequente retração de direitos dos servidores públicos.

Sob a já conhecida alegação de que o funcionalismo público é detentor de privilégios ilimitados, gerador de gastos abusivos por parte do Governo Federal, e o causador da ineficiência no serviço público, Bolsonaro defendia o “corte de privilégios”, a fim de tornar a gestão pública moderna, como se vê abaixo:

A administração pública inchou de maneira descontrolada nos últimos anos. Houve uma multiplicação de cargos, benefícios e transferências sem comparação em nossa História. Como resultado, vemos um setor público lento, aparelhado, ineficiente e repleto de desperdícios. Podemos fazer mais com muito menos, partindo de um movimento de gestão pública moderna, baseado em técnicas como o “Orçamento Base Zero”, além do corte de privilégios (PLENO NEWS, 2018).

As medidas para retirada dos supostos privilégios gozados pelos servidores públicos, na visão de Bolsonaro, têm por objetivo ajustar as despesas governamentais, numa clara demonstração de que, historicamente, o serviço público é tratado como causador de problemas para a economia, requerendo, portanto, seu saneamento, em suas palavras:

Daremos especial atenção ao controle dos custos associados à folha de pagamento do Governo Federal. Os cortes de despesas e a redução das renúncias fiscais constituem peças fundamentais ao ajuste das contas públicas. O déficit público primário precisa ser eliminado já no primeiro ano e convertido em superávit no segundo ano (PLENO NEWS, 2018).

Ao lançar um olhar atento à ideia de modernização presente no Plano de Governo de Jair Bolsonaro, verifica-se que as reformas são inconclusas, portanto, requerem continuidade, na direção permanente da redução de gastos, tornando o serviço e o servidor público alvos permanentes dessas investidas do capital contra o trabalho, numa característica bem peculiar ao projeto neoliberal:

As novas tecnologias e demandas da sociedade exigem uma profunda transformação das empresas e das relações de trabalho. Para colhermos os frutos desse movimento, precisamos implementar medidas que acelerem a modernização da nossa estrutura produtiva:

- (i) Desenvolvimento e fortalecimento do mercado de capitais.
- (ii) Estímulos à inovação e ao investimento em novas tecnologias por meio de políticas “do lado da oferta”, tais como depreciação acelerada e abertura comercial imediata a equipamentos necessários à migração para a indústria 4.0.
- (iii) Ampla requalificação da força de trabalho para as demandas da “nova economia” e tecnologias de ponta (4ª revolução industrial).
- (iv) Apoio a “startups” e “scale-ups” de alto potencial, sempre em parceria com instituições privadas do mercado de capitais (PLENO NEWS, 2018).

O cenário recente é aquele em que emerge a proposta de Reforma Administrativa, enviada à Câmara dos Deputados em 05/11/2019, intitulado “Plano Mais Brasil”, cujo objetivo é a “transformação do Estado brasileiro”, segundo afirmação do Ministro Paulo Guedes, através da redução de gastos obrigatórios, revisão de fundos públicos e da alteração

do Pacto Federativo, desindexando, desregulamentando e desvinculando despesas por meio das três PECs, a do Pacto Federativo, a PEC Emergencial e a PEC dos fundos públicos, de modo a promover o ajuste fiscal, diminuindo o do tamanho do serviço público, considerado a raiz de todos os males, semelhantemente aquele elaborado por Bresser Pereira, em 1995, no governo FHC, permitindo admitir, ao buscar captar os sentidos da atual Reforma Administrativa, que Bresser Pereira estava para FHC, assim como Paulo Guedes está para Bolsonaro, obviamente resguardadas as diferenças que o próprio tempo histórico requereram.

4.3 Eficiência: outra palavra de ordem, a serviço da ordem e do progresso do capital.

O significado do termo eficiência segundo o dicionário está relacionado à “capacidade de atingir o efeito esperado, da forma desejada” (HOUAISS, 2014). Já a definição de eficiência encontrada no dicionário Aurélio é “a capacidade de realizar tarefas ou trabalhos de modo eficaz e com o mínimo de desperdício; produtividade. É também a “tendência ou aptidão para ser efetivo; capacidade de realizar ou desenvolver alguma coisa demonstrando eficácia; efetividade”; e, por último, eficiência diz respeito à “particularidade demonstrada por pessoas que conseguem produzir um ótimo rendimento, quando realizam alguma coisa; característica do que é eficaz”.

Em termos semânticos, a eficiência vincula-se à eficácia e efetividade, interrelacionando-se a categorias como bom desempenho e produtividade, por isso sua compreensão assume relevância neste estudo cujo objeto é o Projeto INSS Digital.

A concepção de eficiência aqui adotada não se limita, porém, ao significado do termo, mas ao lugar que ocupa na Administração Pública brasileira, sobretudo a partir de 1998, quando se constituiu em princípio da Administração Pública, introduzido ao texto constitucional pela EC nº 19/1998, cujo sentido diz respeito ao controle a ser exercido pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário sobre seus próprios atos, como entende Zimmer Júnior (2009).

Para este autor, o sentido da Reforma Administrativa de 1998, regulamentada na EC nº 19/1998, é consolidar a teoria que conduz à transição do Estado Burocrático para o Estado Gerencial (ZIMMER JÚNIOR, 2009b, p. 137).

Por todos esses aspectos, como já se disse, a Emenda Constitucional 19/1998 propôs um novo modelo de Estado, a saber, a transição do Estado Burocrático para o Estado Gerencial, síntese revelada pela adoção do paradigma da eficiência, conceito, pois, presente no Direito Administrativo Brasileiro desde o Decreto-Lei nº 200/1967, no seu artigo 26. Pode-se afirmar, então, que legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade são princípios identificados com o Estado Burocrático, enquanto a

eficiência marca a migração teórica para o modelo de Estado Gerencial (ZIMMER JÚNIOR, 2009b, p. 143).

Já para José Matias-Pereira (2010), as reformas devem sempre se parametrizar pela necessidade de melhorar a qualidade da prestação dos serviços, uma vez que o objetivo da Administração Pública é viabilizar e garantir aos cidadãos o acesso aos seus direitos, a partir de uma atuação eficiente.

De acordo com Carvalho Filho (2017), é nessa ótica de conferir qualidade aos serviços prestados que o princípio da eficiência se insere no plano constitucional, estabelecendo as regras da reforma do Estado que se processou por meio da EC nº 19/98. Ele explica que os objetivos do governo em incluir tal princípio na Constituição, eram de reconhecer o direito dos usuários ao acesso a serviços públicos com mais qualidade, além de estabelecer deveres aos servidores prestadores de tais serviços, o que acabou por revelar um “descontentamento da sociedade” diante dos serviços aos quais tinha acesso.

Desse modo, o conceito de eficiência, na visão de Carvalho Filho (2017, p. 31) é carregado de sentidos, é multidimensional, por abarcar ideias como produtividade, economicidade, qualidade na execução dos serviços, celeridade, presteza, desburocratização e flexibilização, como explica

O núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional. Há vários aspectos a serem considerados dentro do princípio, como a produtividade e economicidade, qualidade e celeridade, presteza e desburocratização, e flexibilização.

Assim, a compreensão deste jurista sobre o princípio da eficiência extrapola os atributos econômicos e de desempenho no serviço público, que estão relacionados ao dever do Estado de prestar serviços com a maior eficiência possível, e diz respeito ao próprio exercício da cidadania, visto que a eficiência cria oportunidades para que os cidadãos lutem por seus direitos e contra as falhas do Estado.

Portanto, em nome do interesse público que, segundo ele, deve mobilizar toda atividade administrativa, justifica-se que a Administração lance mão dos recursos necessários ao alcance da eficiência e também promova avaliações periódicas acerca da qualidade dos serviços prestados (CARVALHO FILHO, 2017, p. 351).

[...] a Administração deve recorrer à moderna tecnologia e aos métodos hoje adotados para obter a qualidade total da execução das atividades a seu cargo, criando, inclusive, novo organograma em que se destaquem as funções gerenciais e a competência dos agentes que devem exercê-la. Tais objetivos é que ensejaram as recentes ideias a respeito da administração gerencial nos Estados modernos (*public*

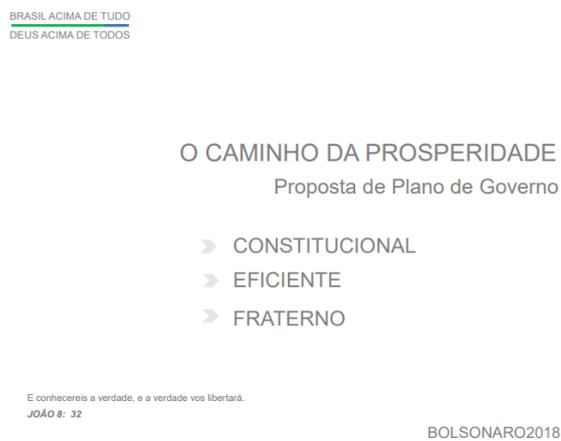
management), segundo a qual se faz necessário identificar uma gerência pública compatível com as necessidades comuns da Administração (CARVALHO FILHO, 2017, p. 32).

O autor reconhece também que a eficiência está relacionada com a moralidade social, assim como não está dissociada dos demais princípios da Administração Pública, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a razoabilidade. Porém, admite que a inserção do princípio da eficiência ao texto constitucional suscitou críticas quanto à imprecisão do termo, por exemplo, pois se questiona em que situações é possível afirmar que a atividade administrativa é eficiente ou não, o que quer dizer que é vão o reconhecimento da eficiência como princípio constitucional, se não houver “efetiva intenção da Administração em melhorar a gestão da coisa pública e dos interesses da sociedade” (CARVALHO FILHO, 2017, p. 31).

Considerando que este estudo objetiva proceder à avaliação do Projeto INSS Digital para através dele compreender as configurações do trabalho do servidor público, segundo seu próprio olhar, tendo como panorama o mundo do trabalho no serviço público, em processo de modernização desde os fins da década de 1990, no contexto da Administração Pública Gerencial, cabe analisar como a eficiência vem sendo tratada pelo governo de Bolsonaro.

Note-se que tornar o Brasil eficiente era um componente de seu plano de governo, e como se vê na figura abaixo, a eficiência é um dos pilares constitutivos de sua proposta, o que diz da centralidade deste princípio constitucional para o governo e significa também seu alinhamento ao projeto liberal de extrema direita:

Figura 4 – Capa do Plano de Governo do Presidente Jair Bolsonaro, 2018.



Fonte: PLENO NEWS (2018).

A ideia central de Bolsonaro, materializada no plano de governo, era promover mudanças de modo a romper com os projetos executados pelos seus antecessores e opositores,

os governos petistas, em suas palavras, “propomos um governo decente, diferente de tudo aquilo que nos jogou em uma crise ética, moral e fiscal”, pondo em xeque, mais uma vez, a capacidade de governabilidade do modelo que estava posto e, ao mesmo tempo, deixando claro sua intenção de intervir a fim de conter a chamada “crise fiscal”, dizendo de outro modo, “faremos os ajustes necessários para garantir crescimento com inflação baixa e geração de empregos” (PLENO NEWS, 2018).

Nesta perspectiva, a eficiência tem se configurado como justificativa para a modernização que, em verdade, operam o projeto neoliberal via reformas estruturantes, das quais as reformas administrativas são as mais emblemáticas, atuando sempre com o papel de reduzir o tamanho do Estado, em atendimento aos interesses do capital.

Assim, a eficiência de que trata o INSS Digital segue essa mesma lógica, embora devam ser consideradas as particularidades próprias deste tempo, os fins da segunda década dos anos 2000. Fortalecer o Estado Gerencial; tornar os governos mais “enxutos”, na direção de sua constante minimização e desresponsabilização; o que redefine substantivamente o modo como os serviços e as políticas passam a ser ofertados ou não ofertados à população; utilizando-se do pretexto da qualidade e da eficiência, para fomentar no serviço público brasileiro uma substancial mudança de valores e promover a transição de uma cultura que vai da burocracia ao gerencialismo, este sim, funcional aos novos tempos (BRESSER-PEREIRA, 1997, v. 4, p. 09).

Discutida a Administração Pública Gerencial à brasileira, a fim de compreender para além de sua gênese, seus significados e desdobramentos para o Projeto INSS Digital, seguiremos agora estudando o trabalho, de modo a decifrar sua constituição nestes dias e particularidades no serviço público.

5 A ARQUITETURA DO TRABALHO NO BRASIL DO SÉCULO XXI

Empregos ‘vitalícios’ já não existem. Na verdade, empregos ‘como tais’, da maneira como outrora os compreendíamos, já não existem. Sem estes, há pouco espaço para a vida vivida como um projeto, para planejamento de longo prazo e esperanças de longo alcance. Seja grato pelo pão que come hoje e não cogite demasiado do futuro.. (BAUMAN, 1998, p. 50).

Trabalho é o epicentro desse estudo; o coração desta pesquisa, pode-se dizer que é o mundo do trabalho. Aqui, o olhar é direcionado ao serviço público, partindo da avaliação do Projeto INSS Digital, o objetivo é compreender o fenômeno do trabalho nos dias atuais.

Muitos questionamentos circundaram esta investigação, dentre os quais: como está o trabalho hoje? Que mudanças são essas que conformam aquilo que Antunes denomina de nova morfologia do trabalho? Como essas mudanças chegam ao serviço público? E como tocam o trabalho do servidor do INSS? Que trabalho é esse que até a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) tornou-se digital?

Qual a arquitetura, a configuração desse trabalho que, na contemporaneidade, vem sendo denominado de trabalho instável, flexibilizado, informatizado, informalizado, desregulamentado, precarizado, desprotegido e temporário? Por que se fala que o trabalho, nos dias atuais, expropria o tempo do trabalhador e se assemelha a uma “escravidão moderna”? Como as novas tecnologias, as tecnologias da informação e da comunicação, alteram a formatação desse mundo do trabalho? Por que Ricardo Antunes fala que, na atualidade, é um privilégio servir?

A relevância deste estudo reside na imperiosa necessidade de decifrar o tempo presente, tempo em que apreender a dinâmica da sociedade e do trabalho é algo urgente. A inspiração está em Carvalho (2010, p. 240), ao afirmar que, pensar na relação entre Estado e Sociedade, impõe o desafio de refletir sobre o atual momento da “civilização do capital”, pensando sobre as mudanças em curso, assim como discutir a questão social em suas manifestações mais recentes, especialmente aquelas afetas ao mundo do trabalho. O panorama descrito por ela é o que se segue

Vivemos, hoje, um momento de expansão do capital que parece não ter limites e controles, a acirrar contradições, antagonismos e desigualdades. Sob a égide das forças cibernético-informacionais, no cenário da *sociedade do espetáculo*, o capital promove transformações no seu padrão de acumulação e nas suas formas de valorização, nos marcos da *mundialização com dominância financeira*.

Alguns sentimentos¹⁰² acompanharam continuamente esta jornada: incertezas, inseguranças, angústia e medo, aquilo que Mézsáros (2011) define como o “fardo do nosso

¹⁰² Bem definidos também em Netto (1995, p. 33). Ao analisar os resultados do neoliberalismo, ele afirma que,

tempo histórico”, o tempo em que parecem ruir as saídas neoliberais para a crise do capital, e como complementa Carvalho (2010, p. 241)

A tendência destrutiva do capital acentua-se e agrava-se no âmbito dos processos de mundialização de cunho neoliberal, não poupando nada nem ninguém. Acirra desigualdades, produz a destruição das pessoas, submetendo-as à tirania do tempo do capital que ignora as necessidades humanas.

Na tentativa de decifrar o mundo do trabalho no Brasil contemporâneo, um autor concedeu a esta pesquisa indescritível contribuição, o sociólogo brasileiro Ricardo Antunes que vem estudando este universo há cerca de quatro décadas, segundo afirmou ao *podcast* Guilhotina #25¹⁰³, da Revista *Le Monde Diplomatique* Brasil, em 06/06/2019.

Antunes (2015, p. 12) inicia sua discussão se posicionando contra teses eurocêntricas que advogam o suposto fim da centralidade do trabalho no capitalismo contemporâneo. Ao questionar-se se a classe trabalhadora estaria desaparecendo, ele desenvolveu os estudos que deram origem ao livro *Adeus ao Trabalho?*, em 1995.

Compreende que estamos diante de uma “precarização estrutural do trabalho em escala global”, esta é uma tendência vivida pela classe trabalhadora dos dias atuais, por isso em lugar de desaparecer, o autor entende que essa classe se fragmenta e se heterogeneiza.

A precarização atribui à classe trabalhadora os contornos do que denomina de nova morfologia do trabalho, de modo, em lugar de se extinguir, ganha novo desenho, nitidamente delineada por uma precarização, que muda o trabalho e a realidade em suas esferas objetiva e subjetiva, o que quer dizer que mudam não apenas a estrutura e a organização do trabalho a partir da introdução de novas tecnologias, mas se metamorfoseiam também a consciência de classe e sua capacidade de organizar-se (ANTUNES, 2015, p. 19).

No prefácio da obra de Antunes, *Adeus ao Trabalho?*, Octavio Ianni observa que é pressuposto do capitalismo contemporâneo a exploração do trabalho, por isso, independentemente do modo de organização da produção, quer seja fordismo, toyotismo ou outro modelo, a “exploração da força de trabalho está na base do capitalismo” (ANTUNES, 2015, p. 19).

Antes de pensar sobre o que Antunes vem denominando de a nova morfologia do trabalho convém traçar um breve resgate sobre as protoformas das transformações pelas quais vem passando o mundo do trabalho desde os fins do século XX, período marcado pela revolução tecnológica e concorrência internacional que repercutiram sobre o trabalho

em lugar de ter proporcionado melhorias nas condições de vida da população, em verdade, o neoliberalismo “engendrou um desalento, uma desqualificação, uma desesperança...”.

¹⁰³ Disponível gratuitamente no aplicativo Spotify. Acesso em: 12 jan. 2020.

(CAVAIGNAC, 2004, p. 14).

As transformações no mundo do trabalho, núcleo central do debate neste estudo, têm como marco o período pós Segunda Guerra Mundial, nos fins da década de 1960 e surgem como resposta à crise do capitalismo daquele tempo que tinha como forma de produção o fordismo, assim entendido por Senett¹⁰⁴ como a empresa rígida.

As mudanças no modo de produção fordista, comumente denominadas de reestruturação produtiva objetivaram a racionalização da força de trabalho, de modo a potencializá-la, a fim de que, sendo mais flexível, admitisse o uso das tecnologias, otimizando a força de trabalho por meio da introdução de novas técnicas de gestão (CAVAIGNAC, 2004, p. 14).

5.1 A defesa intransigente da flexibilidade: trabalhadores resilientes como o bambu

Nos fins da década de 1970 e início dos anos 1980, a globalização e o neoliberalismo foram os responsáveis por disseminar a ideologia da flexibilização e da adaptação em busca de mais liberdade na produção.

Ao lado das referidas políticas socioeconômicas, desenvolve-se um conjunto de novos métodos e tecnologias cada vez mais poupadores de tempo, de espaço, de energia e, sobretudo, de trabalho vivo, representando uma enorme economia de capital (CAVAIGNAC, 2004, p. 15).

Interessante observar que as transformações que atingem o mundo do trabalho, desde a década de 1980, tiveram como ponto de partida a introdução das novas tecnologias.

Novos processos de trabalho emergem, onde o ‘cronômetro’ e a ‘produção em série’ e ‘de massa’ são substituídos pela flexibilização da produção, pela ‘especialização flexível’, por novos padrões de busca de produtividade, por novas formas de adequação da produção à lógica do mercado (ANTUNES, 2015, p. 34).

Em busca de elevar a produtividade do trabalho, o capitalismo lança mão de novas formas de gestão da força de trabalho, com destaque para a qualidade total e a gestão participativa, a fim de adequar a produção ao mercado, é assim que o toyotismo, em nome da flexibilização do trabalho, substitui o rígido modelo fordista.

Na acepção de Antunes (2015, p. 35), o fordismo foi o responsável pela consolidação da indústria e dos processos de trabalho deste século. Caracteriza-se pela produção em série e de massa. Na empresa fordista, o trabalho era considerado

¹⁰⁴ Ver SENNETT (2016, p. 44).

desqualificado, especializado, fragmentado, o operário utilizava apenas uma máquina e a produção se dava em larga escala, sem observar a demanda e o ambiente de trabalho estruturava-se de forma rígida e verticalizada:

[...] produção em massa, através da linha de montagem e de produtos mais homogêneos; através do controle dos tempos e movimentos pelo cronômetro taylorista e da produção em série fordista; pela existência do trabalho parcelar e pela fragmentação das funções; pela separação entre ‘elaboração’ e ‘execução’ no processo de trabalho; pela existência de unidades fabris concentradas e verticalizadas e pela constituição/consolidação do ‘operário-massa’, do trabalhador coletivo fabril, entre outras dimensões.

O toyotismo, por sua vez, em oposição ao fordismo, define-se por um modelo de produção que, objetiva tornar o trabalho flexível, a fim de responder à crise do capitalismo, precisava produzir observando o mercado, a demanda. O que determinava o que seria produzido era o consumo, não a produção. O operário era chamado a desespecializar-se e ser polivalente, para produzir mais, em menos tempo e com maior qualidade; o trabalho já não era mais individualizado, mas em equipe:

[...] recusa a produção em massa, típico da ‘grande indústria fordista, e recupera uma concepção de trabalho que, sendo mais flexível, estaria isenta da ‘alienação’ do trabalho intrínseca à acumulação de base fordista. Um processo ‘artesanal’, mais desconcentrado e tecnologicamente desenvolvido, produzindo para um mercado mais localizado e regional, que extingue a produção ‘em série’ (ANTUNES, 2015, p. 35-36).

Os modelos de gestão vão se reinventando ao longo da história, sempre que requisitados pelo capital a dar respostas às suas necessidades. Neste sentido, o uso da tecnologia possibilitou ao capital tanto maior exploração do trabalho, como maior controle sobre a força de trabalho (ANTUNES, 2015, p. 39).

Embora sejam modelos de produção distintos, amparado no pensamento do geógrafo David Harvey, Antunes (2015, p. 46) explica que o surgimento do toyotismo nos fins da década de 1970 não significou a substituição do fordismo e, admite “a existência de uma combinação de processos produtivos, articulando o fordismo com processos flexíveis, ‘artesanais’, tradicionais”

Além da flexibilidade do aparato produtivo, é preciso também a flexibilização da organização do trabalho. Deve haver agilidade na adaptação do maquinário e dos instrumentos para que novos produtos sejam elaborados. Neste ponto encontra-se mais uma nítida diferença frente à rigidez do fordismo.

A acumulação flexível, tese desenvolvida por Harvey (2014), consiste num modo de produção próprio do capitalismo e fundamenta-se em três características: é voltado para o crescimento, esta expansão se dá por meio da exploração do trabalho, posto que “o

capitalismo tem uma dinâmica tecnológica e organizacional” adaptável às novas possibilidades emanadas da ciência.

Ocorre que, a consequência dessa processualidade, como afirma Antunes (2015, p. 41), é que “o trabalho organizado foi solapado”, dando lugar à desorganização do trabalho, já que não somente a produção se flexibiliza no capitalismo, mas a força de trabalho também:

O toyotismo estrutura-se a partir de um número mínimo de trabalhadores, ampliando-os, através de horas extras, trabalhadores temporários ou subcontratação, dependendo das condições do mercado. O ponto de partida básico é um número reduzido de trabalhadores e a realização de horas extras (ANTUNES, 2015, p. 47).

As consequências desta reestruturação da produção recaem negativamente e de maneira incontestável sobre o trabalhador, pois o capitalismo, ao filiar-se a uma agenda neoliberal, viu ruir o *Welfare State* nos países centrais, e levou consigo para o abismo os direitos sociais¹⁰⁵ ao redor de todo o mundo, além de ter trazido à tona o fenômeno do desemprego, transformando a ocidentalização do toyotismo numa aquisição do capital contra o trabalho como bem afirma o autor:

A consequência mais evidente é o distanciamento pleno de qualquer alternativa ‘para além do capital’, à medida que se adota e se postula uma ótica do mercado, da produtividade, das empresas, não levando sequer em conta, com a devida seriedade, entre tantos outros elementos tão graves e prementes como, por exemplo, a questão do ‘desemprego estrutural’, que atualmente esparrama-se por todo o mundo, em dimensões impressionantes (ANTUNES, 2015, p. 51-52).

Do mesmo modo, Standing (2017, p. 15) afirma que a necessidade de tornar o mercado de trabalho mais flexível, ajustável às necessidades do capital, se configura como uma “agenda” e acaba transferindo os riscos e as inseguranças decorrentes deste trabalho precário ao trabalhador, por isso sua tese é de que a precarização do trabalho delinea os contornos do chamado “precariado global”, composto por trabalhadores sem qualquer estabilidade, um tema que desperta controvérsias.

Em um aspecto Antunes (2018; 2019) tem toda razão. Apesar da divergência de posicionamento entre ambos, que reside no fato de Antunes discordar da ideia de que o precariado se configuraria como uma nova classe, ainda que em formação, Standing oferece elementos analíticos importantes para a compreensão do que seja a classe trabalhadora sob o capitalismo contemporâneo.

Para o economista inglês, as principais características do precariado são a “precariedade de moradia, de trabalho e de empregos e de proteção social”, e refere-se aos

¹⁰⁵ Assim como analisou a socióloga Ludmila Abílio para o Jornal GGN, “a configuração do Estado como mediador entre o capital e o trabalho, como nos ensina Castel, têm caminhado, ambos, para a extinção”

trabalhadores desempregados, a “escória da sociedade” (STANDING, 2017, p. 19 e 34).

Semelhantemente, o sociólogo brasileiro entende que a precarização precisa ser analisada em sua múltipla processualidade, sob olhar multidimensional, o que implica no reconhecimento de que, nesta dinâmica, precarizam-se o trabalho e também as condições de vida dos trabalhadores.

Uma pista imprescindível de ser apreendida em Antunes (2015, p. 54) quando se objetiva compreender a morfologia do trabalho no capitalismo é tomar como premissa o fato de que as transformações que o autor descreve promovem também a “metamorfose do ‘ser’ do trabalho”, atingindo o “universo da consciência, da subjetividade do trabalho, das suas formas de representação”.

O capitalismo mundializado e financeirizado conduziu o mundo a uma “nova divisão internacional do trabalho, caracterizada pela tendência à precarização do trabalho além de sua informalização” (ANTUNES, 2018, p. 30).

As metamorfoses que atingem o mundo do trabalho, desde os anos 1980, se dão numa múltipla e contraditória processualidade¹⁰⁶, de acordo com a análise de Antunes, porque se inserem num movimento em que coabitam a “desproletarização do trabalho industrial, fabril”, com a diminuição da classe operária tradicional, ao mesmo tempo que se expande o trabalho assalariado, sobretudo no setor de serviços, que vivencia a heterogeneização do trabalho com a incorporação do trabalho feminino e a subproletarização, por sua vez, ligada à realização do “trabalho parcial, temporário, precário, subcontratado e ‘terceirizado’” (ANTUNES, 2015, p. 61).

[...] essas diversas categorias de trabalhadores têm em comum a precariedade do emprego e da remuneração; a desregulamentação das condições de trabalho em relação às normas legais vigentes ou acordadas e a conseqüente regressão dos direitos sociais, bem como a ausência de proteção e expressão sindicais, configurando uma tendência à individualização extrema da relação salarial (ANTUNES, 2015, p. 64 *apud* BIRH, 1991, p. 89).

É esta dinâmica que este estudo busca compreender. De que modo esse movimento contribui para a construção de uma nova morfologia do trabalho?

De acordo com Antunes (2015, p. 62 e 124), a classe trabalhadora tem passado por um processo de “heterogeneização, fragmentação e complexificação”, após ser atingida pelos fenômenos da desqualificação e da requalificação, simultaneamente, por isso o desafio que se põe aqueles que estudam este universo é desnudar a nova “forma de ser” do trabalho, que num “desenho multifacetado” vai atribuindo contornos a uma “nova polissemia”.

Nova morfologia que abrange o operariado industrial e rural clássicos, até os assalariados de serviços, os novos contingentes de homens e mulheres terceirizados, subcontratados, temporários, que se ampliam. Nova morfologia que pode presenciar, simultaneamente, a retração do operariado industrial de base taylorista-fordista e, por outro lado, a ampliação, segundo a lógica da flexibilidade toyotizada, dos novos ‘modos de ser’ do proletariado, das trabalhadoras de *telemarketing* e *call center*, dos *motoboys* que morrem nas ruas e avenidas, [...] dos digitalizadores que laboram (e se lesionam) nos bancos, dos assalariados do *fast-food*, dos trabalhadores dos hipermercados etc. Pra não falar do trabalho escravo e semiescravo nos campos e no agronegócio [...] (ANTUNES, 2015, p. 124).

Por requalificação ele entende a formação dos “operários-técnicos de alta responsabilidade” do setor da siderurgia e indústria automobilística, por exemplo. Já a desqualificação, refere-se às mudanças que influenciaram na “desespecialização do operário industrial” originário do fordismo aliada a uma massa de trabalhadores composta pelos trabalhadores parciais, subcontratados, terceirizados e os informais, por ele denominados de “subproletariado moderno” (ANTUNES, 2015, p. 73).

Então, o capitalismo financeirizado, utiliza-se da flexibilidade, instaurar os requisitos mínimos e as condições que favorecem a exploração desmedida¹⁰⁷ do trabalho.

5.2 Precarização do trabalho, dos direitos e da vida no capitalismo

Tomando por base a assertiva análise construída por Salvador (2010) é possível notar que este novo tempo teve seu nascedouro nos fins da década de 1960, quando se lançou pelos ares a estrutura de proteção social desenvolvida no pós-guerra, e tanto as políticas keynesianas quanto o “projeto de Estado Social” por elas fomentado foram “postos em xeque” pelo capitalismo.

No cenário mundial, vai se erguendo uma nova fase de acumulação capitalista, sustentada pela “esfera financeira” e pelo neoliberalismo. No Brasil, vivia-se a ditadura militar, que só veio a ruir quase 30 anos depois. Em meados do fim da década de 1960, inicia-se, então, um processo de desconstrução do *Welfare State* do pós-guerra, em resposta à crise e em nome dos interesses do capital, outrossim:

Os capitalistas se armam para revogar as conquistas sociais do pacto social-democrata investindo contra os trabalhadores, em busca de restabelecer um novo padrão de acumulação para saída da crise. O desenvolvimento de novas tecnologias aumenta a composição orgânica do capital, reforçando a tendência decrescente da taxa de lucros (SALVADOR, 2010, p. 92).

¹⁰⁶ Ver também Antunes (2018, p. 25 e 27).

¹⁰⁷ Adjetivo empregado por Linhart (2007) em referência ao capital.

Salvador (2010, p. 93) explica que “a crise é resultado de um conjunto complexo de elementos, não podendo ser reduzida a uma única causa como a superprodução ou subconsumo”, é uma crise de valorização do capital, ou seria em decorrência de sua desvalorização?

Naquele contexto, a fim de evitar falências generalizadas, apostou-se na “expansão do crédito” e ao criar “novos ‘produtos’ financeiros”, são atribuídos novos sentidos à especulação financeira, tendo como lócus para esta gênese ou ressurreição, os EUA, atingido pelas marcas de uma “instabilidade econômica mundial”, eram meados da década de 1970, quando os caminhos para a crise se constituíram em:

[...] os países do centro do capitalismo passaram a perseguir uma articulação entre inovações financeiras e inovações técnico-produtivas que possibilitasse o crescimento com inflação controlada e a realização dos investimentos industriais (SALVADOR, 2010, p. 95).

Neste sentido, a receita milagrosa do capital combina elementos de globalização, financeirização, flexibilização e neoliberalismo, onde a “busca de uma irrestrita mobilidade global do capital” é a meta máxima. A “acentuação da esfera financeira no processo de acumulação capitalista” é uma estratégia, operacionalizada pela flexibilização, seja da proteção social, seja via desregulamentação do trabalho, adequando-o ao novo *modus operandi* do capital, sustentado pelo neoliberalismo, que tem nas políticas liberalizantes e nas reformas seu maior paradigma (SALVADOR, 2010, p. 95).

Na cena do capitalismo contemporâneo assumem lugar de destaque palavras como flexibilização, adaptação a mudança, tudo operado a serviço do capital, na bela metáfora de Sennett (2016, p. 58)

O ingrediente de mais forte sabor nesse novo processo produtivo é a disposição de deixar que as mutantes demandas do mundo externo determinem a estrutura interna das instituições. Todos esses elementos de responsividade contribuem para a aceitação da mudança decisiva, demolidora.

Tratar-se-ia de um novo capitalismo, o de meados do século XX? Salvador (2010, p. 96) entende que não. Ao contrário, a “liberalização financeira”, a financeirização do capital, num casamento perfeito com o neoliberalismo, acabou por subsidiar a “acumulação da riqueza de forma mais rápida”, “pavimentando” a estrada para a expansão do capital com maior intensidade e velocidade, renovando suas estratégias para obtenção de lucratividade, um novo criador de riqueza, mas não uma nova criatura.

E o criador de lucratividade, o capital, nesta luta por sua expansão e valorização, a ele subordina todas as esferas da vida, de modo incontrolável e implacável, tendo sempre seus

objetivos como fim máximo, na explicação de Mészáros (2011, p. 131)

No entanto, neste sistema, “expansão” só pode significar expansão do capital, a que deve se subordinar tudo o mais, e não o aperfeiçoamento das aspirações humanas e o fornecimento coordenado dos meios para sua realização. Uma vez definidos à sua maneira pelo capital os objetivos da existência social, subordinando implacavelmente todas as aspirações e valores humanos à sua expansão, não pode sobrar espaço algum para a tomada de decisão, exceto para a que estiver rigorosamente preocupada em encontrar os instrumentos que melhor sirvam para atingir-se a meta predeterminada.

E quais os resultados dessa complexa engrenagem? Aonde ela vai desaguar? Para onde nos tem conduzido? A conclusão é que as conseqüências virão sobre o “mundo do trabalho”. Nesta lógica, considerando o exemplo brasileiro, tem-se uma conclamação à atualização da proteção social – especialmente as legislações trabalhista e previdenciária, associada à desregulamentação do trabalho, que se processa via reformas liberalizantes, a fim de direcionar recursos das políticas públicas para o capital, numa relação em que ele é o mandante. É o Estado forte neoliberal, o executor dos planos do capitalismo financeiro a conduzir-lhe ao nível de excelência em acumulação de riqueza, conferindo-lhe a “moderna” lucratividade.

Neste tempo em que o mundo se transforma em refém das finanças, quem paga a conta é “o crescimento da economia e o emprego”, e cabe ao capitalismo gerir essa dinâmica, afirma Salvador (2010, p. 104)

Os devotos do neoliberalismo omitem quanto custou, aos assalariados, o pagamento da conta da embriaguez financeira em cada ocasião. Os abalos dos mercados financeiros atingem primeiro os bancos, em seguida o crédito, com isso os investimentos e, por fim, a conta sobra para o crescimento da economia e o emprego.

Essa engrenagem conforma aquilo que Antunes (2015, p. 13) denomina de perversa alquimia por aglutinar elementos como a financeirização do capital, o neoliberalismo e as reformas liberalizantes, a quem interessa a desregulamentação, a flexibilização e as privatizações, operando a destruição do pacto social, ao colocar na mira do capital o trabalho e a proteção social, destruídos pelo “capital de nosso tempo”.

Neste cenário, o Estado, por vezes tido como figurante ou ator coadjuvante, em verdade, atua como protagonista para operar a desregulamentação do trabalho, a fim de subsidiar os interesses do capital.

O princípio estruturador do Estado moderno, em todas as suas formas – inclusive as variedades pós-capitalistas –, é o seu papel vital de garantir e proteger as condições gerais da extração da mais-valia do trabalho excedente (MÉSZÁROS, 2011, p. 121).

Para Iamamoto (2010, p. 107) falar em capitalismo sob o domínio das finanças implica perceber que, neste cenário, o capital financeiro transforma-se em protagonista do processo de acumulação, criando novos mecanismos, “mediante inéditos processos sociais” que envolvem a economia e a sociedade, não se restringindo àquela.

Entretanto, o que não se admite é que o trabalhador, sob a denominação de “universo do trabalho”, acaba por gerar riqueza para outros, seus senhores, numa comparação metafórica à escravidão moderna¹⁰⁸, de modo que, (n) esta dinâmica promove o aprofundamento, “a radicalização dos processos de exploração e expropriação” (IAMAMOTO, 2010, p. 107).

Nos países centrais, o neoliberalismo encontra terreno fértil para seu surgimento no final da década de 1960, período em que o modelo de acumulação fordista enfrentava uma crise, cuja solução estava na reestruturação da produção, que implicava em “nova forma de contratar e de gerir a força de trabalho”. Contrapondo-se à produção em massa que marcou o modelo fordista e as conciliações entre capital e trabalho, visava-se à flexibilização da produção e da relação entre capital e trabalho, que, no fordismo, tinha no Estado um mediador, a atender os interesses do capital, subsidiando sua acumulação, e do trabalho, pela via das políticas de bem-estar social (TEIXEIRA, 1995, p. 215).

Já no Brasil, foi no governo Collor, no contexto de abertura econômica para promovê-lo ao rol de países desenvolvidos que a reestruturação produtiva surge como um novo “processo de gestão pela qualidade e produtividade” que lhe tornasse mais competitivo, como explica Teixeira (1995, p. 225).

Neste sentido, interessa ao capitalismo sob o domínio das finanças, a ilimitada e infinita exploração de uma das forças de onde provém toda riqueza, o trabalhador:

Para um capital onde a finança está nos postos de comando, a busca da valorização “sem fim e sem limite” deve ser levada mais impiedosamente se o sistema está em crise. (...) a reação do capital como um todo é a exploração de “duas forças de onde jorra toda riqueza, a terra e o trabalhador” e isso sem limites, até seu esgotamento, quaisquer que sejam as conseqüências (CHESNAIS, 2013, p. 27).

¹⁰⁸ O professor Ricardo Antunes explica que, na atualidade, as metamorfoses no mundo do trabalho trazem à tona novas modalidades de trabalho tais como a ‘uberização’ – termo usado para referir-se à ampliação do trabalho como motoristas de aplicativos, dos quais o Uber é exemplo, além do 99, Cabify e tantos outros e a ‘pejotização’ – pode ser também entendida como as iniciativas de empreendedorismo, em que uma Pessoa Física formaliza-se como Pessoa Jurídica para realizar serviços como se empregador fosse, “dono do próprio negócio”, uma falsa idéia de “trabalhador autônomo”, que caracterizam um trabalho instável e inseguro, realizado sem proteção social, sem regulamentação trabalhista, desprovido de direitos, em que o trabalhador não possui vínculo empregatício formal, não possui contrato de trabalho, inexistindo previsibilidade, tanto da parte do empregador – direitos a assegurar, quando do empregado – horas a cumprir. Neste tipo de trabalho o trabalhador deve estar *on line*, isto é, de prontidão, para responder agilmente à empresa quando for acionado, numa espécie de nova servidão, por isso é chamado de “escravo digital” (ANTUNES, 2018, p. 23). Ver também Antunes (2019).

É neste panorama em que o capitalismo busca soluções para suas crises, que interessa a ele intensificar a exploração do trabalho e o caminho encontrado para o alcance desta meta, conforme explica Chesnais (1996, p. 27), é a introdução de mudanças na organização do trabalho:

[...] embora os processos tecnológicos e certas políticas, especialmente a desregulamentação dos mercados, tenham impulsionado a globalização desde o fim da década de 1970, conferindo-lhe, ao mesmo tempo, uma forma particular, hoje o determinante essencial é a transformação em profundidade do modo predominante de organização do trabalho.

Deste modo, o trabalho se configura como uma de suas estratégias mais poderosas, porque viabiliza a criação de novas formas de extrair lucro, seja pela via do aumento da produtividade ou da sua flexibilização, como explica Salvador (2010, p. 98)

A pressão dos mercados sobre os grupos industriais impõe novas formas de rentabilidade e exigências de redução de custos salariais, aumento de produtividade e flexibilidade nas relações de trabalho.

Ocorre que, a superexploração ilimitada do trabalho a serviço da valorização do capital promove um resultado indelével para a sociedade, a precarização generalizada, que compromete a própria vida dos seres humanos, num fenômeno descrito como uma dupla precarização: “a laboral e a existencial”, como descreve Carvalho (2012; 2014a; 2015, p. 8)

As contradições, assimetrias, desigualdades, gestadas no interior de diferentes padrões de valorização e acumulação do capital, em seus processos de expansão sem limites e eminentemente predatórios, com a efetiva intervenção estatal, produzem riscos a comprometer a vida do Planeta Terra e a própria vida de amplos contingentes da Humanidade: comunidades tradicionais e populações empobrecidas, espoliadas e expropriadas dos recursos naturais; homens e mulheres trabalhadores imersos em processos de precariedade estrutural do trabalho, com contingente de trabalhadores submetidos ao trabalho escravo; crescente número de trabalhadores descartáveis, supérfluos para a estrutura produtiva do capital; milhões de jovens-adultos qualificados, constituintes do precariado, a viverem a precarização laboral e a precarização existencial... E, a enumeração de violações à vida pela expansão ilimitada do capital é longa e sempre com novos desdobramentos!

E esta precarização do trabalho que se espraia pela vida dos indivíduos é a demonstração mais cruel do poder de destruição que tem o capitalismo que estes “tempos modernos” foram capazes de forjar:

Sob as condições de crise estrutural do capital, seus constituintes destrutivos avançam com força extrema, ativando o espectro da incontabilidade total numa forma que faz prever a autodestruição, tanto para este sistema reprodutivo social excepcional, em si, como para a humanidade em geral (MÉSZÁROS, 2011, p. 100).

Antunes (2015, p. 123) explica que esta precarização, por ele denominada de “precarização estrutural do trabalho em escala global” decorre das mudanças pelas quais vem

passando o mundo do trabalho a configurar uma classe trabalhadora cada vez mais formada por:

[...] um amplo contingente da força humana disponível para o trabalho, em escala global, ou se concentra exercendo trabalhos parciais, precários, temporários, ou já vivenciaram a barbárie do desemprego.

Esta precarização do trabalho se materializa através de dois pilares, como num “movimento pendular”. De um lado está a “redução do trabalho estável” e do outro, a diminuição do trabalho de forma generalizada, ampliando o desemprego.

Ao mesmo tempo em que inúmeros trabalhadores sequer têm acesso ao trabalho, a outra parte deve sentir-se privilegiada por ter nutrido o sentimento do “privilégio de servir”, de ter trabalho, como destaca Antunes (2018) ao tratar do contingente de trabalhadores que, embora trabalhem de maneira precária, não compõem a massa redundante de que falou Bauman (1998). E esse trabalho instável, o avesso do trabalho estável próprio do capitalismo do século XX, herança do período industrial, é também desprotegido, desregulamentado, por isso dito precarizado (ANTUNES, 2015, p. 124).

E nesse quadro, caracterizado por um ‘processo de precarização estrutural do trabalho’, os capitais globais estão exigindo também o desmonte da legislação social protetora do trabalho. E ‘flexibilizar a legislação social do trabalho significa – não é possível ter nenhuma ilusão sobre isso – aumentar ainda mais os mecanismos de extração do sobretrabalho, ampliar as formas de precarização e destruição dos direitos sociais arduamente conquistados pela classe trabalhadora, desde o início da Revolução Industrial, na Inglaterra, e especialmente pós-1930, quando se toma o exemplo brasileiro’ (ANTUNES, 2015, p. 130).

A denominação de trabalho precarizado explica-se por ser desregulamentado, desprovido de proteção social, ressignificado pela irreversível e voraz redução dos direitos.

Ao comparar o comportamento da nova morfologia do trabalho em países centrais e ao Sul, Antunes (2015, p. 125) constata que se reserva aos países menos desenvolvidos a busca e a escolha por qualquer trabalho, como num vale-tudo. Já no Norte, os trabalhadores ainda podem usufruir da herança do *Welfare State*, mesmo que coabitando com o crescente desemprego. Talvez pelo “privilégio” de ainda poder falar de um trabalho minimamente protegido, é que os trabalhadores franceses tiveram a energia necessária para conquistar a vitória recente sobre o governo e contra a reforma da previdência¹⁰⁹.

De acordo com Paulani (2006, p. 80), há um nexos entre o capitalismo financeirizado e as transformações do setor produtivo e esta relação se materializa através da reorganização do trabalho a serviço da valorização do capital. É aquilo que Antunes (2015)

¹⁰⁹ Fonte: FOLHA DE SÃO PAULO (2020).

denomina de reestruturação produtiva e para Harvey (2014) é a acumulação flexível, que consiste na desregulamentação do trabalho, a partir de sua flexibilização, que passa pela adoção de medidas tais como:

[...] a terceirização, o contrato por tempo parcial e o trabalho com autônomos buscam não só a redução dos poros da jornada de trabalho como também a repartição, com a força de trabalho, do risco capitalista. Em segundo lugar, a difusão do toyotismo, como forma de organizar o próprio processo produtivo, é um expediente que acaba por se impor à antiga fórmula taylorista, porque, muito mais racionalmente do que esta, aproveita o valor de uso da força de trabalho em sua totalidade (habilidades físicas e mentais) e, melhor ainda, consegue isso economizando postos intermediários de gerência, já que faz com que os trabalhadores se vigiem uns aos outros, reduzindo-lhes a disposição de agirem como classe.

Eis a razão que leva alguns autores, como Harvey (2000), a afirmarem que essa fase da história capitalista é caracterizada por um ‘regime de acumulação flexível’, outra forma de falar do regime de acumulação sob dominância financeira, já que flexibilidade é uma das características constitutivas do capital financeiro (PAULANI, 2006, p. 81).

Tal como afirma Chesnais (1996, p. 35), a desregulamentação e a flexibilização do trabalho são estratégias de acumulação por excelência do capitalismo financeirizado, ou seja, “o modelo americano e inglês, com eixo na desregulamentação e na flexibilização dos contratos de trabalho, vem ganhando terreno regularmente”.

Neste panorama, a globalização age como a grande defensora do extermínio de fronteiras e barreiras que possam obstaculizar a expansão do capital, diz Mészáros (2011, p. 103)

O capital ultrapassa infatigavelmente todos os obstáculos e limites com que historicamente se depara, adotando até as formas de controle mais surpreendentes e intrigantes – aparentemente em discordância com seu caráter e funcionalmente “híbridas” – se as condições o exigirem.

Este é um fenômeno cuja atuação e repercussões não podem ser vislumbradas por territórios isoladamente, uma vez que seu alcance requer interlocução dos diferentes atores sobre o globo, constituindo aquilo que Chesnais denominou de “internacionalização do trabalho”, das quais o trabalho por plataformas é o exemplo mais recente e emblemático, também descrito em Antunes (2018; 2019).

Não há dúvida de que a internacionalização das forças produtivas aumentou muito e que a interconexão das economias exigirá daqueles que querem construir outra forma de sociedade, ou mesmo modificar a atual ordem de prioridades, um pensamento e uma ação comuns, pois, pouca ou nenhuma solução duradoura pode ser concebida no quadro de países isolados (CHESNAIS, 1996, p. 20).

Deste modo, viabilizada pela transnacionalização do capital, que segundo Paulani

(2006, p. 85), é o “outro lado da moeda da mundialização financeira” a delinear a configuração do capitalismo contemporâneo, a reestruturação credita seu ônus ao trabalhador e ao trabalho. Nesta corrida para oferecer ao capital as melhores condições à sua valorização, os caminhos sempre desembocam em duas vias embora de mão única, os subsídios estatais, em maior ou menor medida, e na retenção de direitos trabalhistas, que se dá pela desregulamentação e pela flexibilização do trabalho.

Ao analisar o caso brasileiro, explica que, no campo da produção, compete ao Brasil atividades de operacionalização, enquanto que aos países centrais, reserva-se a pesquisa e o desenvolvimento tecnológicos, cabendo-lhes a parte estratégica do negócio, ficando o Sul relegado a operacionalizar diretamente os interesses infames do capital (PAULANI, 2006, p. 86).

A maneira como as transformações no mundo do trabalho se materializam, no Brasil, é grave, porque combinada ao neoliberalismo, à “desertificação neoliberal” que aqui aportou na década de 1990, o país experimentou a reestruturação da produção, e, potencializada essa mistura com a mundialização e a financeirização do capital se viram lapidar um trabalho mais desregulamentado, desprotegido (ANTUNES, 2015, p. 125-127).

Dentro dessa contextualidade, pode-se constatar uma nítida ampliação de modalidades de trabalho mais desregulamentadas, distantes e mesmo burladoras da legislação trabalhista, gerando uma massa de trabalhadores que passam da condição de assalariados com carteira para trabalhadores sem carteira assinada. Se até os anos 1980 era relativamente pequeno o número de empresas de terceirização, locadoras de força de trabalho de perfil temporário, nas décadas seguintes esse número aumentou significativamente, para atender à grande demanda por trabalhadores temporários, sem vínculo empregatício, sem registro formalizado.

Este é o panorama que gesta, por exemplo, o “cibertariado” teorizado pela socióloga Úrsula Huws. Em tempos de “informatização do trabalho” a se concretizar pela via de um trabalho cada vez mais digital, eletrônico. Paralelamente, amplia-se com intensidade e velocidade a “informalização” do trabalho. Ela diz respeito ao aumento dos trabalhadores “terceirizados, precarizados, subcontratados, flexibilizados e trabalhadores em tempo parcial”, os sem direitos do trabalho, cercados por um ambiente que padece pelo “desemprego ampliado, precarização exacerbada, rebaixamento salarial acentuado, perda crescente de direitos” (ANTUNES, 2015, p. 127).

É assustador o relato que Antunes (2018, p. 29) faz de trabalhadores jovens japoneses que dormem em cápsulas de vidro, perambulando de cidade em cidade à procura de emprego, refugiando-se em cibercafés durante a noite, por isso denominados de

ciberrefugiados, compondo o infoproletariado¹¹⁰ ou “intermitentes globais”, dada a instabilidade do trabalho a que têm acesso.

Neste terreno de trabalho liofilizado, enxuto, evidenciam-se novos “valores”, o trabalhador, agora denominado de colaborador, além de flexível, é convidado a se desespecializar, a ser polivalente, multifuncional.

Deste ataque potente e letal, a classe trabalhadora não consegue se defender, nem mesmo aqueles que atuam nos setores públicos, pois, num processo de mercadorização dos serviços públicos, o trabalho precisa flexibilizar-se, e, como afirma Antunes (2015, p. 128)

Os serviços públicos, como saúde, energia, educação, telecomunicações, previdência etc. também sofreram, como não poderia deixar de ser, um significativo processo de reestruturação, subordinando-se à máxima ‘mercadorização’, que vem afetando fortemente os trabalhadores do setor estatal e público.

Mas será que o trabalho crescentemente *on line* e digital tem sido capaz de apagar as marcas de precariedade e desemprego tão presentes no mundo do trabalho? A resposta para Antunes é um sonoro não! Aliás, as tecnologias da informação não foram capazes de eliminar o trabalho “mutilador”. Este trabalho do “novo proletariado de serviços”, a quem o servidor público parece se assemelhar caracteriza-se por ser “individualizado, dessociabilizado, sem a convivência com outros trabalhadores e trabalhadoras”, cujos traços mais marcantes são a instabilidade e a insegurança, um trabalho intermitente, equiparado a uma “escravidão moderna” em pleno século XXI (ANTUNES, 2018, p. 20 e 23).

As perspectivas não são boas! Antes indicam uma tendência à ampliação da precarização do trabalho “moderno” e não se vislumbra nem uma pequena semente de esperança senão “para além do capital”¹¹¹, capaz de vencer o trabalho precário e o desemprego.

Como conseqüência dessa nova empresa flexível e digital, os ‘intermitentes globais’ tendem se expandir ainda mais, ao mesmo tempo que o processo ‘tecnológico-organizacional-informacional’ eliminará de forma crescente uma quantidade incalculável de força de trabalho que se tornará supérflua e sobranete, sem empregos, sem seguridade social e sem nenhuma perspectiva de futuro (ANTUNES, 2018, p. 38).

Ao traçar a constituição da classe-que-vive-do-trabalho¹¹², Antunes (2018) trava um debate¹¹³ com Standing (2017), que defende o precariado como uma nova classe, “diferenciada do proletariado herdeiro da era taylorista-fordista”.

¹¹⁰ Cf. ANTUNES; BRAGA, 2009.

¹¹¹ Cf. MÉSZÁROS, 2011.

¹¹² Cf. ANTUNES, 2015.

¹¹³ Ver também Antunes (2019, p. 19).

Opostamente, Antunes (2018, p. 58) explica que, embora Standing, ofereça importantes elementos para a compreensão da classe trabalhadora deste tempo, está equivocado em estratificar aquilo que, em verdade, trata não de uma nova classe forjada pelo capitalismo, mas uma parcela, uma expressão da classe trabalhadora, embora seja “a mais precarizada”, porque é “geracionalmente jovem, que vive de trabalhos com maior grau de informalidade, muitas vezes realizando atividades parciais, por tempo determinado ou intermitente”. Portanto, não estamos diante de uma nova classe, mas o capitalismo deste tempo nos apresentou uma nova morfologia desta mesma classe, um modo de ser da classe trabalhadora que é composta por trabalhadores jovens, cujos trabalhos têm como característica fundante a inexistência de direitos e vínculos efêmeros.

Embora sob “aparente contradição”, se constituem como faces da mesma moeda¹¹⁴, e apesar de apresentarem diferentes formas, tratam do mesmo conteúdo, têm em comum as mesmas perspectivas de futuro, ou a ausência dela. Para Antunes (2018, p. 59-60), a classe trabalhadora, em suas “heterogeneidades, diferenciações e fragmentações”, tem mista composição: o jovem precariado, que já chegou ao mundo capitalista sob o panorama da erosão de direitos, por isso luta pelo fim da precarização que o atinge; além dele, há os “herdeiros do Welfare State”, trabalhadores tradicionais que conseguiram herdar e usufruir de direitos próprios dos tempos áureos do capitalismo e têm lutado para que a precarização não se amplie ainda mais. A precarização é aqui entendida como algo dinâmico, capaz de se estender ou se recolher, a depender da organização e do nível de resistência do conjunto de trabalhadores.

Ressalte-se oportunamente que, neste sociometabolismo do capital financeirizado a precarização é manifesta não apenas enquanto precarização do trabalho, mas também como precarização das políticas sociais, porque corrói direitos sociais historicamente conquistados e é avessa a qualquer probabilidade de sua garantia.

Nessa contextualidade, ampliam-se ainda mais os mecanismos de exploração, intensificação e precarização da classe trabalhadora, uma vez que a destruição dos direitos sociais conquistados passa a ser uma imposição do sistema global do capital em sua fase de hegemonia financeira (ANTUNES, 2018, p. 60).

Ainda pior que o cenário traçado até aqui é a conclusão a que chegam Antunes e Druck (2018, p. 153), que compreendem que a precarização em vez de se configurar como exceção, é regra sob o capitalismo, porque a reestruturação produtiva contribuiu para a

¹¹⁴ Termo aqui empregado em sentido figurado para referir-se à classe trabalhadora, que conforme análise de Antunes (2018), embora aparente o proletariado ser uma nova classe, como afirmou Standing (2017), trata-se, em verdade, de faces da mesma classe.

construção de um “modo de trabalho e de vida pautados na flexibilização e na precarização do trabalho”.

Ao refletir sobre o capitalismo contemporâneo de natureza financeirizada, Chesnais (2013, p. 35) não vislumbra saídas para a crise “num horizonte de tempo previsível”. Além disso, alerta que, quanto mais tempo durar a crise, o futuro que se reserva aos trabalhadores é de “precariedade e redução do nível de vida”, a se expressar no aumento da pobreza e na pauperização das classes populares.

5.2.1 Tendência à terceirização

Neste contexto de retração e desmonte de direitos sociais e trabalhistas operados através do trabalho desprotegido e desregulamentado que serve ao capital financeirizado, a terceirização surge como importante estratégia, “mecanismo vital”¹¹⁵, das empresas, sejam privadas ou públicas, para operacionalizarem este trabalho cada vez mais precário, que, em vez de ser excepcionalidade, constitui-se como regra, é a tese sustentada por Antunes e Druck (2018).

A terceirização é “fenômeno central” do processo de precarização do trabalho na atualidade por corroborar e reproduzir o uso de práticas de gestão flexíveis que impõem riscos e desproteção, por isso, a terceirização conduz a classe trabalhadora a uma nova modalidade de servidão, moldada aos paradigmas flexíveis de século XXI, dando o tom da “sociedade da terceirização total”, em que a terceirização é importante sustentáculo da flexibilização e da irrefutável precarização do trabalho, com origens que remontam à década de 1970.

Ponte (2005) alerta para o nexos existente entre a crise do capitalismo daquele período, que acabou exigindo do capital mudanças no modo de produção, dentre as quais a terceirização figura como solução para a execução do trabalho flexível.

Para Antunes (2018, p. 37 e 163) a terceirização, ao lado da informalidade e da flexibilidade, opondo-se à rigidez do trabalho fordista, compõe uma “trípode destrutiva” do capital contra o trabalho, se transformam em palavras de ordem nas empresas, constituindo-se como “fio condutor da precarização do trabalho no Brasil” porque, ao se caracterizar como uma forma de trabalho flexível e sem proteção trabalhista, abre caminhos para o adoecimento no trabalho, além de fomentar a competitividade entre os trabalhadores, contribuindo para a exacerbação de sua falta de consciência de classe.

¹¹⁵ Expressão utilizada por Antunes e Druck (2018, p. 154) para referir-se ao relevo que ganham a terceirização, a informalidade e a precarização no mundo do trabalho a se constituírem enquanto estratégias do capital para

Em nossa formulação, ‘a terceirização se tornou outro mecanismo vital do capitalismo para intensificar a exploração do mais-valor’ [...] Esse complexo mecanismo opera no sentido de aumentar de modo significativo a massa de mais-valor extraída nesses setores e ramos, desprezados no passado pelo capitalismo (ANTUNES, 2018, p. 52).

O problema reside no fato de que, além da iniciativa privada, o serviço público tem crescentemente lançado mão desse mecanismo para a execução de suas atividades, como alerta Bourdieu (1998), “a precariedade está hoje por toda a parte”, sobretudo se se considerar que, no Brasil, a legislação foi recentemente alterada de modo a escancarar as portas para este tipo de prática.

O poder de letalidade da precarização encontra-se na sua capacidade de gerar incertezas de toda ordem, quando ao futuro. Em tempos de flexibilidade não há que se falar em longo prazo, não há estabilidade, não há esperança, não há perspectivas, não se sabe o dia de amanhã... a única certeza que se tem é de um futuro desconhecido.

Não se tem emprego, nem se tem trabalho, ele “se torna uma coisa rara”. Quando o trabalho surge, ele é instável, destituído de direitos, proteção e dignidade. Este é o privilégio de todo trabalhador hoje.

A precariedade se inscreve num modo de dominação de tipo novo, fundado na instituição de uma situação generalizada e permanente de insegurança, visando obrigar os trabalhadores à submissão, à aceitação da exploração [...] esse modo de dominação é absolutamente sem precedentes, motivando alguém a propor aqui o conceito ao mesmo tempo muito pertinente e muito expressivo de flexploração (BOURDIEU, 1998, p. 75).

Amparado na legislação (des) protetora do trabalho, em constante mutação para tornar-se cada vez mais funcional ao capital, se apresenta como solução, embora, do ponto de vista do trabalho represente retrocesso, para suprir o déficit de servidores do INSS, se observadas as mais de 7 mil aposentadorias, somente ao longo de 2019.

Trata-se de um retorno à escravidão. Assim, Antunes (2017, p. 27) classifica a ampliação da terceirização viabilizada pelo governo Temer com a aprovação da Lei da Terceirização, que ao preconizar o trabalho intermitente, instável, tinha por objetivo promover a destruição dos direitos conquistados nas últimas décadas no Brasil, destroçando a legislação social.

5.3 O trabalho no Serviço Público

O fenômeno a se iluminar nesta investigação é o trabalho do servidor público no contexto do Projeto INSS Digital. A pergunta de partida, ao falar em trabalho, é: quais as implicações desta constituição do Estado brasileiro mundializado, financeirizado, neoliberal e dependente para o mundo do trabalho? Como essa nova dinâmica do capital reverbera sobre o trabalho? Quais são os novos elementos dessa relação capital-trabalho? Qual o sentido da flexibilização e da desregulamentação do trabalho? Quais os sentidos da desproteção social sobre o trabalho? A quem isso interessa?

O fôlego e a inspiração necessários à construção teórica aqui proposta achou-se em Bauman (1998), que, ao tecer reflexões acerca dos “estranhos” habitantes a vivenciar um “mal-estar na pós-modernidade” no mundo, parece estar falando com indescritível propriedade, na verdade, sobre a realidade objeto deste estudo.

Embora o livro tenha sido escrito em 1998 parece ter se renovado durante as últimas décadas. Com maestria, o sociólogo polonês apresenta o ônus da liberdade, “vontade suprema da pós-modernidade”¹¹⁶.

Ao levantar dados dos fins da década de 1980 sobre a expansão dos delitos penais, da população carcerária, dos gastos públicos com a polícia, até do quantitativo de advogados que se alimentam dessa causa, da quantidade de requerentes do “auxílio-desemprego” e daqueles impedidos de recebê-lo e do aumento do sentimento de insegurança, ele conclui que o modo como as pessoas lidam com seus “medos e inseguranças” mudou profundamente:

Esses últimos trinta anos, aproximadamente, foram de fato anos fecundos e decisivos na história do modo como foi moldada e mantida a sociedade ‘ocidental’ – industrial, capitalista, democrática e moderna (BAUMAN, 1998, p. 49).

Este tempo, é um tempo em que se altera a conotação do termo desempregado, antes utilizado para se referir às pessoas impossibilitadas de proverem seu próprio sustento, passou a ser usado para descrever uma regra, “reafirmando, obliquamente, o princípio de que ‘estar empregado’ é a norma que a situação de ‘estar sem trabalho’ está transgredindo”, dito de outro modo, o desemprego que, em tese, seria exceção, tornou-se regra, pois, a hipótese de não ter trabalho ou emprego é, agora, a regra da sociedade moderna (BAUMAN, 1998, p. 50).

Bauman (1998, p. 50) pontua que “as melhorias econômicas” não conseguiram dar cabo ao desemprego e, nesse contexto em que as palavras ganham novas conotações, o mesmo acontece com o termo *racionalizar*, que em vez de referir-se a criar empregos, trata de eliminá-los. Nesta lógica, o “‘emagrecimento’ da força de trabalho, fechamento de divisões e redução de funcionários” são indicadores de “progresso tecnológico e administrativo”, ao

mesmo tempo em que modernizar implica em “tornar o trabalho mais ‘flexível’ ”, diz ele

[...] desfazer-se da mão-de-obra e abandonar linhas e locais de produção de uma hora para outra, sempre que uma relva mais verde se divise em outra parte, sempre que possibilidades comerciais mais lucrativas, ou mão-de-obra mais submissa e menos dispendiosa, acenem ao longe.

Portanto, o capitalismo contemporâneo é aquilo que Bauman descreve como a “encarnação da flexibilidade”, pois não se restringe a estruturas físicas, sendo onipresente. Essa vitalidade, contudo, repercute sobre a sociedade como uma catástrofe, porque é remédio para o capital e veneno para o trabalhador, argumenta

No entanto, como o que cura uns mata outros, as mudanças que significam racionalização e flexibilidade para o capital repercutem nas extremidades receptoras como catástrofes – como sendo inexplicáveis, como estando além da capacidade humana e como emperramento de oportunidades no sólido muro do destino (BAUMAN, 1998, p. 50).

A despeito da busca de soluções pelo e para o capital, vão se desenhando estratégias irrestritas a modelos, receitas prontas, ou pré-formatadas, importa, neste tempo, transgredir limites e fronteiras para acumular mais, na bela afirmação de Bauman (1998, p. 56)

De todos os lugares, por intermédio de todos os meios de comunicação, a mensagem surge forte e clara: não existem modelos, exceto os de ‘apoderar-se de mais’, e não existem normas, exceto o imperativo de ‘saber aproveitar bem as cartas de que se dispõe’.

Nesta seção, que tem por objeto de debate o mundo do trabalho, em busca de desvendar sua arquitetura, tentamos construir a compreensão das transformações do trabalho na atualidade, especialmente atentos à sua materialização no serviço público. A discussão se encerrou, analisando as novas modalidades de trabalho adotadas no serviço público, seus sentidos e seu nexos com o Projeto INSS Digital.

O trabalho torna-se alvo dessa nova relação com o capital, por ser considerado um problema à acumulação capitalista. Ao implementar suas soluções, o capital penaliza o trabalhador, por isso compreende-se que, na insaciável dinâmica de valorização do capital, o trabalho é, ao mesmo tempo, o ponto de partida e a linha de chegada.

E por que o trabalho vira alvo do capital? Porque é através dele que pode se extrair produtividade, ele é o canal para implementação das mudanças organizacionais, constantes da nova organização do trabalho que o capitalismo requer. E o capital, “a força bombeadora sem fronteiras”, “se transforma no mais dinâmico e mais competente extrator do

¹¹⁶ Cf. BAUMAN, 1998.

trabalho excedente em toda a história” (MÉSZÁROS, 2011, p. 102-103).

As modalidades contemporâneas de crescimento da produtividade por intensificação do trabalho, sem crescimento ou mesmo com uma redução do tempo, são fundadas sobre mudanças organizacionais profundas nas fábricas e nos escritórios, ao menos na medida do uso das novas tecnologias como tal (CHESNAIS, 2015, p. 21).

Como se organiza o trabalho hoje em dia? Como a arquitetura desse trabalho é desenhada? E falando em serviço público, o que é possível visualizar?

Ao buscar respostas para essas questões, merece destaque o debate promovido por Sennett (2016, p. 21), quando afirma que o uso de novas tecnologias torna o capitalismo contemporâneo diferente. Nele, a organização do tempo, inclusive o tempo do trabalho se organiza de forma diferente, segundo ele, já não é mais possível viver na perspectiva do “longo prazo”, em razão da efemeridade das coisas desse novo tempo, sendo o emprego uma dessas coisas, “hoje, um jovem americano com pelo menos dois anos de faculdade pode esperar mudar de emprego pelo menos 11 vezes no curso do trabalho, e trocar sua aptidão básica pelo menos outras três durante os quarenta anos de trabalho”.

Neste cenário, tornou-se, portanto, uma tendência o emprego temporário, de acordo com Sennett (2016), o emprego foi então corrompido pelo “capital impaciente”¹¹⁷, agora sob a denominação de trabalho, o chamado trabalho parcial, precarizado, desprotegido e desregulamentado como denomina Antunes (2015).

As empresas também transferiram muitas das tarefas que antes executaram permanentemente em suas instalações por pequenas firmas e indivíduos empregados com contrato de curto prazo. O setor da força de trabalho americana que mais cresce, por exemplo, é o das pessoas que trabalham para agências de emprego temporário (SENNETT, 2016, p. 22).

Exemplo bem recente deste fenômeno descrito também por Antunes (2018; 2019) pode ser encontrado na reportagem do Jornal *El Pais*, de 29/12/2019, “Brasil se equilibra numa bicicleta alugada”, que descreve o trabalho informal de motoristas e entregadores para empresas por aplicativos, numa crescente adesão a esse tipo de trabalho visto que o jornal aponta um crescimento de 10% entre os anos de 2017 e 2018, quando mais de 10 milhões de trabalhadores por aplicativos foram contabilizados em pesquisa na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), atuando em exaustivas jornadas de trabalho de até 16 horas diárias, em busca de sustento, não mais provido por um emprego formal, em razão do desemprego, sem a proteção social e as garantias dos direitos trabalhistas, que as três ou quatro últimas décadas deixaram para trás.

Figura 5 – Jovem trabalhadora por aplicativos



Fonte: JORNAL GGN (2019).

O que este novo mundo do trabalho subtraiu do “passado estável”, é assim que Sennett (2016, p. 23) descreve os chamados trinta anos gloriosos, característicos do pós Segunda Guerra Mundial, posto em xeque pelo novo capital, foi o emprego, as garantias, a estabilidade, substituindo-os por um “trabalho episódico”, realizado em empresas cada vez mais “flexíveis”:

Uma mudança na moderna estrutura institucional acompanhou o trabalho a curto prazo, por contrato ou episódico. As empresas buscaram eliminar camadas de burocracia, tornar-se organizações mais planas e flexíveis. Em vez das organizações tipo pirâmide, a administração quer agora pensar nas organizações como redes.

Nestas empresas em rede, a confiança, o compromisso mútuo e as relações de longo prazo vão perdendo o sentido no capitalismo contemporâneo, dando lugar a “laços fracos”, que são conceituados pelo autor como

[...] formas passageiras de associação [que] são mais úteis às pessoas que as ligações de longo prazo e, em parte, que fortes laços sociais como a lealdade deixaram de ser atraentes. Esses laços fracos se concretizam no trabalho de equipe, em que a equipe passa de tarefa em tarefa e muda de pessoal no caminho

¹¹⁷ Cf. SENNETT, 2016.

(SENNETT, 2016, p. 23).

E ao descrever o trabalho no capitalismo deste novo tempo, ele nos dirige a uma reflexão crucial, que trata da capacidade deste capitalismo “de curto prazo” de corroer o caráter do trabalhador, principalmente aquelas virtudes que vinculam um trabalhador ao outro, seu “senso de identidade sustentável”, aquilo que, de semelhante modo, Antunes e outros estudiosos, entendem como sendo o sentimento de organização de classe trabalhadora (SENNETT, 2016, p. 27).

O que o capitalismo espera do trabalhador hoje é flexibilidade, a chamada flexibilização do trabalho, aquilo que possibilitará sua ilimitada atuação. De acordo com Sennett (2016) o termo flexibilidade surgiu na língua inglesa por volta do século XV, a partir da observação das árvores, mesmo quando seus galhos são balançados pelo vento, voltam à posição normal.

A partir deste raciocínio, a flexibilidade é por ele conceituada como a “capacidade de ceder e recuperar-se da árvore, o teste e restauração de sua forma”, devendo assim também ser o comportamento humano, possuir a capacidade de adaptar-se a situações diversas sem ser por elas moldado ou “quebrado”, aquilo que no século XXI o mundo corporativo denomina de resiliência (SENNETT, 2016, p. 51).

O comportamento flexível, em vez de proporcionar liberdade, é traída pela economia política, criando poder e controle em lugar de liberdade, sugere ele:

Para Mill, o comportamento flexível gera liberdade pessoal. Ainda estamos dispostos a pensar que sim; imaginamos o estar aberto à mudança, ser adaptável, como qualidades de caráter necessárias para a livre ação – o ser humano livre porque capaz de mudança. Em nossa época, porém, a nova economia política trai esse desejo pessoal de liberdade. A repulsa à rotina burocrática e a busca da flexibilidade produziram novas estruturas de poder e controle, em vez de criarem as condições que nos libertam (SENNETT, 2016, p. 52).

Até que ponto novas modalidades de trabalho tão disseminadas nos dias atuais, das quais o teletrabalho é exemplo, se configuram como oportunidades de liberdade ao trabalhador? Ou têm, em verdade, se manifestado como as estruturas de poder e controle descritas por Sennett? De que modo a reengenharia e a reestruturação produtiva chegam ao serviço público e que mudanças introduzem no trabalho do servidor? Outra questão que este estudo buscou elucidar.

Essa reengenharia tão perseguida pelas empresas flexíveis significa “fazer mais com menos”, o que sugere a idéia de eficiência, uma vez que a reengenharia designa uma estrutura mais enxuta, “compacta”, porém, a “sugestão de eficiência é enganadora. A mudança irreversível se dá precisamente porque a reengenharia pode ser um processo

altamente caótico” (SENNETT, 2016, p. 54).

Ocorre que a busca por soluções para a crise do capital que se encontra na reestruturação do mercado de trabalho, contribui para intensificar a “precariedade social” e repercutem negativamente de maneira preocupante sobre os direitos sociais, que são alvo de ataque fulminante, um claro retrocesso e “preocupante revés” e transforma a proteção social sob o capitalismo em “flexisegurança”, numa prevalência do desmonte contra a proteção¹¹⁸ (SOUSA, 2016, p. 90).

É importante compreender que, como afirma o autor, essa precariedade nas relações de trabalho que, como já se discutiu neste estudo, não se restringe à vida profissional dos trabalhadores, tangenciando todas as esferas da sua vida, também não afeta apenas o mundo do trabalho, mas as formas de proteção social (SOUSA, 2016, p. 92).

Em tempos de mercadorização das políticas públicas, o serviço público não passa ileso pelas transformações no mundo do trabalho, ao contrário, também experimenta os dissabores da precarização. Ao se reestruturar o trabalho, seja em sua organização, gestão ou estrutura, também se constrói outro trabalhador, ferido pelo trabalho precário, desprotegido, desregulamentado e doutrinado pela flexibilidade a ser adaptado a mudanças, cooperativo, empreendedor, eficiente, resolutivo, produtivo e resiliente, do tipo que “veste a camisa”, obrigado a dobrar-se proativamente aos desígnios do seu criador - o capital, sempre que lhe for requisitado, conformando uma verdadeira “tragédia social”¹¹⁹.

De que modernização se fala ao endeusar o uso das tecnologias como se unicamente benéficas fossem, se, na atualidade, coabitam o desemprego e o trabalho cada vez mais informal, intermitente, instável, precarizado e flexível?

O que o trabalho reserva hoje ao trabalhador equipara-se ao trabalho escravo, uma moderna escravidão, em que o trabalhador se cerca do uso das tecnologias da informação e comunicação, as chamadas TICs, rapidamente conecta-se ao telefone celular e a internet, em seus escritórios virtuais ou ainda nos *coworkings*¹²⁰ e acredita ser um trabalhador livre...

Como explica Antunes (2018, p. 30), em verdade, o “novo proletariado da era digital” configura-se como uma verdadeira “escravidão digital”, contrariando as expectativas de modernidade, progresso e futuro.

¹¹⁸ Cf. ANTUNES, 2018.

¹¹⁹ A expressão tragédia social é utilizada por Antunes (2018) ao descrever o mundo do trabalho contemporâneo.

¹²⁰ Pequenos escritórios físicos flexíveis, construídos em espaços compactos, em centros comerciais ou até *shoppings centers*, para serem compartilhados por trabalhadores mediante aluguel mensal, diário ou até por hora. Considerados uma tendência crescentemente utilizada por trabalhadores que pretendem inovar em seus negócios. Estima-se que este tipo de negócio tenha crescido 52% em 2016 e 114% em 2017, há expectativa que em 2030, 30% dos negócios funcionem neste tipo de espaço (EXAME, 2018).

Ao contrário da eliminação completa do trabalho pelo maquinário informacional-digital, estamos presenciando o advento e a expansão monumental do ‘novo proletariado da era digital’, cujos trabalhos, mais ou menos intermitentes, mais ou menos constantes, ganharam novo impulso com as TICs, que conectam, pelos celulares, as mais distintas modalidades de trabalho. Portanto, em vez do ‘fim do trabalho na era digital’, estamos vivenciando o ‘crescimento exponencial do novo proletariado de serviços’, uma variante global do que se pode denominar ‘escravidão digital’. Em pleno século XXI.

Figura 6 – *Coworking*



Fonte: EXAME (2018).

Neste contexto de ampliada disseminação da tecnologia sob o “capitalismo informacional-digital-financeiro”, ao buscar resultados, gesta novas formas de exploração da força de trabalho (ANTUNES, 2019, 15).

Não é recente, tampouco nova, a incorporação, no serviço público, de modalidades de gestão antes empregadas apenas em organizações de âmbito privado. No Brasil, as idéias gerenciais foram importadas por Bresser-Pereira, como aborda o item 2 deste estudo. Baseadas na gestão por resultados, esta forma de administrar pressupõe o uso de estratégias que visam ao alcance da eficiência, que passa pela racionalização dos custos, inclusive com pessoal, a depender do fim proposto.

É consensual a ideia de que o uso das chamadas tecnologias da informação e comunicação têm se configurado como importante instrumento neste processo de mudança tecnológica e organizacional que reverbera sobre o trabalho dos servidores e, não diferentemente de outros setores, o serviço público acompanhou essa tendência.

O serviço público sofreu uma mudança tecnológica profunda. A Revolução Informática adentrou ministérios, secretarias, departamentos. Hoje, o Estado é um grande consumidor e um grande mercado para equipamentos de informática, como computadores, impressoras, scanners e programas [...] Hoje, toda a operação do serviço público depende do sistema de informática. Como em toda parte, a informatização dos locais de trabalho produziu efeitos sobre o próprio trabalho (DAL ROSSO, 2008, p. 183).

A questão que aqui se põe é identificar e analisar em que medida estas transformações no mundo do trabalho atingiram o trabalho dos servidores.

De acordo com o estudo do professor Sadi Dal Rosso, após a Reforma Administrativa iniciada em 1995, o trabalho no serviço público, por ter passado a ser gerido por resultados, se intensificou, seja pela exigência de maior produtividade; seja porque a informatização cumpre o papel de aperfeiçoar os mecanismos de controle sobre o trabalho, também porque a redução do quantitativo de servidores promove o aumento do trabalho para aqueles que permanecem em suas instituições.

Em suma, encontramos algumas formas de intensificação aos poucos sendo incorporadas ao serviço público. Referem-se mais ao ritmo e à velocidade do trabalho, às cobranças e às exigências, ao volume de tarefas, às características do trabalho intelectual demandante, ao peso da responsabilidade e, em menor escala, ao espírito de competição (DAL ROSSO, 2008, p. 188).

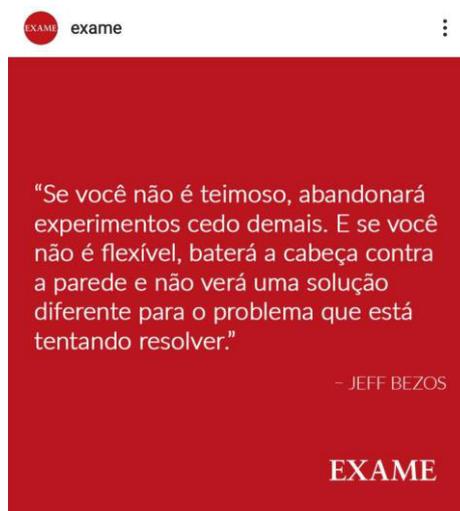
5.4 Teletrabalho enquanto “nova” modalidade de trabalho no serviço público

Ao refletir sobre as mudanças operadas no mundo do trabalho, Sennett (2016, p. 64) explica que a flexibilização do trabalho tem se manifestado nas empresas através de experiências como o “flexitempo”, que se configura como uma nova forma de organizar o tempo, de modo que ele seja aproveitado com a maior eficiência possível, e possibilite a extração de mais resultados com os recursos disponíveis. Nesta configuração, não se têm mais turnos fixos de trabalho, porque “o dia de trabalho é um mosaico de pessoas trabalhando em horários diferentes, mais individualizados”. O flexitempo surgiu por volta da década de 1960 nos EUA, a partir da necessidade sentida por trabalhadoras mulheres de cumprir horas de trabalho mais flexíveis, de modo a conciliar suas atividades como empregadas com a maternidade que lhe exigiam período integral.

Foi a flexibilização do tempo de trabalho deu origem ao trabalho em casa, naquela época organizado de duas maneiras, segundo ele, na primeira forma, “a mais simples”, aquela praticada por cerca de 70% das empresas americanas, o trabalhador executava suas atividades durante uma semana e determinava quando estaria na fábrica ou escritório durante o dia. A outra opção, exercida por outros 20% das empresas, consistia na compressão do tempo de

trabalho que passaria a ser executado em apenas quatro dias (SENNETT, 2016, p. 64).

Figura 7 – Publicação da Revista Exame no Instagram sobre Flexibilidade



Fonte: EXAME (2020).

Neste cenário, o trabalho em casa, sobretudo para os trabalhadores de serviços, em razão do desenvolvimento das “intranredes de comunicação”, emerge como uma potencial estratégia de flexibilização do tempo, conformando-se em verdadeiro “privilégio do dia de trabalho”, diz Sennett (2016, p. 64).

Entretanto, o autor chama atenção para o fato de que esse flexitempo embora aparente a promessa de liberdade, esconde em suas garras novas formas de controle:

Assinala outra maneira em que o flexitempo, embora parecendo prometer maior liberdade que a do trabalho atrelado à rotina da fábrica de alfinetes de Smith, está, ao contrário, entrecido numa nova trama de controle. O flexitempo não é como o calendário de folgas, em que os trabalhadores sabem o que esperar; tampouco é comparável com o simples total de horas semanais de trabalho que uma empresa pode estabelecer para seus empregados de nível inferior [...] Se o flexitempo é a recompensa do empregado, também o põe no domínio da instituição (SENNETT, 2016, p. 65).

O teletrabalho é “o mais flexível dos flexitempos”. Em razão do receio das empresas de perder o controle sobre seus trabalhadores que supostamente ficariam mais livres trabalhando em casa, desenvolvem mais mecanismos de controle desses teletrabalhadores, que, por sua vez, embora possam ter mais controle sobre o local de trabalho, não controlam seus processos de trabalho. Paradoxalmente, apesar de o trabalho ser fisicamente descentralizado, deslocado da sede física das empresas, o poder exercido pelo empregador é mais direto (SENNETT, 2016, p. 65-66).

Semelhantemente, Antunes (2018, p. 37) afirma que o teletrabalho ou *home office*

até pode possibilitar redução de tempo em deslocamentos, mas é também viabilizador de perdas¹²¹ de direitos pelo trabalhador, além de promover a intensificação do trabalho das mulheres, dada sua condição de “dupla jornada de trabalho”, e ainda, “incentivar o trabalho isolado, sem sociabilidade, desprovido do convívio social e coletivo e sem representação sindical”.

Este novo trabalho dito desburocratizado em seus processos, flexível em sua estrutura, organização e controle, e descentralizado, próprio do capitalismo moderno, que traduz uma oposição da rotina, aparentando estarem os trabalhadores mais livres, não produz liberdade, produz sim novas formas de poder:

Estas, pois, são as forças que dobram as pessoas à mudança: reinvenção da burocracia, especialização flexível de produção, concentração sem centralização. Na revolta contra a rotina, a aparência de nova liberdade é enganosa. O tempo nas instituições e para os indivíduos não foi libertado da jaula de ferro do passado, mas sujeito a novos controles do alto para baixo. O tempo da flexibilidade é o tempo de um novo poder. Flexibilidade gera desordem, mas não livra das limitações (SENNETT, 2016, p. 66).

Figura 8 – Trabalhadores Enjaulados



diplomatiquebrasil



Fonte: *LE MONDE DIPLOMATIQUE BRASIL* (2020).

Tão preocupante quanto as novas formas de poder que o capitalismo desenvolve, paradoxalmente está a “morte das relações sociais” por ele promovida, pois, embora a

¹²¹ Servidores que estão no teletrabalho do INSS, por exemplo, em decorrência da adesão à esta modalidade de trabalho, perderam o direito a benefícios como Auxílio-Transporte, Auxílio-Alimentação e de parte da gratificação, caso não alcancem as metas estabelecidas.

comunicação interpessoal esteja cada vez mais presente no cotidiano da vida das pessoas atualmente, esta comunicação virtual e digital não implica no estabelecimento de laços perenes.

O paradoxo está no fato de que as pessoas se comunicam todo o tempo, mas isso não é resultado de um enriquecimento das relações sociais, e sim, ao contrário, da morte das relações sociais. Isso indica que estamos vivendo uma catástrofe temporal (ANTUNES, 2019, p. 54).

A redução do tempo de trabalho é uma das reivindicações mais importantes do mundo do trabalho. Trata-se de lutar por reduzir as jornadas de trabalho, de modo a ampliar o tempo livre, o tempo fora do trabalho, embora a redução da jornada de trabalho não seja sinônimo de redução do tempo de trabalho, e, assim, ascender a uma “vida emancipada”, livre da exploração, ou melhor, da superexploração do trabalho própria do capitalismo deste tempo, além de contribuir para a minimização do desemprego estrutural que assola grande parte dos trabalhadores ao redor de todo o mundo (ANTUNES, 2015, p. 131).

No entanto, ela ‘transcende’ em muito essa esfera da ‘mediaticidade’, uma vez que a discussão da redução da jornada de trabalho configura-se como ‘um ponto de partida decisivo, ancorado no universo da vida cotidiana’, para, por um lado, permitir uma reflexão fundamental sobre o ‘tempo’, o ‘tempo de trabalho’, o ‘autocontrole sobre o tempo de trabalho e o tempo de vida’, e, por outro, para possibilitar o afloramento de uma vida ‘ditada de sentido fora do trabalho’ (ANTUNES, 2015, p. 132).

Conclui-se que o teletrabalho se configura como poderosa ferramenta utilizada pelo capital para superexplorar o trabalhador na contemporaneidade.

Numa tentativa de analisar as experiências de adoção do teletrabalho no serviço público brasileiro, Silva (2015, p. 2-3) explica que o teletrabalho ainda é tema controverso. Na iniciativa privada teve sua regulamentação a partir da Lei nº 12.551/2011, e sua validade tem sido ratificada em razão de permitir “a flexibilidade de horários, o aumento da produtividade, dentre outras vantagens”.

No serviço público, o teletrabalho foi pioneiramente implantado no Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), em 2005; em 2009, no Tribunal de Contas da União (TCU); em 2010, na Receita Federal; em 2011, na Advocacia Geral da União (AGU) e no Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região, no Mato Grosso; e, em 2012, no Tribunal Superior do Trabalho (TST).

A justificativa para a adoção desta “nova” modalidade de trabalho no serviço público esteve sempre vinculada à tentativa de modernização do atendimento, com o objetivo de promover a melhoria do atendimento ao cidadão, em busca de maior produtividade, que,

por sua vez, implicaria no atendimento mais célere das demandas, no contexto do gerencialismo introduzido pela Reforma Administrativa dos fins da década de 1990. Nesta conjuntura, o INSS sintoniza-se com a busca por modernização, que vem sendo perseguida na Administração Pública, especialmente nas últimas décadas.

A introdução de novas tecnologias cumpre papel fundamental para adequação das organizações aos novos parâmetros de gestão do trabalho, “o papel das novas tecnologias que funcionam, ao mesmo tempo, como condição permissiva e como fator de intensificação dessa globalização”, sinônimo de adaptação às novas exigências do capital (CHESNAIS, 1996, p. 26).

As TICs têm contribuído sobremaneira para a expropriação do tempo tanto dentro como fora do trabalho, neste novo mundo sob a hegemonia capitalista, analisa Antunes. Portanto, pensar no trabalho realizado em casa ou fora do escritório, como se propõe o teletrabalho no INSS, impõe refletir sobre os rebatimentos que esta nova modalidade de trabalho trará para os trabalhadores, porque a chamada intensificação do trabalho se dá por meio também do aumento de tempo de trabalho que afeta todo o mundo.

Isso é ocasionado pelo culto da velocidade, pela aceleração de ritmos, pela dilatação dos trajetos nas cidades, pela incorporação das periferias urbanas mediante a generalização do automóvel, pelos engarrafamentos causados pelo excesso de veículos privados, pela transformação do ócio em mercadoria, pela onipresença escravizadora do celular, pela submissão à televisão, em frente da qual as pessoas passam boa parte de sua existência, pela ampliação da jornada de trabalho [...] (ANTUNES, 2019, p. 47).

É preocupante que os trabalhadores aceitem esse processo de expropriação do tempo pelo capital de maneira pacífica, naturalizando essa “combinação de tempo de trabalho com tempo livre”, porque crêem que o trabalho é a parte mais importante de suas vidas, os denominados trabalhadores cognitivos (ANTUNES, 2019, p. 49).

Sob o manto ideológico de que a globalização, enquanto adaptação a serviço do capital seria benéfica e necessária, defende-se a desinstalação de fronteiras e a reorganização do trabalho a se processar pela introdução de novos mecanismos capazes de promover maior intensidade do trabalho, cujo exemplo em análise neste estudo é o teletrabalho, trabalho remoto ou trabalho em domicílio.

Ela [a teleinformática] abriu, às grandes empresas e aos bancos, maiores possibilidades de controlar a expansão de seus ativos em escala internacional e de reforçar o âmbito mundial de suas operações... A teleinformática permite a extensão das relações de terceirização, particularmente entre empresas situadas a centenas de milhares de quilômetros umas das outras, bem como a deslocalização de tarefas rotineiras nas indústrias que se valem grandemente da informática. Ela abre caminho para a fragmentação dos processos de trabalho e para novas formas de “trabalho a

domicílio” (CHESNAIS, 1996, p. 28).

6 PROJETO INSS DIGITAL: EM BUSCA DOS SENTIDOS DO TRABALHO EM MEIO A UMA NOVA FORMA DE ATENDER

No contexto das chamadas reformas estruturais que compõem o ideário neoliberal, espreado pelo Brasil nos fins da década de 1980, a Administração Pública Gerencial abriu os caminhos para a modernização do serviço público que passou a perseguir a eficiência, através de melhorias no atendimento à sociedade com notória avidez.

É neste cenário que o INSS passa a investir na modernização da gestão e do atendimento, a partir de meados dos anos 2000, como analisa Silva (2010a, p. 191), a despeito do corte orçamentário de cerca de 40%, que o órgão vem experimentando, mais acentuadamente a partir de 2014, materializado na demissão de terceirizados das áreas de limpeza e vigilância patrimonial, aquisição de material de expediente e material permanente (mobiliário e equipamentos de informática) e até no fechamento de APS, como foi o caso de unidades desativadas na Superintendência Regional I, em São Paulo, no início deste ano (CRUZEIRO DO SUL, 2019).

Nesta perspectiva da introdução da modernização no serviço público, em 2017, o INSS inicia a implantação do Projeto INSS Digital, uma nova forma de atender, institucionalizado através da publicação da Portaria PRES/INSS nº 2.033, de 28 de novembro de 2017, que instituiu prova de conceito do Projeto Teletrabalho, definindo os fluxos, atos e procedimentos para a implantação do INSS Digital, visando à inserção do teletrabalho no INSS, bem como estabeleceu as normas para adesão a esta nova modalidade de trabalho por parte do servidor.

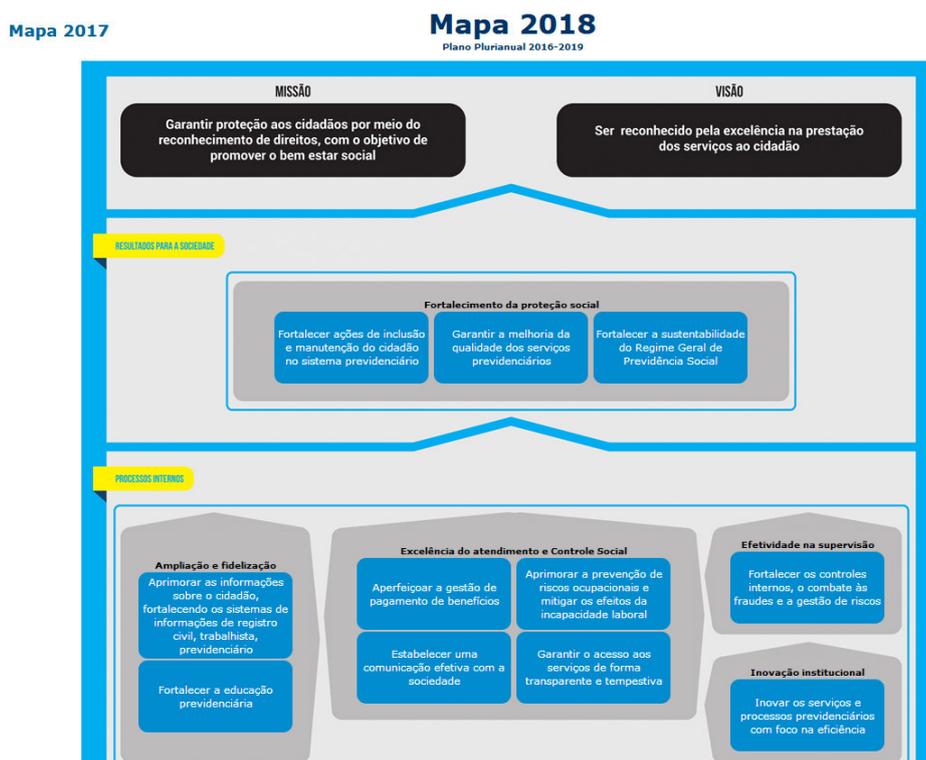
De acordo com o Mapa Estratégico do INSS¹²², em vigor para o período de 2016/2019, nas figuras a seguir, o Projeto INSS Digital é uma ação estratégica do Instituto, integrante da diretriz estratégica de inovação institucional, cuja visão é inovar os serviços e processos previdenciários com foco na eficiência. Assim, o INSS Digital surgiu no contexto de busca por eficiência no serviço público brasileiro, cuja gênese remonta aos fins dos anos 1990, quando implantado o PMA¹²³, em 1998, se apresentando como uma nova forma de atender aos beneficiários da Previdência Social, valoriza o uso da tecnologia para facilitar o acesso dos cidadãos aos benefícios e serviços previdenciários, que passaram a ser atendidos, a

¹²² O Mapa Estratégico do INSS foi aprovado por meio da Resolução nº 554/PRES/INSS, de 20 de outubro de 2016.

¹²³ O Programa de Melhoria do Atendimento (PMA) do INSS, implantado em 1998, teve por objetivo reorganizar o atendimento prestado pelo Instituto à sociedade, considerado desorganizado e caótico nos fins da década de 1990 (ENAP, 2006).

princípio, preferencialmente em meios remotos, em seguida, a partir de julho de 2019, exclusivamente pelos canais remotos de atendimento, visando ao encurtamento das distâncias e à superação dos obstáculos existentes nessa relação da população com o órgão, sob a justificativa de tornar o atendimento mais eficiente.

Figura 9 – Mapa Estratégico do Instituto Nacional do Seguro Social, 2018.



Fonte: INTRAPREV (2020).

¹²⁴ Disponível em: <http://www-inss.prevnet/area/institucional/o-inss/?ol>. Acesso em: 20 jan. 2020.

Figura 10 – Detalhamento da Diretriz Estratégica Inovação Institucional, 2018.



Fonte: INTRAPREV (2020).

O projeto INSS Digital introduziu mudanças substanciais no atendimento, que deixou de ser presencial, pelo menos até julho de 2019, passando a ser exclusivamente remoto daí em diante. Neste novo cenário, o atendimento presencial, antes operacionalizado exclusivamente por servidores efetivos do Instituto, foi delegado a estagiários, em sua maioria de nível médio, o que quer dizer que mudou a forma de atender, mas parece ter mudado também o próprio trabalho dos servidores.

Com o objetivo de promover a modernização e a melhoria contínua dos processos de trabalho, vislumbrou-se nova modalidade de trabalho, o teletrabalho é um exemplo, com vistas à flexibilização da jornada de trabalho do servidor, como dispõe a Portaria PRES/INSS nº 94, de 11 de janeiro de 2018, que autorizou a execução do regime de teletrabalho no âmbito do INSS.

De acordo com a Portaria PRES/INSS nº 2.033/2017, art. 2º, o teletrabalho é conceituado como aquela atividade a ser executada pelos servidores nas dependências do órgão, ainda que fora de sua lotação, ou de forma remota, em sua residência, conforme abaixo:

As atividades laborais exercidas pelos servidores da Autarquia podem ser executadas tanto dentro quanto fora de suas dependências, em localidade diferente de seu órgão de lotação, de forma remota, sob a denominação de Teletrabalho, observadas as diretrizes, os termos e as condições estabelecidas nesta Portaria ou por meio dos atos emanados do GT, em conjunto com a sua Gerência Executiva (BRASIL, 2017, p. 2).

Contudo, vale destacar que o processo de modernização do atendimento do INSS

não se iniciou com o INSS Digital. Ao contrário, a modernização vem sendo implantada de modo processual desde o fim dos anos 1990, a fim de oferecer um atendimento de mais qualidade aos cidadãos brasileiros, investindo em novos canais e modalidades de atendimento tais como o 135, a central remota de atendimento por telefone, criada em 2006, bem como o agendamento pela *internet*, criado em 2007, serviço que tornava obrigatório o agendamento prévio de atendimento pela *internet*, antes de comparecer a uma Agência da Previdência Social (APS) para atendimento presencial (DATAPREV, 2013, p. 5).

No INSS, as primeiras medidas de modernização do atendimento datam dos fins da década de 1990, quando implantado o Programa de Melhoria do Atendimento, em 1998. O PMA constituiu na primeira iniciativa do INSS em tentar organizar e qualificar o atendimento aos cidadãos, com o intuito de pôr fim às filas, grande símbolo do atendimento do órgão, sobretudo nos fins daquela década em que a imagem da Previdência Social esteve associada à fraudes e ineficiência (DATAPREV, 2013, p. 7-8).

O objetivo do PMA consistiu na:

[...] implantação de novo *layout* nas Agências da Previdência Social, integração dos serviços prestados na área de arrecadação e benefício, definição de perfil generalista para os servidores do atendimento, disponibilização de serviços em terminais de autoatendimento, áreas destinadas à orientação/informação e atendimento especializado, e terceirização dos exames médico-periciais. Nesse modelo, todos os serviços estavam concentrados dentro das agências (ENAP, 2006).

Através do PMA, o atendimento aos segurados foi centralizado nas Agências da Previdência Social e todas as medidas acima descritas tiveram por objetivo padronizar desde a estrutura física até os processos de trabalho e o desenvolvimento de novos sistemas corporativos da área de reconhecimento de direito aos benefícios, a fim qualificar e conferir eficiência ao atendimento, com o fim de substituir a imagem negativa construída até então. Vale lembrar que o cenário político brasileiro era aquele em que se migrava do Estado burocrático para o Estado Gerencial, instaurando uma nova cultura, a cultura gerencial, onde os serviços públicos deveriam ser executados de forma eficiente.

Em seguida, em 2003, foi realizado concurso para novos servidores, depois de dezoito anos sem realizar concurso para recomposição do quadro de servidores, considerando a readequação da força de trabalho realizada em 1988, pós-constituinte, em que muitos trabalhadores foram incorporados aos órgãos mesmo sem a realização de concurso público. Em 2003, o Edital nº 1/2003, de 15 de janeiro de 2003, previu a nomeação de mais de 3.800 servidores para o INSS, dos quais 1.532 vagas foram destinadas ao cargo de Analista

Previdenciário¹²⁵ e 2.272 para nomeação de Técnicos Previdenciários em todo o Brasil; o maior quantitativo de vagas ofertadas para o cargo desde então, conforme se vê no quadro abaixo, tendo em vista que nos outros certames, embora tenham sido nomeados servidores para o cargo de Analistas, suas atividades não estão ligadas à área fim, concessão de benefícios previdenciários e assistenciais, e sim à área meio (INSS, 2003).

Quadro 9 – Comparativo de Vagas Ofertadas nos Concursos Públicos para o INSS desde 2003.

EDITAL	BANCA	ANO	ANALISTA	TÉCNICO	TOTAL VAGAS
01/2003	CESPE	2003	1.532	2.272	3.804
01/2004	CESGRANRIO	2004	300	600	2.400 ¹²⁶
01/2007	CESPE	2008	600 ¹²⁷	1.400	2.000
01/2008	FUNRIO	2008	900	-	900 ¹²⁸
01/2009	CESPE	2009	191 ¹²⁹	-	191
01/2011	FCC	2011	-	1.500	1.875 ¹³⁰
01/2013	FUNRIO	2013	300	-	300 ¹³¹
01/2015	CESPE	2015	145	800	945

¹²⁵ Nomenclatura do cargo à época, que depois fora alterada para Analista do Seguro Social, para referir-se aos servidores de nível superior do Instituto, integrantes da Carreira do Seguro Social.

¹²⁶ Em 2004, do total de 2.400 vagas destinadas no concurso do INSS, 200 foram para o cargo de Analista Previdenciário com formação em Ciências Contábeis, 100 vagas para o cargo de Analista Previdenciário com qualquer formação de nível superior, 1.500 vagas para Perito Médico da Previdência Social e 600 vagas para o cargo de Técnico Previdenciário (INSS, 2004).

¹²⁷ Das 600 vagas ofertadas para o cargo de Analista do Seguro Social, a formação exigida foi em várias áreas como Arquitetura, Arquivologia, Biblioteconomia, Ciência da Computação, Ciências Atuariais, Comunicação Social, Direito, Engenharia Civil, Engenharia com especialização em Segurança do Trabalho, Engenharia de Telecomunicações, Engenharia Elétrica, Engenharia Mecânica, Estatística, Pedagogia, Psicologia, Terapia Ocupacional ou qualquer área.

¹²⁸ As 900 vagas constantes do Edital nº 01/2008 destinaram-se exclusivamente a nomear servidores ao cargo de Analista do Seguro Social com formação em Serviço Social. Ainda com desdobramento deste certame, tendo em vista que até o prazo de dois anos não houve nenhuma outra nomeação, o prazo fora prorrogado, e em 2012 foram nomeados mais 200 servidores, mais 100, em 2013, totalizando 1.200 nomeações de Analistas do Seguro Social com formação em Serviço Social, entre 2009 e 2013.

¹²⁹ O Concurso Público de que trata o Edital nº 1/2009, de 26 de novembro de 2009, destinou-se a contratar em caráter temporário 191 engenheiros, dos quais 16 eram Engenheiros Eletricistas e 175 Engenheiros Cíveis, a fim de “desempenhar atividades técnicas especializadas, relacionadas à elaboração de projetos, à fiscalização e ao acompanhamento das obras das Agências da Previdência Social previstas no Projeto de Expansão da Rede de Atendimento do INSS” (INSS, 2009).

¹³⁰ Do total de 1.875 vagas ofertadas no concurso público para o INSS, 375 foram destinadas ao cargo de Perito Médico Previdenciário (INSS, 2011).

¹³¹ O concurso público realizado em 2013 ofertou exclusivamente vagas para o cargo de Analista do Seguro Social com formação em Estatística, Ciências Contábeis, Direito, Administração, Engenharia Civil, Engenharia Mecânica, Engenharia Elétrica, Engenharia de Telecomunicações, Engenharia com especialização em Segurança do Trabalho, Arquitetura, Tecnologia da Informação, Terapia Ocupacional, Pedagogia, Psicologia, Jornalismo, Publicidade e Propaganda, Fisioterapia ou Letras (INSS, 2013).

Fonte: Elaborado pela Autora, com base em levantamento dos Editais dos Concursos Públicos do INSS, desde 2003.

No processo de modernização do atendimento do INSS, e ainda seguindo a lógica de melhorias propostas pelo PMA, outro marco foi a criação da Diretoria de Atendimento (DIRAT), em 2005, com o objetivo de “priorizar a redução do atendimento presencial, ampliando os mecanismos de atendimento remoto da população” (ENAP, 2006).

A expectativa do INSS, após criada a DIRSAT, uma área com competência exclusiva para administrar o atendimento aos usuários, era implantar um “novo modelo de atendimento” capaz de reduzir ou eliminar as filas que os cidadãos formavam nas portas das agências em meados dos fins dos anos 1990 e início da primeira década dos anos 2000, como ilustram as fotos abaixo.

Figura 11 – Foto da APS Periperi - BA



Fonte: ENAP (2006).

Cumprir destacar que, além das filas, o cenário, naquele momento, era marcado por um descontrole na distribuição das senhas para atendimento, que precisavam ser limitadas, impedindo que todos os cidadãos que buscavam atendimento presencial numa APS pudessem minimamente ser atendidos, ainda que para obterem apenas informações sobre como acessar seus direitos. Em razão da limitação das senhas, o acesso às APS era vendido pelos chamados atravessadores, que guardavam lugares nas filas onde permaneciam de um dia para outro, ou chegavam ainda na madrugada, para esperarem a abertura das APS.

Os anos seguintes foram marcados pela imagem de extensas filas nas calçadas das agências da Previdência Social. Vivia-se sob o peso da limitação de senhas para atendimento, da venda de lugar em filas noturnas, da insegurança e da falta de perspectiva para que o segurado pudesse acessar, de maneira digna, os serviços da Previdência. O ambiente de trabalho era tenso, estressante e provocava reação negativa tanto nos segurados quanto nos servidores. Além disso, o montante gasto

com a correção monetária dos benefícios concedidos acima do prazo legal estava numa curva ascendente.

De cada dez pessoas que esperavam nas intermináveis filas, sete voltavam para casa sem ter perspectiva concreta de quando poderiam obter uma simples informação tanto acerca do seu benefício quanto sobre a documentação para requerer um novo benefício. O atendimento telefônico, então realizado pelo canal 0800, era precário, de difícil acesso (ENAP, 2006).

Com vistas a reduzir as filas e oferecer atendimento fora das APS, por meio de canais remotos de atendimento, o Instituto investiu na implantação do site da Previdência na *internet*, que funcionava através do endereço eletrônico, www.previdencia.gov.br, e na Central de Teleatendimento 135, que iniciaram seu funcionamento em junho de 2006 (ENAP, 2006).

Segundo estudo da ENAP, a iniciativa de criação do atendimento pela *internet* e por telefone foi exitosa, uma vez que foram responsáveis pela redução de 35% do atendimento presencial, que passou a ser realizado pelos canais remotos, permitindo também que, ao chegarem às APS os cidadãos já tivessem atendimento agendado, a ser realizado em horário previamente determinado, o que possibilitou o mapeamento da demanda de atendimento do órgão, até então desconhecida (ENAP, 2006).

O atendimento ágil e facilitado de grande parte dos segurados assegurou a redução de 35% do atendimento presencial, liberando as unidades de atendimento para analisar e dar celeridade à concessão de benefícios. Em face da organização e redução do atendimento presencial, o INSS obteve êxito no combate eficaz às filas no horário de abertura das unidades (ENAP, 2006).

Este novo modelo, Atendimento Programado, iniciado em 2006 com o atendimento pela *internet* e por telefone tomou por base as premissas abaixo listadas:

[...] uso intensivo da tecnologia; expansão dos serviços oferecidos pelos canais de atendimento remoto; implantação de capacidade de atendimento remoto ajustada à demanda projetada; ampliação da capilaridade da rede de atendimento fixa e móvel; racionalização dos procedimentos das unidades e requalificação permanente dos servidores (ENAP, 2006).

Neste sentido, é possível observar que o Projeto INSS Digital já nasceu circundado pela existência dos canais de atendimento remoto e na perspectiva de tornar o atendimento ao cidadão mais célere e de qualidade, pois ainda em 2006, o INSS atentou para a necessidade de mapear sua demanda real, a fim de adequar sua rede de atendimento e os servidores para oferecer um serviço público mais eficiente. Ressalte-se por oportuno que, estas iniciativas serviram de modelo para implantação em outros órgãos do Governo Federal como a Secretaria do Trabalho, do Ministério da Economia, por exemplo, onde se tornou obrigatório o agendamento prévio do serviço de requerimento do seguro desemprego, através

da *internet* no endereço eletrônico www.trabalho.gov.br, acessar a aba “Agendar Atendimento” no *Menu Principal*, conforme figura abaixo:

Figura 12 – Página Eletrônica da Secretaria do Trabalho para Agendamento do Requerimento de Seguro Desemprego.



Fonte: Ministério da Economia, Secretaria de Trabalho, 2019.

Dentre os objetivos do Atendimento Programado do INSS, da primeira década dos anos 2000 destacam-se:

- Humanização do atendimento, com eliminação de filas e alocação de servidores com perfil e preparo técnico adequados ao tipo de atendimento programado;
- Redução do tempo de espera para atendimento (tempo decorrido entre a data de solicitação do agendamento e data de atendimento);
- Redução do tempo de permanência do segurado na unidade de atendimento;
- Redução do tempo de análise e conclusão dos processos de benefícios;
- Redução do estoque de processos de benefícios pendentes de análise;
- Reformulação do modelo de atendimento à população, com a ampliação e maior facilidade de acesso aos serviços previdenciários; (ENAP, 2006).

Dentre os resultados esperados pelo INSS com o Atendimento Programado está o direcionamento dos requerentes aos canais remotos de atendimento, de modo a eliminar as filas nas APS; a realização do agendamento prévio para atendimento presencial, inclusive agendamentos coletivos realizados por entidades e empresas conveniadas com o INSS; o mapeamento da demanda do INSS; adequação da força de trabalho nas APS à demanda das unidades; expansão da rede de atendimento, considerando a demanda de cada região; uso dos canais remotos de atendimento para realização de serviços cujo atendimento não prescindia da

presença dos cidadãos nas APS; direcionamento do atendimento presencial apenas para análise de requerimentos de benefícios ou serviços de maior complexidade e ainda, possibilitar ao Instituto administrar a oferta de vagas a depender da demanda (ENAP, 2006).

A avaliação que se faz do Atendimento Programado é de que beneficiou tanto os cidadãos quanto os servidores. Os primeiros à medida que, por meio da “nova lógica de atendimento”, o atendimento remoto, “criou facilidade e agilidade no acesso” aos benefícios, serviços e informações acerca dos mesmos, inclusive através da Ouvidoria-Geral, instituída com a Central de Teleatendimento 135, que em menos de dois anos dobrou de tamanho, como demonstra o quadro abaixo. Já para os servidores, o “impacto positivo” teria sido possibilitar a “reorganização” dos fluxos de atendimento, propiciando o “planejamento de ações, alocação de recursos e a expansão da rede de atendimento” (ENAP, 2006).

Quadro 10 – Evolução da Central de Teleatendimento de 2005 a 2018

Período	Posições de Atendimento (Qtde)	Centrais Ativas	Capacidade de Atendimento/ Mês	Serviços Oferecidos	Canais Utilizados
Dez/2005	280	BA, DF	2 milhões	1. Orientação e Informação 2. Disque-Denúncia 3. Ouvidoria	08007280191 (OI) 08007070477 (Denúncia)
Dez/2006	902	BA, DF e PE (135)	5 milhões	1. Orientação e Informação 2. Disque-Denúncia 3. Ouvidoria 4. Agendamentos PI, PP e PR ¹³² 5. Agendamento de Requerimentos Diversos de Benefícios ¹³³ 6. Inscrição na Previdência Social	08007280191 (Arrecadação e Ouvidoria)) 08007070477 (Denúncia) Central 135 (Agendamentos e OI)
Jul/2008	1.385	135 em Salvador,	8 milhões	1. Agendamento de	Central 135

¹³² Perícia Inicial (PI), Pedido de Prorrogação (PP) e Pedido de Reconsideração (PR).

¹³³ Dentre os benefícios cujo agendamento estava disponível na Central de Teleatendimento estão: aposentadorias, auxílio-reclusão, benefício assistencial, certidão de tempo de contribuição, pecúlio, pensão por morte, salário maternidade e simulação de contagem de tempo de contribuição.

		Recife e Caruaru		Requerimentos Diversos de Benefícios 2. Agendamentos PI, PP e PR 3. Atendimento de Contribuinte Individual 4. Inscrição na Previdência Social 5. Consultas Eletrônicas (situação do benefício, resultado do pedido de revisão, data de agendamento de Perícia Médica, resultado do pedido de CTC) 6. Atualização de endereço 7. Registro de Reclamação, sugestão e elogio 8. Registro de denúncias 9. Pesquisa de satisfação, confirmação de comparecimento e antecipação de agendamento	
Dez/2018	3.700	135 em Salvador, Caruaru e Palmas	6.480.000 milhões		Central 135

Fonte: Elaborado pela Autora com base em informações da ENAP (2006).

Deste modo, após a criação da DIRAT, em 2005, constituindo-se numa área a quem foi delegada a incumbência de conferir qualidade ao atendimento do INSS, teve no Atendimento Programado, uma iniciativa inaugural daquela área para a reestruturação do atendimento do INSS, cujas repercussões se expressaram por mais de uma década,

considerando a implantação do atendimento pela internet e da Central 135, em 2005.

Os anos posteriores, especificamente o período de 2009 a 2015, caracterizaram-se pelo desenvolvimento de ações que visaram aperfeiçoar o processo de modernização e melhoria no atendimento iniciado em 2005, dos quais o Plano de Ação de 2008 é um exemplo, culminando na implantação do INSS Digital nos fins de 2017. Dentre os indicadores de desempenho objeto de monitoração pelo citado Plano estão o Tempo Médio de Espera de Agendamento (TMEA), Tempo Médio de Permanência nas Agências (TMP), Tempo Médio de Concessão de Benefícios (TMC) e o Tempo Médio de Espera de Perícias (TMEP), todos aferiam o atendimento aos cidadãos, seja o tempo que ele esperava entre a data do agendamento e a data do efetivo atendimento numa APS, o tempo médio de espera pelo agendamento; a duração do atendimento presencial numa APS, medido pelo tempo de permanência; o tempo que o usuário aguardava pela decisão do seu requerimento de benefício, medido pelo TMC e ainda, o tempo de espera pela realização das perícias médicas, monitorado pelo TMEP.

Do ponto de vista da prestação de serviços à sociedade, tais medidas visaram à redução das filas que os requerentes “formavam” nas portas das APS, em meados de 2006, quando foi implantado o agendamento eletrônico de atendimento da Previdência Social, com vistas a mudar a imagem de ineficiência, lentidão e mau atendimento da Previdência. Vale destacar que no período de maio de 2018 a julho de 2019, todos os atendimentos realizados nas APS se deram mediante agendamento prévio, em cumprimento ao previsto na Instrução Normativa nº 96/PRES/INSS, de 14 de maio de 2018. Já em 08 de julho de 2019, o Ofício Circular nº 12/DIRAT/INSS, tornou o protocolo de requerimentos exclusivo em meios remotos, pela internet ou pela Central 135.

Quando se diz que o público formava filas nas portas das Agências da Previdência Social, não significa inferir que estas filas tenham acabado, pois, as filas físicas podem ter sido meramente substituídas por filas virtuais, que correspondem ao tempo decorrido entre a data do agendamento e a data do efetivo atendimento do segurado no INSS. Além do que, depois protocolar seu processo administrativo, o interessado ainda aguarda um prazo inicial mínimo de 45 a 60 dias para que o processo entre em análise. Atualmente, os processos permanecem, em média, 120 a 180 dias, aguardando distribuição para iniciar a análise, tendo casos em que essa espera se estende a um ano, um claro indicativo de que pode ser equivocado considerar a inexistência de filas para atendimento no INSS.

Dentre as justificativas apresentadas pelo Órgão para a implementação do INSS Digital, destacam-se a otimização da força de trabalho, a necessidade de tornar mais célere e

econômico o atendimento aos cidadãos, o estímulo ao aumento da produtividade, bem como a promoção da modernização e da melhoria contínua dos processos de trabalho, além da possibilidade de o teletrabalho permitir a flexibilização da jornada de trabalho dos servidores, o que traria redução de custos, o aumento da produtividade e a primazia dos resultados com rapidez e eficiência (BRASIL, 2017, p. 1).

O Projeto INSS Digital funda-se em três pilares: processos de requerimentos digitalizados; formalização de Acordos de Cooperação Técnica; e, distribuição equitativa das Demandas entre os servidores do órgão.

O uso do termo “digital” pode facilmente remeter à mera digitalização dos processos, trabalho já realizado em órgãos do Poder Judiciário, por exemplo, que já tramitam processos judiciais exclusivamente em meio eletrônico, dispensando a manipulação de processos físicos.

Contudo, no INSS, o Projeto INSS Digital tem na digitalização dos processos apenas um dos pilares de sustentação. Assim, os processos de requerimentos de benefícios deixam de ser operacionalizados em meio físico e passam a ser trabalhados integralmente em meio digital, desde o protocolo, passando por sua análise, até chegar à decisão final do requerimento de serviço ou benefício.

A transformação dos processos de físicos para digitais foi o primeiro alvo do Projeto, neste sentido, depois de transformados os processos em papel pelos digitais, passaram a tramitar em meio eletrônico, por meio de uma plataforma virtual denominada Gerenciador Eletrônico de Tarefas (GET)¹³⁴ que possibilita a visualização dos requerimentos, as chamadas tarefas, tanto pelos servidores quanto pelos requerentes ou por seus procuradores e representantes legais.

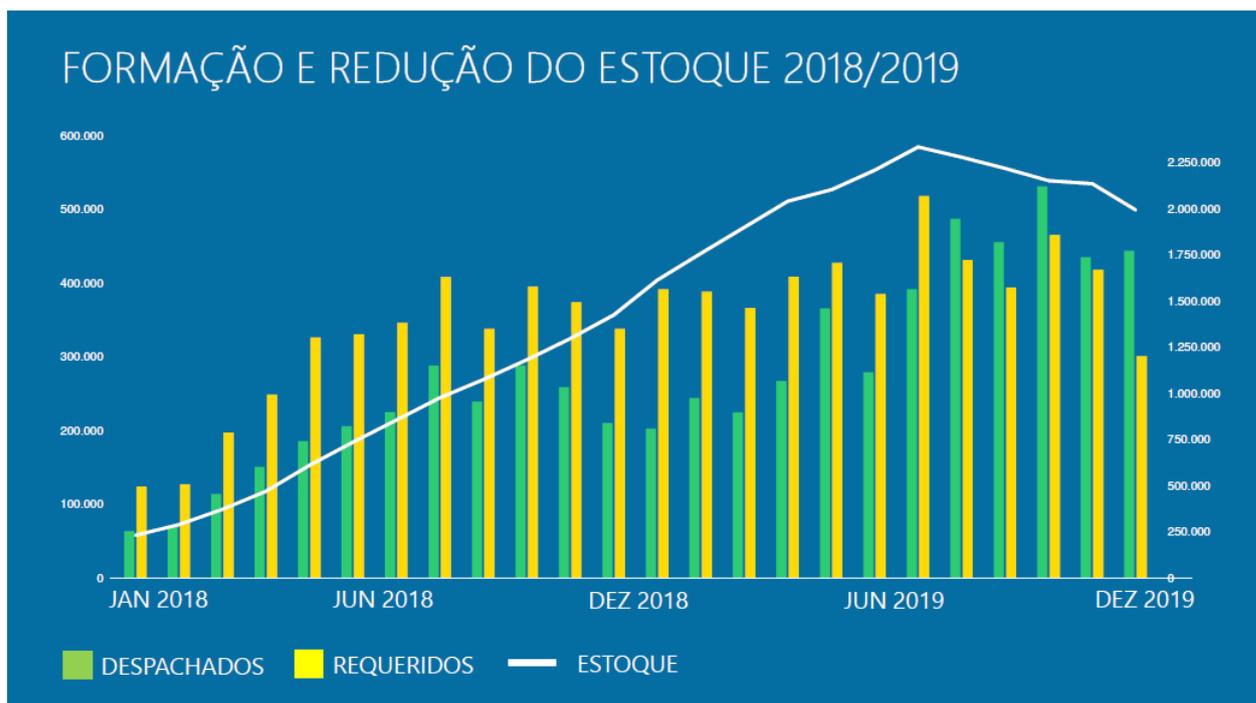
Após essa primeira etapa de transformação digital dos processos, a expectativa do INSS era de que a tramitação em meio digital demandasse menos tempo, tornando o processo de reconhecimento de direito aos benefícios previdenciários e assistenciais menos oneroso do ponto de vista financeiro, além de mais rápido. No entanto, do ponto de vista da rapidez na tramitação dos processos após o INSS Digital, as expectativas parecem ter sido frustradas, uma vez que, em dados de maio deste ano, apontam para a existência de 1,4 milhão de

¹³⁴ O GET é um sistema corporativo que foi criado por meio do Memorando-Circular Conjunto nº 34 /DIRBEN/DIRAT/INSS, de 17/10/2017, a fim de armazenar os processos de requerimento de benefícios e/ou serviços que passaram de meio físico a meio digital, dispensando a operacionalização de documentos impressos. Neste sistema, cada processo de requerimento de benefício é denominado de tarefa que será distribuída eletrônica e aleatoriamente aos servidores competentes para atendimento. Às entidades que estabelecem Acordo de Cooperação Técnica com o INSS, é concedido acesso por meio de *login* e senha e elas mesmas inserem no citado sistema a documentação necessária ao requerimento de um serviço ou benefício, bem como lhes é

requerimentos protocolados e pendentes de análise em todo o Brasil (G1 ECONOMIA, 2019).

No gráfico abaixo é possível ver também quão desequilibrada é o quantitativo de processos protocolados se comparado o número de processos cuja análise é concluída.

Gráfico 1 – Processos Protocolados X Processos com Análise Concluída no ano de 2019, Brasil (Quantidade).



Fonte: TV BRASIL GOV (2020).

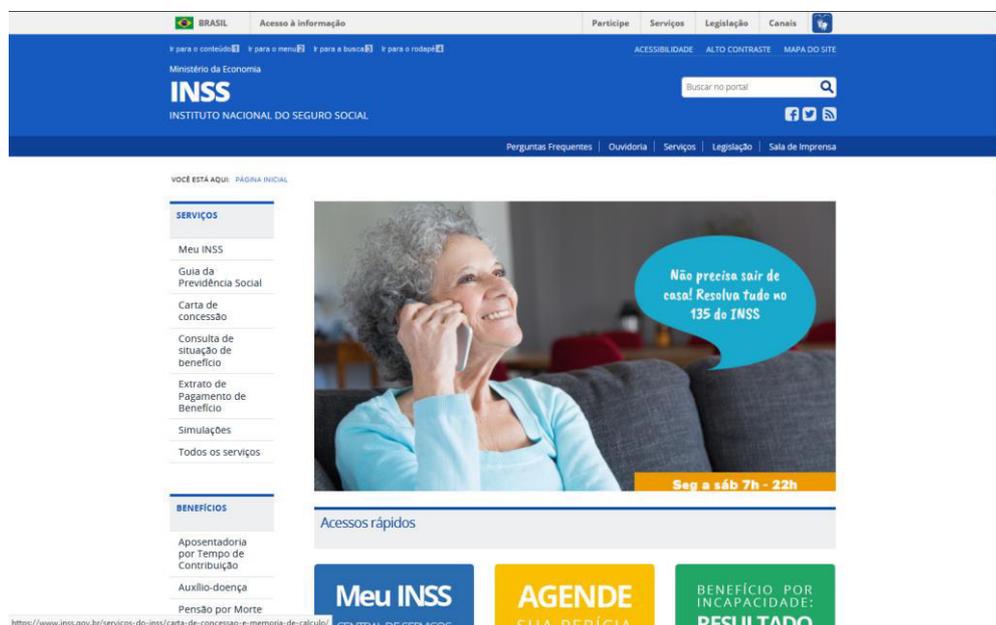
A fim de dar celeridade ao atendimento ao público, o segundo sustentáculo do INSS Digital foi a celebração de Acordos de Cooperação Técnica entre o INSS e organizações da sociedade, tais como Prefeituras, Escritórios de Advocacia, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Sindicatos de Trabalhadores Rurais, Cartórios e até empresas privadas, que, passaram a ter acesso ao sistema de protocolo de benefícios e serviços do INSS, ficando os cidadãos dispensados de comparecerem fisicamente às APS para formalizarem seus requerimentos, possibilitando ainda o acompanhamento virtual da tramitação dos seus processos, seja pela Central 135 ou pelo Meu INSS¹³⁵, como mostram as

autorizado acompanhar o andamento dos pedidos lá formalizados.

¹³⁵ O Meu INSS é uma central de serviços remota que funciona na *internet* e em aplicativo para *smartphones*. Foi criado pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 96, de 14/05/2018, possibilitando ao público do INSS a emissão de extratos e a solicitação de serviços em meio eletrônico, através deste canal de atendimento virtual. Considerada a maior e mais moderna plataforma de serviços digitais do Governo Federal o Meu INSS visa diminuir e organizar o fluxo de atendimento nas Agências da Previdência Social, tendo sido inclusive premiado, na categoria Inovação em Processos Organizacionais no Poder Executivo Federal, do 23º Concurso Inovação da ENAP, realizado em 2019 (ENAP, 2019).

figuras abaixo.

Figura 13 – Página Eletrônica do INSS na Internet para Atendimento Remoto.



Fonte: www.inss.gov.br

Figura 14 – Acesso ao Meu INSS pela Internet.



Fonte: www.inss.gov.br

Figura 15 – Telas de Boas-Vindas ao Aplicativo Meu INSS no *Smartphone*.



Fonte: *Play Store* (2019).

Figura 16 – Tela Inicial para *Login* no Aplicativo Meu INSS no *Smartphone*.



Fonte: *Play Store* (2019).

Neste sentido, objetivando desobstruir as APS, o INSS disponibilizou e ampliou os canais remotos de atendimento, alterando o fluxo de protocolo dos requerimentos, utilizando-se da digitalização das peças processuais, contando com a parceria de organizações

da sociedade, marcadamente a OAB, Prefeituras e Sindicatos Rurais, com acesso aos requerimentos e serviços do INSS operando à distância. Além disso, foram celebrados ACT em todo o Brasil, 30 no âmbito da Gerência Executiva Fortaleza, numa demonstração de que essa tendência à descentralização dos serviços no serviço público cujo nascedouro remonta aos fins da década de 1990, com o PDRAE, tem sido uma estratégia que resiste ao tempo, se renovando com o gerencialismo do qual o INSS Digital é signatário.

A melhoria da eficiência exigirá também a descentralização dos serviços, aproximando-os da sociedade e do cidadão, retirando do Estado atividades que possam ser melhor executadas por entidades públicas apoiadas pelo Estado. Também será indispensável redefinir os mecanismos de controle convencionais, voltados para o controle de processos, burocratizado e ineficaz, redirecionando-os para a avaliação de resultados (MARE, 2017, v. 6, p. 7).

Além dessa “nova forma de atender”, visando à melhoria dos processos de trabalho dos servidores, o Projeto INSS Digital possibilitou que o trabalho se desse em meios remotos. Significa dizer que o servidor pode desempenhar suas atividades fora das dependências físicas de sua unidade de lotação, passando a exercê-las em sua própria residência, daí a denominação teletrabalho; através do qual se objetivava à potencialização do trabalho do servidor, como descreve a Portaria PRES/INSS nº 2.033/2017.

O terceiro fundamento do INSS Digital é a distribuição equitativa das demandas para os servidores. Com esta medida o INSS buscou tornar a tramitação dos processos mais célere, porque, diferentemente do que acontecia quando eram físicos, correndo-se riscos de extravio, ou centralização nas mãos de determinado servidor ou agência, ou até poderia ser engavetado pelo servidor, o que onerava vários indicadores institucionais que mediam seu tempo de tramitação, além dos prejuízos ao próprio requerente, o protocolo e a distribuição digital possibilitariam maior controle do trabalho do servidor pelo órgão.

Logo após a implantação do Projeto, no fim de 2017, ao protocolar um requerimento de benefício, o processo era destinado a uma caixa virtual, com abrangência nas Gerências Executivas, para posterior distribuição aos servidores que iriam analisá-lo. Deste modo, naquele cenário, um benefício requerido em qualquer uma das 36 agências vinculadas à GEXFOR seriam analisados por um servidor da própria Gerência Executiva a que estivesse vinculado.

O Projeto INSS Digital foi inicialmente implantado na Gerência Executiva Mossoró (GEXMOS), durante o primeiro semestre de 2017, em seguida na Gerência Executiva Maceió/AL, e a primeira Agência da Previdência Social Digital (APS DI) foi implantada na Gerência Executiva Distrito Federal; posteriormente, até o fim de 2017,

disseminou-se por todo o Brasil.

No Ceará, as Gerências Executivas Sobral e Juazeiro do Norte, que possuem respectivamente, 32 e 24 APS em sua área de abrangência, já se encontram com a totalidade de suas unidades operando por meio do INSS Digital. Na Gerência Executiva Fortaleza, três de suas 37 unidades, as APS Fortaleza Centro, APS Fortaleza Parquelândia e APS Beberibe, a “chave”¹³⁶ foi virada por último, já no final de 2018.

Não há consenso quantos aos benefícios que o INSS Digital oferece aos segurados nem aos servidores. Enquanto servidores expressam, massivamente, sua concordância com o Projeto, segundo resultado de enquête realizada pelo INSS em meados de dezembro de 2017, em que cerca de 80% do quadro de servidores, no Brasil, expressou concordância com a implantação do INSS Digital, opostamente, lideranças sindicais alertam para os pontos negativos que o Projeto apresenta. A aceitação dos servidores ao INSS Digital se justificaria pela possibilidade de realizar o teletrabalho, o que, na prática, daria oportunidade ao servidor de não exercer suas atividades laborais em sua unidade de lotação, que, muitas vezes, é em município distante de sua cidade natal, obstruindo sua permanência e convívio cotidiano com a família.

Na ótica do Instituto, o INSS Digital traria benefícios para “todos”: para a sociedade, para os servidores e para o próprio INSS, na medida em que propiciaria soluções para os entraves existentes atualmente no campo do reconhecimento de direitos. Para a sociedade porque a ampliação do atendimento por meio dos canais remotos poderia implicar na melhoria do acesso dos cidadãos ao INSS, além de torná-lo mais rápido e resolutivo.

Quanto aos processos eletrônicos, o entendimento é o de que a digitalização dos processos tornaria a etapa de protocolo de requerimentos mais célere, permitindo uma análise mais impessoal e com mais tranquilidade das demandas. Além do que, ao se dispensar a presença dos segurados nas etapas de protocolo e análise dos requerimentos, as agências se tornariam mais tranquilas, sobretudo com o investimento na realização do atendimento por meio dos canais remotos, tais como a Central 135, o endereço eletrônico na *internet* (www.inss.gov.br) e o aplicativo “Meu INSS”. Com isso, esperava-se também economia com papel e espaço para arquivos, que resultaria da tramitação exclusivamente virtual dos processos.

¹³⁶ A expressão “virar a chave” utilizada pelos gestores das áreas envolvidas com a mudança do atendimento para inserir a unidade no Projeto INSS Digital, revela certa contradição, pois embora o teletrabalho seja a mudança final pretendida pelo INSS com o Projeto INSS Digital e dependa de adesão por parte do servidor, segundo a Portaria nº, na prática, a decisão de inserir a APS no Projeto, é medida de iniciativa institucional, os critérios desconhecidos, denotando unilateralidade em sua adoção.

Contudo, os resultados preliminarmente levantados não demonstram o alcance destes objetivos, e conforme alertam os sindicatos de servidores, há um grandioso equívoco na equação “mais servidores e menos tempo de tramitação dos processos = mais processos analisados”, ou seja, a crença de que a digitalização dos processos implicaria em maior celeridade ao atendimento das demandas não se efetivou, embora possa ter, supostamente, proporcionado economicidade.

Isto é, dizer que a implantação do INSS Digital possibilitaria a ampliação do quantitativo de servidores, uma vez que promoveria a otimização da força de trabalho, e dizer que com mais servidores se analisariam mais processos e em menor tempo, foi uma expectativa não concretizada.

Dados disponíveis no relatório INSS em Números, de dezembro de 2018 indicam o aumento do número de chamadas atendidas pela Central 135, salto de 62.094.691, no ano de 20147, para 77.598.969, em 2018, um acréscimo de 15.504.298 chamadas, contabilizando quase 25% de aumento, o que representaria um resultado positivo, fruto da intensificação do atendimento por meio dos canais remotos (INSS, 2020).

Outro dado importante é que o quantitativo de requerimentos protocolados cresceu em 5,33%. A diferença entre o quantitativo de benefícios requeridos entre janeiro de 2018 (348.125) e dezembro de 2018 (366.689) é de 18.564 benefícios a mais, o que quer dizer que, houve um número maior de protocolos apresentados, mas não necessariamente se deu via Acordos de Cooperação Técnica, não tendo havido o correspondente esvaziamento das APS, como se pretendia.

Considerando que a instituição não disponibilizou a necessária infraestrutura para o atendimento das demandas, que diz respeito a *scanners*, dois monitores de vídeo para cada servidor, além de uma *internet* de maior qualidade, não se possibilitou a movimentação mais rápida dos processos, o que leva a compreender porque se avolumaram os processos que dependem de análise.

Assim, a partir de julho de 2019, com o protocolo exclusivamente à distância, aquilo que deveria se constituir como solução ou indicativo de sucesso do Projeto, na verdade implicou em problema, pois aumentou o quantitativo de requerimentos protocolados sem o correspondente atendimento por parte do INSS, ou seja, a análise dos requerimentos.

Por fim, dizem os sindicatos, que sem o quantitativo de servidores mínimo necessário ao atendimento da demanda, o INSS acaba maquiando a maior demanda da instituição hoje, que é uma demanda por servidores, já que o cenário é de crescimento das aposentadorias, com tendência à sua intensificação, sobretudo até 2019, sem que esteja

prevista substituição de tais servidores, que representam mais de 30% do quadro atual. No âmbito da Gerência Executiva Fortaleza, há áreas que praticamente se extinguirão se não houver reposição dos servidores que se aposentarão, como é o caso das Seções de Orçamento, Finanças e Contabilidade (OFC) e Logística, que contam com 14 e 33 servidores, respectivamente.

Vale frisar que, para efeito de aferição do indicador ITC GDASS, estes servidores lotados nas chamadas áreas meio não são funcionais à instituição, porque ferem a lógica do cálculo da gratificação, uma vez que são considerados servidores ativos, mas por não executarem a atividade finalística da instituição, não contribuem de forma direta com a análise dos benefícios, o principal parâmetro da fórmula de cálculo, que indica a proporção de tarefas concluídas em relação ao quantitativo dos servidores ativos de cada Gerência Executiva, conforme parágrafo único, do art. 1º, da Portaria Conjunta nº 6, de 02 de agosto de 2019 e a fórmula que se seguem:

Parágrafo Único. O indicador ITC-GDASS consiste na razão entre a quantidade de tarefas ponderadas da cesta prioritária concluídas no ciclo avaliado e a capacidade da Gerência-Executiva do INSS - GEX, multiplicada pela variação do número de servidores da Carreira do Seguro Social no ciclo.

$$ITC = \frac{t}{c * s}$$

Onde:

t = quantidade de tarefas ponderadas concluídas no ciclo avaliado

c = quantidade de tarefas ponderadas a serem concluídas no ciclo avaliado, considerando a capacidade do instituto

s = ajustes sofridos na força de trabalho no decorrer da avaliação do ciclo

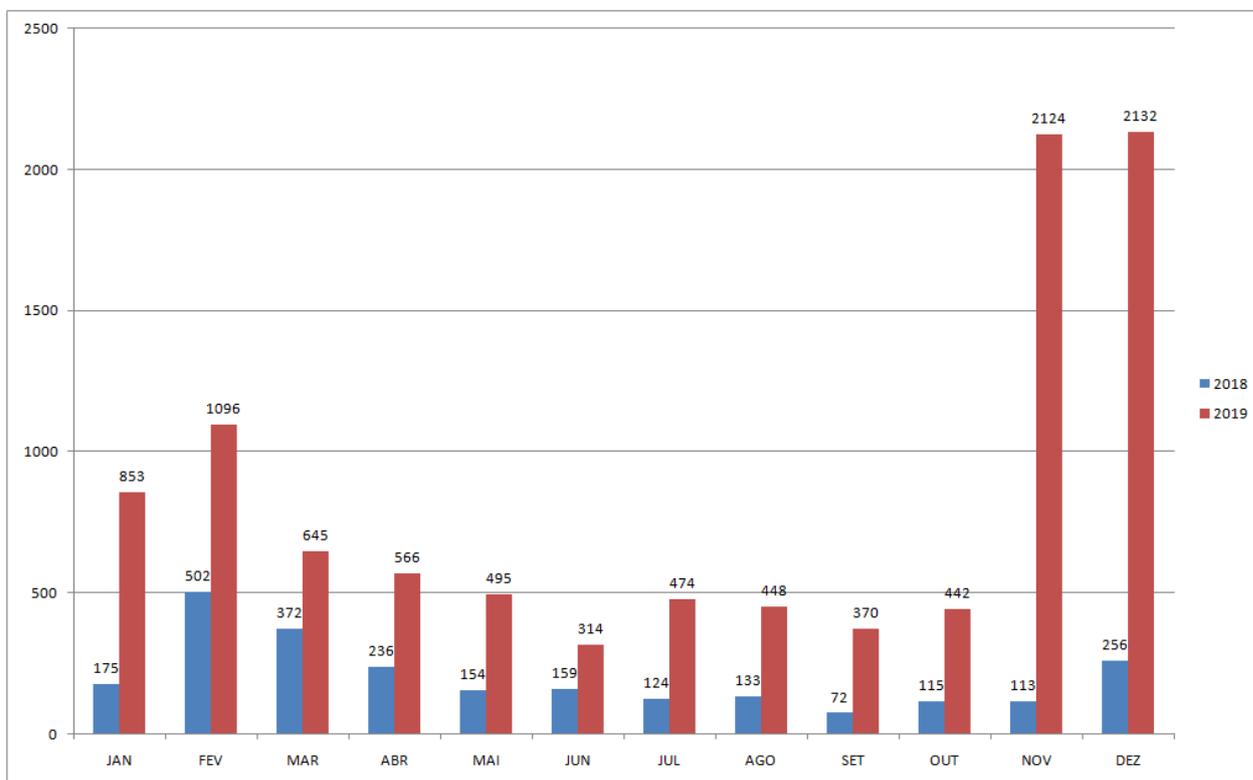
Obs.: Pode-se calcular a variável sendo:

$$\frac{S_m}{S_a}$$

Atualmente, o INSS tem se utilizado da flexibilização do trabalho do seu já reduzido quadro de servidores, visto que, em todo o Brasil, foram efetivadas mais de 7 mil aposentadorias no ano de 2019, com notável intensificação nos meses de novembro e dezembro de 2019, conforme gráfico abaixo, e a estimativa é de que cerca de 16 mil servidores se aposentem até 2020, quase metade do quadro total de servidores, não havendo previsão de investimentos na contratação de novos servidores por meio de concurso público, o que deixaria o INSS em situação caótica, quanto ao atendimento ao público (SINDPREVS

RN, 2018).

Gráfico 2 – Aposentadorias de Servidores do INSS nos anos de 2018 e 2019. Fortaleza/CE, 2019.



Quantitativo de Aposentadorias de Servidores do INSS no Ano de 2018.

JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
175	502	372	236	154	159	124	133	72	115	113	256

Quantitativo de Aposentadorias de Servidores do INSS no Ano de 2019.

JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
853	1.096	645	566	495	314	474	448	370	442	2.124	2.132 ¹³⁷

Fonte: Painel Estatístico de Pessoal. Ministério do Planejamento (2019).

Durante os anos de 2018 e 2019, o INSS se manteve no segundo lugar do ranking de órgãos do Governo Federal, perdendo apenas para o Ministério da Saúde, que até

¹³⁷ Estes dados foram consultados no Painel Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento em 16/12/2019, portanto estão passíveis de alteração.

16/12/2019 tinha aposentado 4.960 servidores. A taxa de aposentadorias do INSS, quando comparado aos demais órgãos, fica em torno de 9% em relação ao total de servidores da União aposentados mês a mês. Dos dados acima é possível notar uma corrida pela aposentadoria a partir de novembro de 2019, possivelmente em decorrência da aprovação da Reforma da Previdência em 13/11/2019, a EC nº 103/2019, que alterou os requisitos para a aposentadoria por idade do servidor público e, além disso, a aprovação do indicador institucional ITC GDASS cujo resultado a partir de novembro de 2019, caso não seja alcançada a meta estipulada, poderá incorrer em redução do valor da gratificação por desempenho de todos os servidores ativos, a GDASS.

A despeito disso, a reforma administrativa brasileira da década de 1990 flamulou diligentemente a bandeira da necessidade de reforma do RPPS dos servidores públicos, sob a alegação de que promoveria o equacionamento da crise fiscal, dito de outro modo:

A reforma do sistema de previdência do servidor público, por sua vez, é absolutamente fundamental, na medida que é a condição para a definitiva superação da crise fiscal do Estado. A crise do sistema previdenciário brasileiro deriva, em última análise, de uma concepção equivocada do que seja aposentadoria. Um sistema de pensões existe para garantir uma aposentadoria digna a quem chegou à velhice e não pode mais trabalhar. Não existe para garantir um segundo salário a indivíduos ainda com grande capacidade de trabalho, não existe para aposentar pessoas, particularmente funcionários públicos, aos 50 anos de idade (BRESSER-PREIRA, 1997, v. 3, p. 34).

Constrói-se um claro paradoxo entre a visão governamental e a realidade enfrentada pelos servidores públicos do INSS elegíveis à aposentadoria voluntária. Primeiro porque, como já discutido neste estudo, à época da implantação do INSS Digital, o órgão possuía cerca de 1/3 do seu quadro já aposentável, cerca de 10 mil servidores em todo país, mas não podiam fazê-lo sob pena da perda salarial que sofreriam da ordem de até 40% dos rendimentos, considerando que não haviam sido incorporadas ainda as gratificações, processo iniciado em 2016 e encerrado em 2017, fruto do acordo de greve de 2015.

Em segundo lugar, embora se defenda a existência de privilégios por parte dos servidores públicos, o substancial aumento de aposentadorias a partir de novembro de 2019 pode se configurar como um reflexo dos requisitos impostos pela reforma da previdência aprovada neste mesmo mês que prejudicaria, sobretudo, as servidoras mulheres, com a elevação da idade em dois anos, adiando o acesso ao direito à aposentadoria; além da instituição do ITC GDASS que definiu como requisito para o pagamento da GDASS o alcance das metas.

Nesta lógica, não se sabe o que se entende por privilégios:

No Brasil, estabeleceu-se um sistema de privilégios no que diz respeito ao sistema de aposentadorias dos servidores públicos, que se expressa na existência de aposentadoria integral independentemente da contribuição e na possibilidade de se aposentar muito cedo. Enquanto os trabalhadores mais pobres, do setor privado rural, aposentam-se em média aos 62 anos, os funcionários públicos podem aposentar-se com proventos integrais em uma idade pouco superior aos 50 anos e os altos funcionários, antes dos 50 anos! Por outro lado, o benefício médio do aposentado pela União é 8,1 vezes maior do que o benefício do aposentado do INSS, enquanto que a contribuição média do servidor público federal é 3,4 vezes maior do que a dos segurados no INSS. Esta, entretanto, é uma situação iníqua afinal os contribuintes estão pagando para que os funcionários se aposentem de forma privilegiada - que se tornou insustentável do ponto de vista fiscal: o sistema de aposentadorias do funcionalismo público provoca um rombo anual nas finanças públicas, correspondente a quase 2 por cento do PIB (BRESSER-PREIRA, 1997, v. 3, p. 35).

Paradoxalmente, houve um movimento de substituição de servidores efetivos por estagiários, estancado em razão da publicação do Ofício SEI Circular nº 53/2019/DGPA/PRES-INSS, em 20/12/2019, que suspendeu novas contratações e renovações de contratos de estágio no âmbito do INSS.

A atividade de protocolo dos requerimentos, por exemplo, ocasião em que se recepciona a documentação, era majoritariamente executada por estagiários, tendo em vista o esvaziamento do quadro de servidores efetivos do Instituto, o que aponta, segundo sindicalistas, para o fenômeno de terceirização, quando se atribui a responsabilidade da operacionalização dos processos de trabalho para outrem, sob regulamentação da chamada Lei da Terceirização, o Decreto nº 9.507/2018.

Há que se considerar ainda que, tendo em vista que o quantitativo de estagiários contratados pelo INSS é diretamente proporcional ao número de servidores do órgão, com a efetivação das aposentadorias, o número de estagiários também deverá ser proporcionalmente reduzido¹³⁸. Segundo dados da SOGP GEXFOR, o número de servidores ativos da Gerência Executiva Fortaleza reduziu pela metade, de cerca de 1.200 para pouco mais de 600 servidores em dezembro de 2019, somente na APS Fortaleza Messejana, entre janeiro a novembro foram contabilizadas 14 aposentadorias, uma proporção de mais de 1 servidor por mês.

A repercussão dessas aposentadorias, na prática, é que, mesmo com o INSS Digital, têm sido protocolados cerca de 980.000 requerimentos de benefícios mensalmente, um quantitativo quase 30% maior que aquele apurado em abril/2018 (715.000 requerimentos protocolados), em entrevista coletiva à imprensa em 14/01/2020 o presidente informou que, naquela data, haviam sido protocolados mais de 20.000 requerimentos, mas as APS ainda

¹³⁸ É a Instrução Normativa nº 213, de 17 de dezembro de 2019, que regulamenta o assunto. No art. 7º, encontra-se a previsão de contratação estagiários na proporção de até 8% da força de trabalho do órgão.

realizam atendimento presencial para aproximadamente 10% da sua demanda total, casos em que os cidadãos vão até as agências para anexar documentos aos processos eletrônicos, considerando que a partir de julho de 2019, o Ofício Circular nº 12/DIRAT/INSS, regulamentou a última etapa da transformação digital em que todos os requerimentos de serviços e benefícios passaram a ser protocolados exclusivamente pelos canais remotos de atendimento, excetuando-se os serviços de Cumprimento de Exigências, Perícia Médica, Serviço Social, Vistas em Processo, Carga de Processos e Devolução de Documentos (TV BRASILGOV, 2020).

Na etapa de protocolo, a documentação necessária ao reconhecimento de direito ao benefício é digitalizada por estagiário. Em seguida é formalizado processo administrativo, com a inserção da documentação na plataforma GET por servidor efetivo, tendo em vista que somente servidores podem conferir fé pública a documentos.

Na mesma direção da terceirização contestada pelos sindicatos de servidores, está o crescente estabelecimento de Acordos de Cooperação Técnica entre o INSS e órgãos externos como Prefeituras, Sindicatos de Trabalhadores Rurais, Cartórios e até empresas privadas, sob a justificativa de tornar mais célere o atendimento ao cidadão, que implicaria uma ampliação dos canais de atendimento.

Contudo, dentre os riscos que essas parcerias podem provocar, citam-se, em primeiro lugar, a extinção da relação entre o INSS e o cidadão, que, por meio desses acordos, não necessita mais comparecer a uma APS, já que todo o atendimento é feito por terceiros; além da insegurança na autenticidade dos documentos apresentados, tornando o processo de reconhecimento de direito a benefícios mais vulnerável a fraudes; e, em último caso, aumentando o número de indeferimentos o que, por fim, aumentaria o volume de reconhecimento em fase recursal ou mesmo judicial, dados de dezembro de 2018 inferem aumento no percentual de benefícios concedidos em decorrência de decisão judicial, de 11,09%, em janeiro, para 16,12% em dezembro.

O terceiro pilar de sustentação do INSS Digital, segundo o Instituto, é a distribuição mais equitativa das demandas aos servidores, efetuada através do GET, permitindo que a distribuição dos processos a serem analisados, se dê de maneira mais igualitária e levando em consideração a realidade e o quadro de servidores de cada APS.

No entanto, equívocos já foram identificados na GEXMOS, a primeira a ter o INSS Digital implantado, situações em que o servidor usufruía de licença ou férias, por exemplo, e ainda assim teve distribuídas para si demandas de trabalho; há relatos também de servidores que chegam a receber o mesmo processo administrativo para análise, configurando

provável inconsistência do sistema.

Some-se a isto, o fato de que a expectativa do INSS é que servidores analisem requerimentos cujos protocolos não tenham sido apresentados em sua própria APS, o que implicaria no atendimento, em todo o Brasil, do transbordo das APS com maior demanda, por parte de APS com menor demanda, conforme regulamenta a Portaria INSS/GEXFOR nº 103, de 12/09/2018. Tal medida implicou, num primeiro momento, no crescimento da demanda individual de 06 (seis) para 10 (dez) processos distribuídos por dia, por servidor, um número já considerado alto pelos servidores.

Numa segunda etapa após a implantação do INSS Digital, a distribuição dos processos para análise dos servidores passou a ser feita também de modo eletrônico, a partir da criação das Centrais de Análise em cada Gerência Executiva, conforme regulamenta a Portaria Conjunta nº 2, de 23/10/2018, depois de protocolados, os processos são armazenados nas Centrais de Análise de cada Gerência Executiva para serem ordenados em fila única, em ordem crescente de data de protocolo, posteriormente, são distribuídos aos servidores que atuam exclusivamente na análise dos processos administrativos, seguindo a ordem de idade, considerando para análise, primeiro o mais antigo, depois o mais novo.

Atualmente, considerando a centralização da análise dos benefícios após a criação das Centrais Regionais de Análise de Benefícios (CEAB)¹³⁹, nas Superintendências Regionais, a partir do segundo semestre de 2019, os processos protocolados em todo o Brasil tiveram a gestão da análise transferida para as 07 Centrais de Análise, conforme quadro abaixo:

Quadro 11 – Centrais Regionais de Análise de Benefícios do INSS.

CENTRAL DE ANÁLISE	ÁREA DE ABRANGÊNCIA	BENEFÍCIOS ANALISADOS
CEAB I	Superintendência Regional I	Todos, exceto B41 e B80
CEAB II	Superintendência Regional II	
CEAB III	Superintendência Regional III	
CEAB IV	Superintendência Regional IV	
CEAB V	Superintendência Regional V	
CEAP B41	Brasil	Aposentadoria por Idade Urbana
CEAP B80	Brasil	Salário Maternidade Urbano

Fonte: Elaborado pela Autora.

¹³⁹ A Portaria Conjunta nº 2/DIRBEN/DIRAT/INSS, de 23 de outubro de 2018 estabeleceu as diretrizes para a implantação das Centrais de Análise, objetivando a centralização dos requerimentos de benefícios em fase de reconhecimento inicial de direitos.

Ocorre que, antes do INSS Digital os processos de requerimento de benefícios eram protocolados nos guichês de atendimento do INSS, de modo presencial, e o servidor tinha até 30 (trinta) dias para despachar o processo, analisando o requerimento de modo a decidir quanto ao deferimento ou indeferimento do pleito.

Com o INSS Digital, os processos passaram a ser protocolados e armazenados em Central Única de Distribuição da Gerência Executiva Fortaleza, onde aguardam prazo de 45 a 60 dias para ter iniciada a análise. Esta dinâmica de distribuição automática dos processos de requerimentos de benefícios para análise foi regulamentada por meio da publicação da Resolução PRES/INSS nº 661, de 16 de outubro de 2018, mais de 100 processos por servidor, pelo menos 1 mês para analisar. Em ato normativo posterior, criaram-se em âmbito nacional, as Centrais de Análise, já citadas.

Ao analisar os desafios à Administração Pública nas últimas décadas, especialmente os anos de adesão ao modelo gerencial, Matias-Pereira (2009, p. 261) afirma que adotadas a fim de reduzir a burocracia e superar a crise gerencial do Estado, assumem caráter pontual, por isso não são suficientes para promover melhorias no desempenho da administração pública, subsidiando esta avaliação do Projeto INSS Digital, além de

Observa-se que tem sido uma prática comum dos governantes brasileiros, nos últimos anos, adotar inúmeras medidas pontuais na busca de melhorar o desempenho do governo e da administração pública no país. Nesse sentido, são orientadas ações para reduzir a burocracia no serviço público, simplificar o atendimento ao cidadão e melhorar o desempenho da administração, implantação da gestão por resultados no serviço público, com incentivos aos órgãos e aos servidores que cumprirem metas de desempenho, entre outras.

Com a realização desta investigação, a expectativa era dirimir muitas questões, dentre as quais aquela sustentada por lideranças sindicais que, a despeito das justificativas para sua implementação, o INSS Digital poderia vir a representar a mais ampla forma de precarização do trabalho no INSS, quiçá do serviço público federal.

Dados preliminares da ampla adesão por parte dos servidores indicariam possível falta de compreensão acerca dos reais sentidos do projeto. Esta contradição estimulou à condução deste estudo em que se avaliou o Projeto INSS Digital, a fim de compreender a configuração do trabalho no serviço público, no INSS, no contexto de mutações significativas do trabalho, sobretudo considerando a adoção recente de novas modalidades de trabalho, tais como o teletrabalho e o trabalho semipresencial.

Vale notar que o teletrabalho, que, a princípio, se apresentou como uma espécie de solução “milagrosa” acabou escamoteando notável desafio institucional nos dias atuais, que diz respeito ao déficit de servidores e a inexistência de uma política de remoções

institucionalizada; inclusive por sua implementação tardia, se considerarmos que o Projeto teve início em novembro de 2017, mas o teletrabalho somente começou dois anos depois, em setembro de 2019, após a publicação da Portaria nº 59/SR-IV/INSS, de 30 de julho de 2019. A regulamentação do teletrabalho encontra-se na Instrução Normativa nº 98/PRES/INSS, de 19 de dezembro de 2018, que instituiu as regras para a implantação do programa de gestão no regime de teletrabalho, criando as bases para a seleção dos servidores e a composição das equipes, as CEAPs.

Neste sentido, há um entendimento de que o Projeto INSS Digital, sob a alegação de uma pretendida modernização, ao inovar na execução dos serviços e processos previdenciários, para o alcance da eficiência, representou real ameaça à jornada, à remuneração e ao próprio trabalho dos servidores.

Ora, atualmente, a composição da remuneração do servidor do INSS se dá com cerca de 20% de valor fixo, o salário-base, e, se tomarmos como exemplo servidores com ingresso recente no órgão, não chega ao salário-mínimo vigente, especificamente aqueles cujo ingresso se deu em meados de 2016/2017, concurso realizado por meio do Edital nº 01/2015. A cota restante da remuneração, 80%, é composta de gratificações, com caráter variável a depender do alcance dos resultados propostos, sendo a mais significativa a Gratificação por Desempenho de Atividade do Seguro Social (GDASS), paga de acordo com a produtividade do servidor.

Vale destacar que, até 2016, por ocasião da aposentadoria, a GDASS deixava de ser paga integralmente, tendo seu valor reduzido a 40% ou 50% do total, sem falar dos demais benefícios a que não faz jus o servidor em teletrabalho tais como a insalubridade, o auxílio-transporte e o auxílio-alimentação, supostamente injustificáveis quando se realiza o trabalho em sua própria residência, fora das dependências do órgão.

Esta situação da perda da GDASS por ocasião da aposentadoria voluntária só foi alterada após a greve de servidores, do final de 2015, que resultou na aprovação dos Termos de Acordo de Greve nº 01 e 02/2015, através dos quais estabeleceu, além da reposição das atividades e valores descontados em decorrência da paralisação dos servidores no período de julho a setembro/2015, tratou da reestruturação da Carreira do Seguro Social, regulamentada pela Lei nº 10.855, de 01/04/2004, autorizando, além da alteração nas tabelas remuneratórias dos servidores no período de agosto de 2016 a janeiro de 2017, a incorporação gradativa da GDASS nos proventos de aposentadorias, nos meses de janeiro de 2017, janeiro de 2018 e janeiro de 2019.

Neste cenário de crescimento acentuado do quantitativo de servidores se

aposentando, tendo em vista que já não perdem mais 40 a 50% de sua remuneração na aposentadoria, dada incorporação iniciada em 2017, concluída em janeiro/2019; e considerando ainda, a proposta de reforma da previdência, com efeitos também para os servidores públicos federais, ainda no fim de 2018, a Diretoria de Gestão de Pessoas (DGP) estudou a implantação de remuneração por produtividade no INSS, objetivando incentivar os servidores em abono de permanência a não se aposentar.

A proposta consistia no pagamento de bônus por análise de requerimentos de benefícios que excedessem à cota inicialmente a ele distribuída e estava atrelada à adesão, por parte do servidor, ao Programa de Trabalho por Produtividade (PROBEN). Inicialmente não havia definição quanto à cota mínima de processos que seria distribuída a cada servidor, embora o Instituto tenha afirmado que seria quantitativo exequível. O valor do bônus seria de R\$ 60,00 (sessenta reais) equivalente a cada benefício analisado além da meta inicialmente proposta. Estiveram envolvidos na criação do Programa, além da DGP, as Diretorias de Benefícios (DIRBEN) e de Atendimento (DIRAT). A adesão ao programa dependeria de autorização da chefia imediata do servidor.

Um primeiro e decisivo passo na direção da implantação do bônus por desempenho supramencionado foi dado em 25/02/2019, data de publicação da Resolução PRES/INSS nº 675, que regulamentou o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade e o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios (BMOB).

O objetivo do BMOB foi viabilizar a análise dos processos administrativos, sobretudo de requerimento inicial de benefícios, cujo prazo legal para atendimento tenha expirado, processos protocolados há mais de 45 dias, conforme art. 2º, da Resolução nº 675, de 25/02/2019.

De acordo com o art. 10, da Resolução nº 675/2019, o bônus por desempenho consiste no pagamento do valor bruto de R\$ 57,50 (cinquenta e sete reais e cinquenta centavos), pela análise extraordinária de processos. O termo extraordinário diz respeito ao trabalho que “represente acréscimo real à capacidade operacional regular de realização de atividades no INSS”, nos termos do inciso I, parágrafo 3º, art. 10, da supracitada norma. Por capacidade ordinária, para os servidores que atuam exclusivamente na análise de processos administrativos, a meta, sinônimo de capacidade operacional ordinária, é de 90 (noventa) pontos mensais, configurando-se, assim, como ferramenta para a extração de maior produtividade do servidor, que trabalharia necessariamente em jornada superior, uma vez que a participação o programa requer que a atividade de análise seja desempenhada fora de sua

jornada regular de trabalho, com a finalidade de analisar o elevado quantitativo de processos represados que dependiam de análise, aguardando prazo superior a 45 dias a contar da data de protocolo pelo requerente e, por fim, para suprir também o notório e crescente déficit de servidores do Instituto.

Ou seja, servidores que atuassem exclusivamente na análise de processos administrativos de requerimento de benefícios, receberiam o bônus por desempenho para cada processo que excedesse os 90 (noventa) pontos estabelecidos como capacidade ordinária, como detalha o parágrafo 4º, do art. 11, da resolução, sem que a soma da remuneração do servidor e o pagamento do bônus por desempenho supere o teto remuneratório do servidor no Poder Executivo. A pontuação é contabilizada com base nas tarefas concluídas de acordo com a espécie de benefício analisado, conforme tabela abaixo:

Figura 17 – Tabela com Pontuação Atribuída a cada processo de requerimento de benefício com análise concluída.

ANEXO

RESOLUÇÃO Nº 687 /PRES/INSS, DE 4 DE JULHO DE 2019

SERVIÇO	PONTUAÇÃO
Aposentadoria por idade rural	1,05
Aposentadoria por idade urbana	1,00
Aposentadoria por tempo de contribuição	1,05
Auxílio reclusão	0,74
Benefício assistencial a pessoa com deficiência	1,05
Benefício assistencial ao idoso	1,05
Certidão de tempo de contribuição	1,17
Pensão rural	0,74
Pensão urbana	0,74
Salário maternidade rural	0,75
Salário maternidade urbana	0,75
Aposentadoria da pessoa com deficiência por tempo de contribuição	0,96
Aposentadoria da pessoa com deficiência por idade	0,79
Abertura de exigência (computado apenas uma vez por processo)	0,20
Recurso – cumprimento de diligência	0,50
Recurso – cumprimento de provimento	0,75
Revisão	1,00
Compensação previdenciária	1,00
Apuração de irregularidade	2,00
Conclusão do processo de cobrança administrativa ou remessa para cobrança judicial de benefícios recebidos de forma irregular	0,75
Implantação de benefícios decorrentes de determinação judicial	0,50
Emissão de certificado de deslocamento temporário	0,50

Fonte: Resolução nº 687/PRES/INSS, Anexo.

Outra questão importante a ser observada é que, em análise realizada pelo

Sindicato dos Trabalhadores em Saúde e Previdência do Serviço Público Federal (SINDPREVS RN), em seminário realizado em julho de 2017, para tratar da implantação do INSS Digital na GEXMOS, foram mapeados inúmeros aspectos que tornam preocupante a expansão do projeto visto que a introdução do INSS Digital em vez de reduzir a demanda de trabalho para os servidores pode ter contribuído para sua ampliação (SINDPREVS, 2017).

De acordo com dados do próprio Instituto, em fevereiro de 2019, a Gerência Executiva Fortaleza ocupava a segunda posição com um dos piores resultados de TMAA¹⁴⁰, com 76 dias, perdendo apenas para a Gerência Executiva São Luís-MA, com 83 dias. Embora a mudança dos processos de meio físico para digital possa ter tornado a etapa de protocolo de requerimentos mais rápida, paralelamente, cresceu o quantitativo de processos que aguardam análise por parte dos servidores, pois, neste novo fluxo de atendimento, enfatiza-se o protocolo em detrimento da análise dos requerimentos. Segundo dados de outubro de 2018, estimava-se que, na Gerência Executiva Fortaleza, havia um quantitativo de cerca de 29.000 processos aguardando análise. Após a criação das Centrais de Análise, CEABs e CEAPs, em 2019, considerando que a gestão deixou de ser local, em cada Gerência Executiva, tendo sido centralizada nas Superintendências Regionais, não se tem mais acesso a essas informações atualizadas (INSS, 2020).

Cabe observar que a etapa de análise dos requerimentos de benefícios, um trabalho que antes poderia ser realizado em até trinta dias, passou a ser realizado em um único dia, pois estabeleceu-se um quantitativo diário de tarefas a serem analisadas, bem como um tempo para o atendimento de cada processo de requerimento. Tal redução do prazo para atendimento, em vez de conferir celeridade à tramitação dos processos, provocou atraso no atendimento das demandas e, por conseguinte, gerou seu represamento, segundo análise do Sindicato dos Trabalhadores Federais em Saúde, Trabalho e Previdência Social no Estado do Ceará (SINPRECE) (SINPRECE, 2018).

O indicador Idade Médio do Acervo (IMA), que visa monitorar processos que estão aguardando conclusão, cresceu, no Brasil, de 71 para 76 dias, em janeiro e agosto de 2018; na Superintendência Regional Nordeste, a elevação da quantidade de dias que os processos passam estocados, aguardando conclusão foi ainda mais expressiva, registrando-se aumento de 74, em janeiro, para 84 dias, em agosto de 2018 (INSS, 2020).

O SINPRECE alertou que, em março de 2018, havia, no Brasil, mais de 1 milhão

¹⁴⁰ O Tempo Médio do Agendamento Ativo (TMAA) mede a quantidade média de dias que os agendamentos ficam estocados entre a data do agendamento e a data do efetivo atendimento. Contribuem para sua redução a antecipação de agendamentos efetuada através de mutirões, por exemplo. Depois de antecipado um agendamento, a vaga volta a ser ofertada ao cidadão.

de processos pendentes de análise por parte dos servidores. Paradoxalmente, enquanto foi reduzido o Tempo Médio de Espera pelo Agendamento (TMEA)¹⁴¹, que media o intervalo entre a data do agendamento e o efetivo protocolo, e diminuiu também o TMAA em 27%, comparando-se janeiro e agosto de 2018; ampliou-se o Tempo Médio de Decisão (TMD) de 24 para 25 dias, entre janeiro e agosto, o quer dizer que a implantação resultou na redução do tempo de protocolo de requerimento, e, paradoxalmente, no aumento do tempo para sua análise e emissão de decisão (INSS, 2020).

Após o INSS Digital, a meta para o tempo de tramitação dos processos passou de 30 para 45 dias em teoria, porque tem se observado que há requerimentos protocolados dependendo de análise de servidor desde janeiro/2018, os mais antigos, o quer dizer que o segurado consegue ser atendido mais rápido para protocolar seu pedido¹⁴², mas, contraditoriamente, em razão da falta de infraestrutura necessária básica¹⁴³, acaba esperando mais tempo pela análise do processo, tornando o resultado do pleito mais tardio.

Em resumo, o INSS continua trabalhando com a previsão legal de decidir sobre os pedidos em até 45 dias da data de protocolo dos requerimentos, mas há que se observar que, antes do INSS Digital esta decisão poderia ocorrer na própria data do protocolo, ou preferencialmente até 30 ou 45 dias depois. Após o INSS Digital, os 45 dias são o prazo inicial para que os processos comecem a ser trabalhados, em razão do elevado quantitativo de pedidos protocolados, sem a correspondente quantidade de servidores habilitados a analisá-los.

Outro aspecto que requer reflexões, segundo o SINDPREVS RN, é o fato de que os resultados a que chegou a GEXMOS, não refletem a realidade, portanto, não deveriam ter servido de parâmetro para a expansão do INSS Digital nas demais unidades, e questionam:

¹⁴¹ O Tempo Média de Espera pelo Agendamento é indicador institucional que compõe o Plano de Ação do INSS e diz respeito ao somatório dos tempos de espera, dividido pela quantidade de agendamentos solicitados no período. O somatório dos tempos de espera é a diferença entre a data da solicitação do agendamento e a data de marcação do atendimento agendado.

¹⁴² Comparando-se o Tempo Médio do Agendamento Ativo (TMAA), o intervalo entre a data de solicitação e a data de marcação do seu agendamento, veremos que, em nível nacional, o requerente esperava, em janeiro de 2018, 103 dias pelo atendimento. Em agosto de 2018, essa quantidade de dias de espera pelo agendamento caiu para 75 dias, o que representa diminuição de 27% no tempo de espera por atendimento no INSS.

¹⁴³ A última aquisição de equipamentos de informática foi realizada pelo INSS no ano de 2015. Estima-se que, atualmente, para atender à demanda de processos a serem analisados e, considerando o nível de deterioração do parque de informática do Instituto, seja necessário substituir computadores, impressoras e monitores de vídeo. Somente após quase 1 ano após a implantação do INSS Digital, o INSS anunciou a aquisição de quase 7.000 scanners para as APS de todo o Brasil. Considerando o quantitativo massivo de aposentadorias efetivadas durante este ano de 2019, talvez já não se faça mais necessário adquirir novos computadores ou equipamentos para atendimento aos cidadãos, inclusive em razão da nova dinâmica de protocolo que desde julho de 2019 é realizada à distância, via canais remotos de atendimento, mas a atualização dos equipamentos continua sendo necessária se se pretende oferecer serviço de qualidade e com celeridade.

será que todas as APS em que o INSS Digital foi implantado contaram com o contingente de servidores que foi levado de todo o Brasil para Mossoró, em janeiro de 2017?

Por todo o exposto, a implantação do Projeto INSS Digital pode ter representado a aquisição de uma nova forma de atender para uma nova forma de trabalhar. Uma nova forma de trabalhar para uma nova organização do trabalho. Uma nova organização do trabalho para um novo capitalismo, “duro e livre de regras para o futuro”¹⁴⁴ - neoliberal, moderno, eficiente, adequado, “socialmente justo”, democrático, dependente...

7 O INSS DIGITAL PELAS LENTES DOS SERVIDORES ENTREVISTADOS

O objetivo central desta investigação foi proceder a uma avaliação do Projeto INSS Digital, na perspectiva do trabalho, sob o olhar dos servidores em Fortaleza/CE. Embora o projeto tenha sido implantado com a finalidade de instituir uma “nova forma de atender”, materializada no atendimento não presencial, em meios remotos e à distância, através do uso das TICs, partimos da hipótese que essa busca por conferir qualidade e eficiência ao atendimento do INSS repercutiria sobre o trabalho e, por consequência, sobre o servidor.

Caso se tratasse de uma avaliação de caráter gerencialista, a pesquisa avaliativa teria se ocupado de mensurar, quantificar e verificar se o INSS alcançou os objetivos a que se propôs com o Digital, e averiguar se atendimento agora possui mais qualidade, se é eficiente, do ponto de vista da população usuária, amparada na ideologia de que as ações estatais se dirigem a cidadãos clientes, bem alinhado ao que preconiza a Reforma Administrativa e a perspectiva reformista em curso no Brasil desde a década de 1990.

Questiona-se, inclusive, se a avaliação crítico-dialética teria sido capaz de romper com o tradicionalismo na avaliação de políticas públicas, próprio das avaliações positivistas, visto que, ao mesmo tempo em que reconhece o protagonismo dos sujeitos na avaliação das políticas, Silva (2008) também entende que as avaliações de políticas públicas também contemplam o olhar sobre seus resultados, apesar de não se restringirem a isso.

Porém, considerando que a perspectiva adotada nesta pesquisa se afasta do tradicionalismo nas avaliações, paradoxalmente, privilegiou-se o protagonismo dos servidores, executores do Projeto, de forma que, o estudo permitisse a compreensão dos significados e dos sentidos assumidos pelo trabalho na atualidade, seguindo as expressões dos atores sociais envolvidos e não na perspectiva do atendimento, mas do trabalho, a outra dimensão do processo, aquela que o empregador busca camuflar.

Ao longo da caminhada, foi sendo ratificada a relevância da pesquisa, pela possibilidade de lançar novos olhares sobre a realidade, não somente pelos entrevistados, mas pela própria pesquisadora, ao mesmo tempo em que se constituiu em grandioso desafio, romper as barreiras da superficialidade, da unilateralidade e da obviedade.

Como exposto no capítulo anterior, na pesquisa de campo, foi utilizada a entrevista não estruturada, composta por um roteiro com tópicos, não perguntas, utilizados para direcionar a consecução da conversa e estimular o entrevistado a discorrer sobre sua

¹⁴⁴ Adjetivação de autoria de Anderson (1995, p. 10).

experiência com o Projeto.

Além das entrevistas, foi construído diário de campo para sistematizar e registrar aspectos importantes do contínuo contato da pesquisadora com o campo; análise dos documentos institucionais, de modo a captar, no conteúdo implícito, os sentidos e a direção das publicações e; por fim, foi analisado o conteúdo publicado por servidores em redes sociais (*facebook* e *whatsapp*) a fim de se aproximar, com profundidade e perspicácia, das delícias e dos dissabores de ser servidor público do INSS, hoje.

A etapa da realização das entrevistas só pôde ser viabilizada pelo afastamento da pesquisadora de suas atividades habituais como servidora, pois era preciso se debruçar cuidadosamente sobre a realidade a ser estudada, se afastando da imediatividade a que a correria do dia a dia nos conduz.

Corroborando com Kaufmann (2013, p. 36), as entrevistas não foram conduzidas de modo uniforme, cada servidor entrevistado definiu o tom da conversa, de modo que o roteiro foi construído e reconstruído artesanalmente durante a pesquisa, mudando de uma entrevista para outra, sempre que se fez necessário. O único tópico que foi invariavelmente abordado foi o primeiro, quando os servidores narraram sua experiência pessoal com implantação do Projeto, descrevendo em detalhes o modo como o INSS Digital chegou até sua agência, explicitando facilidades, dificuldades e sentimentos presentes no processo. Os demais tópicos foram sendo lançados de acordo com cada entrevista, pois o servidor foi quem definiu a cadência de sua fala, importando ao pesquisador apenas a garantia de que seriam abordados os aspectos relevantes relacionados ao projeto.

O resultado deste investimento? Um tesouro! Espécie de pérola que se forma quando incomodada em sua concha por um minúsculo grão de areia. Foi assim, em meio a adversidades que este estudo resultou no encontro da pesquisadora com um amontoado de contradições a permear e penetrar o trabalho no serviço público na atualidade.

A entrevista não estruturada foi construída e orientada a partir de tópicos utilizados pela entrevistadora para dirigir sua interlocução com os servidores participantes, conforme quadro abaixo:

Quadro 12 – Roteiro Norteador das Entrevistas Não Estruturadas

TÓPICO	CONTEÚDO
1. Processo de Implantação do INSS	Narrativas da forma como se deu a chegada do Projeto em sua APS, de modo a explicitar as dificuldades

Digital	enfrentadas.
2. O trabalho antes e depois do INSS Digital	Descrição das mudanças introduzidas pela transformação digital para o trabalho do servidor.
3. Possibilidades e Rumos	Delineamento feito pelo servidor entrevistado sobre os caminhos a que o Projeto conduziu até aqui e o que se vislumbra para o futuro.
4. Novas modalidades de trabalho	Descrição das experiências com o trabalho semipresencial e o teletrabalho, desde seu processo de concepção até a efetiva implantação.
5. A relação com as metas e a produtividade	Relato das experiências com o trabalho por bonificação – BMOB e o ITC GDASS.

Fonte: Elaborado pela Autora.

Vale ressaltar, que o roteiro foi utilizado apenas para nortear o diálogo com os entrevistados, tomou corpo a partir das categorias que emergiram no campo, tendo havido a constante preocupação de não levar dados *a priori* ou utilizar o campo apenas para a confirmação de hipóteses. Neste sentido, teve entrevistas que a pesquisadora nem precisou utilizar todo o roteiro porque um único tópico foi capaz de dar o pontapé para a exposição dos participantes.

Antes, porém, de iniciarmos a análise dos achados da investigação, faz-se necessário ainda lembrar que a perspectiva assumida por este trabalho, foi de avaliar o Projeto INSS Digital pelas lentes dos servidores, sob o olhar atento destes atores que também compõem a cena do real, com o objetivo de compreender como está construída a arquitetura do trabalho no serviço público brasileiro hoje, muito embora os governos tendam, historicamente, a lhes colocar na posição de coadjuvantes.

O material coletado foi analisado, não apenas a partir das entrevistas, mas através dos outros instrumentos utilizados, foram analisados sob a organização em tópicos, seguindo a mesma lógica adotada na entrevista, por categorias e subcategorias, nos itens que se seguem, revelando o teor árduo, mas precioso dos resultados alcançados, de modo que aqui foi o material “bruto” sendo lapidado no curso da pesquisa, como bem lembrado por Kaufmann (2013, p. 37), “a riqueza do material reside na enorme diversidade das respostas sobre detalhes muito precisos”.

A Análise de Conteúdo foi utilizada para a etapa de análise dos dados, foi feita de modo manual, artesanal, sem o uso de *softwares*. Esta estratégia possibilitou à pesquisadora

um mergulho contemplativo no material coletado em campo, visto que ao transcrever as entrevistas revisitando os áudios, foi possível pôr em destaque as categorias em análise.

Mais do que quantificar a frequência com que as palavras apareceram nas entrevistas, foi relevante para o estudo, compreender seus sentidos, na tentativa de capturar significados. Para este estudo foi irrelevante contar quantas vezes a palavra “virada de chave” foi dita quando os entrevistados estavam respondendo ao tópico 1 do roteiro, que trata da implantação do Projeto, por exemplo, importou à pesquisadora desvendar as razões do uso daquele termo.

Dito de outro modo, se a expressão virada de chave foi a mais pronunciada, não nos leva a encontrar os significados aqui buscados. Mas se entendermos que o termo se associa à idéia de modernização brusca, que trata de uma crítica à forma verticalizada com que a transformação digital foi conduzida, teremos atingido os objetivos a que nos propusemos, eis a questão central.

O universo de 16 servidores entrevistados, com conversas registradas em 726 minutos de áudio, equivaleu a mais de 12 horas de entrevistas¹⁴⁵. Revela o privilégio de, em tempos de expropriação do tempo, poder realizar uma pesquisa social qualitativa desta envergadura e demonstram também sua importância para a produção do conhecimento no e sobre serviço público brasileiro.

Por fim, esclarecemos que a identificação dos servidores entrevistados foi feita com números, “Servidor 1”, por exemplo, independentemente do cargo por eles ocupado, de modo a preservar a identidade dos participantes. Quanto aos Gestores, foram identificados também com a palavra Gestor seguida de numerais, um exemplo “Gestor 1”.

7.1 A implantação do INSS Digital: configurações redefinidas numa virada de chave

Quando estimulados a descreverem o processo de implantação do INSS Digital em sua agência, de modo que pudessem ser captados os sentimentos e significados inerentes ao trabalho nesta nova etapa, os relatos dos servidores revelaram o quanto, a mudança não foi experimentada do mesmo modo, ainda que a maioria dos entrevistados estivessem no mesmo ambiente de trabalho, em meados de março de 2018.

Isto quer dizer que a experiência com a implantação foi diversa. Enquanto servidores ficaram no atendimento ao público, em sua maioria os que tinham mais tempo de

¹⁴⁵ As entrevistas tiveram tempo médio de 30 minutos, sendo a mais curta com duração de 25 minutos e a mais longa de 90 minutos, aproximadamente.

casa naquele momento, executando as atividades de protocolo dos requerimentos de benefícios; enquanto que, a outra parte, formada por servidores advindos dos últimos concursos, optaram por aventurar-se no novo, a nova forma de reconhecer os direitos aos benefícios previdenciários, por meio da utilização de sistemas informatizados na análise dos processos em meios digitais, como contou o servidor abaixo:

As pessoas, de alguma forma, “foi” organizado pelo Chefe e as pessoas se candidataram também ‘pra’ trabalhar na análise e praticamente a maioria que quis, ficou. Quem já ‘tava’ próximo de se aposentar, servidores mais antigos não aceitaram, os servidores que ficaram são os servidores que entraram nos últimos concursos, a maioria. (Servidor 5).

Os entrevistados classificaram o processo de implantação do Projeto como uma mudança radical, que alterou significativamente, como sugerem os resultados alcançados por esta pesquisa, não somente o atendimento prestado à sociedade, mas o próprio trabalho do servidor.

Realmente foi uma mudança bem radical. (Servidor 1).

Até o Digital vir e mudar tudo... eu sabia que o Digital ia ser o futuro. (Servidor 4).

Há muito tempo que se falava que ia ser implementado, mas quando foi ‘pra’ implantar, eu entendo que foi assim, não foi de forma experimental, não foi, foi de um dia para o outro, a partir de hoje, o Digital... (Servidor 4).

Ainda que não houvesse explícito reconhecimento das mudanças radicais introduzidas pela implantação do Projeto INSS Digital, seria inegável que transformações desta natureza implicam na geração de efeitos sobre o trabalho e, conseqüentemente, sobre o trabalhador, como afirma Dal Rosso (2008, p. 183), “a informatização dos locais de trabalho produziu efeitos sobre o próprio trabalho”.

Neste sentido, estamos diante de um cenário criado por uma virada de chave que talvez ainda não tenha sido perfeitamente decifrada pela maioria dos servidores.

Mas um pouco da mesma linha divisória entre superfície e profundidade assinala o processo produtivo, com suas tarefas fáceis de cumprir, mas cuja lógica mais profunda não se pode decifrar (SENNETT, 2016, p. 84).

De acordo com um dos gestores entrevistados, o objetivo dessa mudança radical, na opinião de alguns, era mesmo esvaziar o Atendimento ao público de modo que os servidores pudessem ser direcionados à Análise dos processos, a atividade finalística do Instituto.

Mas essa foi a forma de que a Direção Central pensou em primeiro esvaziar o Atendimento ‘pra’ que, esvaziando o Atendimento aquela pessoa (servidor) que

estava no Atendimento, possa ir ‘pra’ análise e aí hoje mudou o fluxo. Você percebe, ao chegar na agência com 10, 15 guichês, como foi construído, passou a ser, há quantos anos atrás? Tem 2, 3 atendendo. (Gestor 3).

A compreensão dos servidores é de que a adoção das medidas consubstanciadas no INSS Digital, embora rápidas, foram necessárias para elevar o atendimento do INSS ao um nível de excelência, promovendo o órgão ao patamar de eficiência tão necessário à sua admissão no mundo do gerencialismo, e, ao mesmo tempo, tão caro à população assistida.

E ‘pra’ gente, servidores, é, realmente é uma novidade, eu achei até que foi muito rápido, eu penso que essa decisão da Administração, ela deveria ser tomada? Deveria, mas assim com mais calma entende? (Servidor 1).

Muito rápido, eu achei muito rápido, eu achei bastante rápido. (Servidor 1).

Fulano saiu de licença numa sexta-feira e a implantação era na segunda, Ciclano assumiu a gerência, já estávamos sabendo da implantação, aí nos primeiros dias foi correria, mais por conta da parte de equipamentos, tá entendendo, e de treinamento, foi tudo praticamente na hora mesmo tá entendendo? (Servidor 2).

Contudo, observe-se que, apesar de admitirem a necessidade da implementação de mudanças com o fim de melhorar o atendimento aos cidadãos, que inclusive seriam sinônimo de modernização do atendimento, sintonizando o INSS a um movimento em curso em outras instituições já há alguns anos, os servidores relataram que tais decisões e medidas não contemplaram sua participação, tendo sido operacionalizadas de forma verticalizada, como exemplifica o servidor abaixo, quando fala do momento que antecedeu a publicação da Portaria nº 59/SR-IV/INSS, de 30/07/2019, que designou os servidores lotados no âmbito de toda a região Nordeste, vinculados à Superintendência Regional Nordeste IV, para atuarem na área de análise de benefícios em fase de reconhecimento inicial de direitos:

A gente não foi ‘perguntado’, a gente não foi questionado, não teve nenhuma dessas questões. Eles fizeram assim, ‘vamo’ lá seu gerente me diga aí o nome de tantas pessoas que devem ir ‘pra’ análise, mesmo que essas pessoas não tivessem na análise nos últimos anos, nos últimos meses tivesse de licença. (Servidor 4).

O Gestor entrevistado também reconhece, de acordo com sua fala, que quando da implantação, gerou-se um “alvorço”, porque a única experiência que existia, até então, tinha sido em Mossoró-RN, por isso quando chegou a Fortaleza, as unidades ainda não dispunham das condições necessárias à efetivação, ele cita equipamentos de informática... Cabe frisar que o próprio Gestor admite que o processo de modernização não foi encerrado, modernização como sinônimo de estarem os servidores trabalhando com equipamentos obsoletos, que remetem ao passado, antônimo daquilo que se entende por moderno.

Eu ‘tava’ gestor lá, e aí, no começo, foi aquele alvorço. Começou o projeto em

janeiro de 2017, em Mossoró com o piloto. Só que explodiu no final do ano, só que a gente não tinha ainda modernizado ainda hoje né? Não tem campo de informática adequado ao INSS Digital e aí a gente teve que começar a procurar monitores, para ficar cada um com dois, que esse era um dos pilares, tinha que ter os dois ‘né’, não tinha internet boa, agências com 512k de internet. (Gestor 3).

Na fala do Gestor entrevistado também foi identificado posicionamento favorável quando ao INSS Digital. Ele afirmou que é um processo irreversível e que, por tratar-se de um “plano de governo” é tendência que deverá ser utilizado como modelo para outros órgãos¹⁴⁶. O entrevistado reforçou que a mudança é “doída e brusca”, mas necessária, seguindo o posicionamento de outros entrevistados.

Aí eu ‘tô’ vendo os grupos lá, os posicionamentos quanto ao Digital. Acho que não tem volta e acho que esse é um programa de governo ‘né’. O INSS sempre foi a vizinha do governo, isso passou PT, veio o Temer e agora o, Bolsonaro. É a maior Autarquia, que gera muito, gera muito dinheiro, no momento muitas profissões da Justiça, advogados, tudo dependente do INSS, então tudo que a gente faça, principalmente uma mudança desse nível, tem um impacto gigante na população por isso que eu acho que essa mudança ‘tá’ sendo doída, está sendo sentida, brusca ‘pra’ uns, mas eu acho que é necessário. (Gestor 3).

Semelhantemente, o mesmo servidor explica o caráter verticalizado das decisões e do processo de implementação das mudanças, referindo-se à “falta de envolvimento dos servidores”, ao se referir ao fato de que não foi oportunizado aos servidores sua participação no processo de implantação do Projeto, numa demonstração também de que as medidas não foram cuidadosamente planejadas com antecedência, assim como os servidores não passaram por capacitação ou treinamento que viabilizasse a adaptação a esta nova forma de atender, de trabalhar.

Fizeram treinamento na Gerência, que alguns servidores passaram uma semana lá, entendendo como é que era o sistema, e depois disso voltavam ‘pra’ agência pra já começar a análise de benefício. (Servidor 4).

Dificuldades de adaptação dos sistemas dos equipamentos que eram escassos, poucos scanners, scanners não tão bons e não houve assim treinamento né? Na implantação não houve treinamento. Os estagiários que assumiram essa responsabilidade de fazer a digitalização, não foram treinados, foram aprenderam fazendo. Os servidores que estavam na autenticação também não foram treinados, aprenderam fazendo. (Gestor 2).

A implantação do Digital foi descrita como um processo quase instantâneo, mas a “toque de caixa”. Utilizando-se do termo “virada de chave”, era assim que os gestores da área de Atendimento descreviam a mudança, foi introduzida uma nova forma de atender...

Ocorre que, é importante observar que todos os servidores entrevistados tiveram

¹⁴⁶ Exemplo é a fusão entre Ministério do Trabalho e INSS já em piloto na APS Caucaia/CE, desde a Publicação da Portaria nº 1.300, de 19/11/2019, fora a tentativa de transformar o INSS numa Agência Única de Governo que

dificuldades de falar sobre o próprio trabalho, de modo que, sempre que ressaltado pela entrevistadora que a perspectiva de avaliação empregada neste trabalho, definiu como protagonista o trabalho e não o atendimento, foi possível notar pausas nas falas, como se quisessem expressar que estavam processando lentamente esse novo olhar.

Além disso, a implantação do Projeto foi sempre tratada como um evento externo aos entrevistados, de modo que comumente se referiram à Direção Central, aos gestores superiores, donde saem as decisões, como “eles”, e a virada de chave, como se vê na fala abaixo, tratada como “a *tal* virada de chave”.

Cabe observar também que o uso do termo virada de chave serviu sempre para designar as mudanças no atendimento, sem que quase nenhuma relação fosse estabelecida com o trabalho do servidor.

Esse termo foi usado para marcar a transição da forma antiga de atender para nova forma de atender, que antes dessa tal virada de chave, o benefício era habilitado na agência. No ato que a pessoa com parecia, na data e horário do agendamento, entregando a documentação toda xerocopiada, o servidor que habilitava, analisava e despachava o processo. A virada de chave foi essa mudança nessa rotina, quando os benefícios deixaram de ser analisados por quem recebia a documentação. A documentação passou a ser apenas digitalizada e a análise passou a ser feita posteriormente, com servidor que ‘tava’ na análise. Então eu acredito que a virada de chave se deu por conta disso, a expressão né? Vou dar uma mudança de realidade. (Gestor 2).

Note-se que, embora os servidores entrevistados tenham afirmado que a implantação do INSS Digital não contemplou planejamento prévio, preparação dos servidores com capacitação e que não foi inicialmente realizado em modo piloto, foi simplesmente virada a chave, modo como ficou conhecido aquela etapa inicial de transformação, um dos Gestores reconhece que, quando o Projeto chegou na APS em que estava lotado, chegou como um Piloto, conforme fala abaixo:

Se eu não me engano eu cheguei em novembro, eu acho que 2017, aí teve 4 agências aqui na capital que iniciaram esse piloto que eu ‘tava’ numa delas. (Gestor 3).

Foi uma loucura! Assim o Gestor descreve a implantação do INSS Digital em Mossoró/RN, a primeira APS a receber o projeto, no início de 2017. A expansão para as demais agências foi iniciada no segundo semestre daquele mesmo ano.

Mossoró foi a primeira ‘né’, foi uma loucura lá! Foi no começo de 2017, ai fizeram lá as provas de conceito e tal, testaram e no final do ano de 2017, teve que expandir. Aqui foi em 4, todas foram na capital, foi Damas, Parquelândia, Aldeota e Sul, principalmente ‘pra’ testar, porque tinha que ser ambiente controlado, que a gente pudesse controlar, abrir as agendas e se a gente abrisse tudo de uma vez a chance de

perder a mão era grande e ai foi disseminando pra outras. (Gestor 3).

Neste sentido, o INSS Digital e as mudanças por ele propostas vem sendo enxergadas como alternativa equivocada do órgão para suprir o claro déficit de servidores, em número de aproximadamente 30% do quadro de servidores existente até os fins de 2016.

Conforme explicou o presidente do INSS em entrevista realizada em 14/01/2020 quando anunciada a contratação voluntária e temporária de 7.000 militares aposentados como provável solução para o déficit de servidores, detalhou que, entre os anos de 2018 e 2019, o INSS perdeu 7.000 servidores em razão de aposentadorias voluntárias, com redução no quadro de 30.624 para 23.032 servidores se um ano para o outro.

Eu acho que foi muito assim: é vai ser digital a partir de agora, é como se eles quisessem resolver um problema, um outro tipo de problema, como é o caso da quantidade de servidores né, então eles disseram ai vamo aproveitar esse momento aqui e implantar isso aqui logo de uma vez entendeu? O servidor 'tá' saindo, a gente vai enxugar tudo aqui... A minha visão foi essa, que eles quiseram implantar logo pra resolver logo um problema que futuramente estaria existindo e muito rápido, eu achei muito rápido, eu achei bastante rápido. (Servidor 1).

A ideia é interessante desde que tenha equipamento ok, e tenha servidor disponível né. Então se você tem um histórico de aposentadorias, cada vez mais saindo servidores, e agora com a agenda aberta, entram milhões de processos num piscar de olhos, então isso vai gerar o quê? Milhões de processos parados. (Servidor 2).

Como se observa na fala do Gestor abaixo, o INSS Digital foi necessário para suprir o déficit de servidores.

Se você imaginar de como seria esse atendimento com a quantidade que a gente tem de servidores, hoje, com os moldes antigos, não dá não dá para imaginar. (Gestor 3).

No entanto, compreende que a falta de habilidade de um grupo de servidores para operarem as novas tecnologias impactam nos resultados e na produtividade. A flexibilidade é uma questão própria do nosso tempo, não custa lembrar.

E aí isso prejudica, porque o INSS é Digital, só que ainda tem servidores que não são, e aí a gente tem servidores que entraram antes da Constituição, sem concurso, outros servidores que entraram naquela época, que não tinha informática, o máximo que tem é curso de datilografia, foram aprendendo informática quando apareceu computador no INSS, nunca fizeram curso, nada assim e aí coisas como as impressões em PDF, conceitos básicos a gente já, esses novos concursos têm, eles não tem e aí parece obvio, mas isso complica a produtividade deles. (Gestor 3).

A desvalorização dos servidores do INSS é de tal ordem, materializando a chamada precarização do trabalho teorizada por tantos estudiosos do mundo do trabalho, que o órgão tem se utilizado dos mecanismos mais subliminares e observadamente rasteiros para destituir o servidor público da noção e do usufruto dos seus direitos como trabalhador.

Exemplo disso é o fato de, em meio a uma guerra judicial pelo seu

reconhecimento de sua equiparação como Analistas do Seguro Social, dada a similaridade das atividades desenvolvidas pelos servidores de nível médio e superior no campo do reconhecimento de direitos a benefícios previdenciários, o INSS adotou a estratégia, após o INSS Digital, de denominar os servidores ocupantes do cargo de Técnico do Seguro Social de analisadores, com vistas a mascarar que estes são remunerados como servidores de nível médio, mas seu objeto de trabalho e suas atribuições são exatamente as mesmas que os servidores de nível superior, portanto com remuneração maior.

Falando como analisadora de processo (a gente não pode nem ser chamada de analista né? Risos). (Servidor 4).

Outra demonstração da falta de preparo prévio para a mudança proposta no Digital foi a não substituição do equipamento de informática que o órgão tinha em 2017, mantendo o trabalho dos servidores realizado com o uso dos mesmos computadores, impressoras, *scanners* e painéis de chamadas de senhas de atendimento existentes em 2015, data da última renovação de equipamentos no Instituto, ainda que parcial, porque não estamos falando que todos os equipamentos foram modernizados e substituídos em 2015.

Neste sentido, os servidores foram obrigados ao paradoxo de operarem um sistema digital em ambiente analógico. O problema de trabalhar com equipamentos obsoletos como os *scanners* apontados pelos servidores só foi parcialmente sanado dois anos depois, quando em meados de março de 2019 algumas agências, não todas, receberam *scanners* novos, mas, segundo os gestores, ainda insuficientes para suprir a real necessidade das agências.

E dava muito problema de implantação do *scanner*, dava um erro de configuração, fazia uma coisa, era outra, eram uns *scanners* antigos. (Servidor 2).

A ideia é interessante desde que tenha equipamento ok, e tenha servidor disponível ‘né’? (Servidor 2).

Às vezes os processos não estão bem escaneados, o computador que você ‘tá’ trabalhando ele não é tão bom, então dificulta a visualização do processo. (Servidor 4).

Dificuldades decorrentes dos equipamentos que não eram novos e nem eram, assim, os melhores, não era não era o ideal, e da falta de treinamento para o pessoal que estava recebendo a documentação, e a falta de monitores, por exemplo, para quem estava na análise, para quem foi para análise, a dificuldade de monitores bem como a dificuldade também de uma capacitação consistente para quem estava na análise. Então a implantação, ela foi um tanto que a toque de caixa. (Gestor 2).

A falta de qualidade no acesso à internet foi apontada com um dos “maiores gargalos do Digital”, como afirmou o Gestor 3. Ele explicou que, embora tenham sido feitos

investimentos para melhorar a velocidade da internet, de modo a facilitar o acesso e a análise dos processos por parte dos servidores, uma dificuldade conhecida pela Direção Central, ainda há agências que operam ou tentam, com internet de qualidade contestável, que dificulta o trabalho e impacta na produtividade.

Observe-se que o olhar do Gestor sobre a necessidade de melhorar a internet não se dirige ao trabalho do servidor, mas foca na produtividade.

Mudou, mas ainda têm muitos no interior que continua com 512kb, o que é um dos gargalos do Digital, porque se você for baixar um processo grande, como tem de advogado de 10, 20 Mb é uma meia hora só ‘pra’ baixar esses PDFs e isso aí vai atrapalhar a produtividade, é a reclamação constante, e a Direção já ‘tá’ sabendo disso já, há muito tempo, mas não é uma coisa fácil de se mudar, questão de estrutura de redes e tal, não é só pagar mais e aumentar o *link*. (Gestor 3).

O Gestor afirma que os equipamentos de informática já estão sendo substituídos, embora a APS Fortaleza Messejana não tenha recebido nenhum computador novo no ano de 2019, dos scanners adquiridos no primeiro semestre de 2019, dois foram entregues em Messejana, em julho de 2019, mas naquele momento, quando a agência ainda tinha pelo menos 06 servidores no protocolo de benefícios, chegaram já em número deficitário de 02 scanners.

Equipamento de informática, pelo que eu soube, estão mudando já, computador e scanner já ‘tá’ consideravelmente melhor esses scanners, mas computadores acho que não, depois que começou o Digital não foi trocado ainda, para o que tinha que ser. (Gestor 3).

Como se observa na fala dos entrevistados, a transformação digital em curso no INSS desde 2017, a despeito de seu intento de melhorar o atendimento à população, em muito contribuiu para sua precarização, pois gerou inúmeros prejuízos, afetando também o trabalho dos servidores, porque estes apontaram o surgimento de dificuldades para a execução do trabalho próprias do trabalho realizado nesta nova modalidade, antes não vivenciadas quando o atendimento aos segurados era eminentemente presencial nas APS.

Vem uma multidão de pessoas, não eram atendidos assim tão rápido, era um aprendizado, uma implantação, então realmente, no início foi ‘complicado’. (Servidor 2).

Como a gente não tem o segurado na nossa frente, a gente tem que partir ‘pras’ cartas, então a ciência não é imediata, algumas dúvidas que poderiam ser sanadas com o segurado na nossa frente. (Servidor 4).

Nem todos os entrevistados apontaram o atendimento presencial como fator positivo no trabalho. No relato abaixo nota-se que a compreensão do entrevistado é de que, para alguns servidores, deixar de analisar os requerimentos de benefício na presença do

requerente, no balcão como se fazia antes do INSS Digital, era um aspecto prejudicial ao servidor.

Neste sentido, a transformação digital da análise de presencial para à distância, conforme ressalta o Gestor 2, foi positiva, inclusive representou, como argumenta o entrevistado, a possibilidade de aumento da produtividade.

Para o servidor o ponto positivo foi, principalmente, quem trabalha na análise, não precisar analisar documentos, analisar processo, de despachar processo, com o segurado na sua frente, na presença do segurado (...) ele trabalhar sem essa pressão é um fator positivo, ele pode realmente produzir mais. (Gestor 2).

Já para os servidores que, após a chegada do Digital, ficaram no atendimento ao público, tiveram que suportar a pressão de um trabalho que se intensificou, e se precarizou, em razão da falta de subsídios para sua realização, como afirma o entrevistado. No primeiro momento, não houve o esvaziamento das agências, pelo contrário.

Para o servidor do atendimento, que ficou no atendimento ao público eu não vi a mesma vantagem, porque a pessoa continuou trabalhando sob a pressão do atendimento ao público, com uma multidão de gente aguardando atendimento, com poucos scanners na agência para escanear e também com poucos servidores para dar conta da demanda. (Gestor 2).

Quanto às mudanças que a transformação digital promoveu no atendimento ao público do INSS, o Gestor 3 opinou, conforme sua fala a seguir, que, embora não seja um posicionamento institucional, é uma opinião pessoal do entrevistado, considerando o crescente déficit de servidores, já falamos das mais de 7.000 aposentadorias no ano de 2019, com destaque para aquelas ocorridas em novembro e dezembro de 2019, que, embora o público do INSS seja hipossuficiente, fatalmente o Instituto deverá escolher por priorizar a Análise de Benefícios, em detrimento do Atendimento, tendência que já pôde ser observada com a designação de mais servidores para a análise dos requerimentos em julho de 2019, a obrigatoriedade do atendimento via canais remotos, também naquele mesmo mês, quando ocorreu a terceira e última etapa da transformação digital e quase todos os serviços passaram a ser atendidos à distância, com exceção dos listados na figura 21.

O que eu achei, no começo assustou, só que, desde o começo, eu tinha ideia que ia mudar a forma de como a população iria tratar o INSS e o INSS iria tratar a população. O pessoal fala muito que o nosso público é desinformado, tem muitos analfabetos, principalmente a população, os beneficiários do LOAS né mas, é aquele negócio, e isso é opinião minha e não da instituição, se o INSS, se achar que o seu público vai evoluir sem que seja direcionado para Isso, tá errado, se for pensar que o INSS iria atender o público fielmente personalizado o atendimento, a gente dá consultoria, dá opinião, de pegar na mão e vamos, vamos ver o que é melhor para você, ou se o INSS queria que os benefícios fossem concedidos? Do jeito 'tá' hoje, cada vez mais constante servidor diminuindo, o que era 34, ,35, hoje deve 'tá' já

estão em quase 20.000 e a tendência é que chegue em 10.000. Chegando em 10, o INSS, raramente, está escolhendo na Concessão e não no Atendimento ao público. (Gestor 3).

Fundamentando-se na lógica gerencialista o Gestor conclui que oferecer atendimento de orientações sobre um benefício, “demora meia hora”, neste sentido, defende que esses mesmos 30 minutos sejam usados para analisar dois processos, seria “o dobro da produção”.

Demora meia hora para você explicar a pessoa o que é um benefício e tudo mais, em meia hora você faz muito rápido dois processos então é o dobro da produção. (Gestor 3).

Segundo ele, embora pareça absurdo que os guichês de atendimento presencial tenham sido esvaziados não apenas pelas aposentadorias, mas como reflexo da estratégia institucional de gerir o trabalho a partir de inovações e da transformação digital, tudo isso foi pensado para melhorar o atendimento – da análise dos processos.

Ah, isso é um absurdo! A agência parece que não bota ninguém pra atender, mas é porque a população não vê que as pessoas que estavam, agora estão lá dentro, pelo menos na teoria é pra ser assim e aí inverteu o fluxo. Hoje em dia a agência é ‘pra’ ter 2, 3, 4 guichês, no máximo, muitas vezes com estagiários e um ou outro servidor para o espontâneo¹⁴⁷ ou pra autenticar a documentação, enquanto a grande maioria ou ‘tá’ em casa, no teletrabalho ou ‘tá’ no semipresencial ou está na sala de retaguarda pra justamente, para atender essa demanda. (Gestor 3).

Outra dificuldade apontada pelos entrevistados introduzida pelo INSS Digital diz respeito ao fato de que, como antes o atendimento presencial dependia de prévio agendamento, era possível prever exatamente a quantidade de pessoas que seriam atendidas diariamente nas agências e, portanto, estimar o volume de processos a serem analisados pelos servidores, que, por sua vez, antes do INSS Digital, eram dimensionados conforme a capacidade de atuação de cada agência.

Ocorre que, o Digital trouxe consigo o problema do enorme quantitativo de processos protocolados, porque, como afirmou Renato Vieira¹⁴⁸, em 2018, ano da expansão do INSS Digital em todo o Brasil, o INSS “escancarou as portas” para os cidadãos, de modo que, com a eliminação do agendamento prévio para atendimento presencial e a disponibilização dos requerimentos de benefícios pelos canais remotos de atendimento, cresceu assustadoramente o volume de requerimentos protocolados, sem a correspondente

¹⁴⁷ Atendimento espontâneo é aquele realizado sem agendamento prévio, normalmente destinado à obtenção de informações por parte do usuário. Nestes casos, o cidadão comparece espontaneamente a qualquer APS e as informações são prestadas, atualmente, no horário das 07 às 13h, sobretudo a partir de janeiro, quando foram encerrados os contratos dos estagiários e os servidores remanescentes não têm dado conta de atender tanto os serviços agendados como a demanda espontânea, por isso a limitação do horário.

força de trabalho necessária para atendê-la.

Então, na realidade e de 15 em 15 minutos, e isso aí gerou um engarrafamento, digamos assim, um gargalo, como a gente fala numa visão de administração, virou um gargalo. (Servidor 2).

A agenda 'tava' aberta, de 15 em 15 min, reduziu o tempo, era só digitalizado e depois autenticado, então tanto a parte de digitalização como autenticação, geraram esse gargalo aí. (Servidor 2).

A equipe que estava lá embaixo ficou atendendo porque tinha os agendamentos remotos, então continuou duas agendas: a que já tinha sido agendada, que não ia dar 'pra' adiantar até antes do primeiro dia do Digital, então eram os 15 minutos do Digital e a agenda normal que já estava no sistema já. (Servidor 2).

As conseqüências da transformação digital foram enfocadas na fala do Gestor 2 como resultantes da falta dos recursos minimamente necessários para a realização do trabalho.

Demanda de digitalização, tanto de, dos pedidos iniciais de benefícios, do cumprimento de exigência muito grande, com apenas dois scanners, por exemplo, na agência, para dar conta de toda aquela demanda, e isso ocasionou uma demora na espera, um aumento no tempo de espera do segurado, conseqüentemente, uma pressão muito grande sobre o servidor, que 'tava' atendendo por causa das reclamações pela demora da espera. (Gestor 2).

Além de mudanças, o INSS Digital tem nos apresentado a inúmeros paradoxos. Mais um para a lista: a pretendida impessoalidade na análise dos requerimentos e na atuação dos servidores sacrificou a tão sonhada eficiência.

No processo, quando era antes de ser o Digital, não que a gente vá se envolver com a pessoa, isso não deve ser feito, mas é como estou te falando, algumas dúvidas eram sanadas já de imediato, então nisso a gente não perdia tempo, era você perguntar e você ter a resposta. (Servidor 4).

Neste cenário, emerge algo que é próprio do capitalismo do nosso tempo, a crença de que somos apenas números e, sob o reforço dos gerencialistas, só interessa os resultados que podemos proporcionar enquanto trabalhadores. A impessoalidade toma a forma de processos eletrônicos, que sob a alegativa da eficiência e da racionalização dos gastos, com tempo, recursos materiais, papel inclusive, os direitos dos trabalhadores que recorrem ao INSS enquanto garantidor da proteção social de que necessitam em infortúnios da vida, passam a ser vistos como uma pequena partícula a compor um amontoado de arquivos em pdf. Perdem-se as relações, precarizam-se o direito, o trabalho e a vida.

O Digital vem junto com a impessoalidade 'né'? Eu digo assim, você não tem contato com a pessoa do processo, ali são meras informações, que você confirma no sistema, se tiver alguma exigência você tem que fazer, via eletrônica. (Servidor 4).

¹⁴⁸ Fonte: TV BRASIL GOV, 2020.

Em lugar da eficiência, da qualidade no atendimento e da redução do tempo que proporcionaria respostas mais rápidas, trabalhadores e servidores tiveram que conviver com a ineficiência, e a demora que beiram o descaso e a violência contra a pessoa humana, se levamos em consideração, por exemplo, que um trabalhador que formaliza um requerimento de Pensão por Morte, além do sofrimento de administrar a perda de um ente, precisará ser resiliente até alcançar o recebimento do benefício a que faz jus, uma espera que tem durado, em média, quatro a seis meses, embora, não raramente, nos deparemos com casos em que a espera por respostas do INSS perdure por um ano ou mais que isso.

Vale salientar que a espera a que nos referimos não é apenas do segurado, é também do servidor. Espera que o segurado receba uma carta (é isso mesmo! O INSS Digital não usa *e-mail*, usa cartas), por equipamentos melhores, espera por decisões justas, espera por sistemas que funcionem, espera por sua valorização como trabalhador, espera por melhores condições de trabalho, espera, espera...

E nesta espera, uma resposta que “nos velhos tempos” era dada ao cidadão, face-a-face, no dia que protocolava seu pedido, ou em no máximo trinta dias, “ganhou eficiência”, passou a ser de pelo menos 45 dias o prazo para que o processo eletrônico comece a andar na grande fila virtual dos trabalhadores e trabalhadoras desvalidas.

E aí você vai ter que, você vai acessando no Explorer, pasta a pasta e aí leva tempo, e veio toda essa questão, como a gente não tem o segurado na nossa frente, a gente tem que partir pras cartas, então a ciência não é imediata, algumas dúvidas que poderiam ser sanadas com o segurado na nossa frente, elas não podem ser sanadas, isso se tiver telefone no processo você pode até ligar, mas às vezes você não, consegue falar com a pessoa, o telefone tá desligado, não atende, isso quando a gente manda carta, a carta volta sem recebimento, existe até a questão do *e-mail* no processo, mas não é obrigatório, então isso emperra, isso dificulta demais a conclusão do processo, ficou muito mais demorado. (Servidor 4).

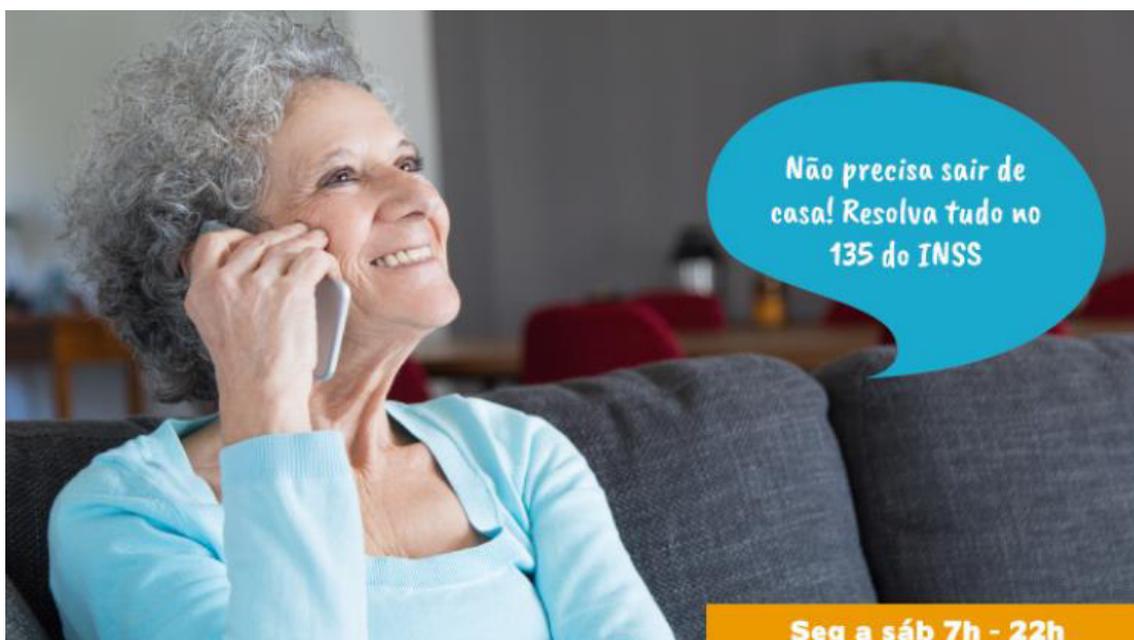
O INSS Digital parece ter sido capaz de atribuir novos significados às coisas. Um processo em papel que pode aparentar ser sinônimo de antiguidade e retrocesso para o mundo que revolucionou a informática e a comunicação, dava conta das demandas dos usuários do INSS. Enquanto que a tão sonhada agilidade que o atendimento à distância prometeu proporcionar, ficou para trás. O Digital chegou, mas a rapidez não.

Eu já cheguei a fazer um processo simples, que não tinha nenhuma atualização, nenhum acerto de vínculos, vamos dizer assim, em um benefício, em 5 minutos, quando era processo em papel, em 5 minutos. No Digital não tem essa possibilidade. (Servidor 4).

Outro fator abordado pelos servidores entrevistados diz respeito à demora na análise dos requerimentos de benefícios. Embora a etapa de formalização do requerimento, o

protocolo, tenha se tornado de fato mais rápida, sobretudo em razão da disseminação e do incentivo ao uso dos canais de atendimento, promovidos por inúmeras campanhas intensificadas ao longo dos últimos anos, como abaixo exemplificado, o mesmo não aconteceu com a análise dos processos protocolados. Dados de janeiro de 2020 indicam que quase 2 milhões de processos aguardam análise por parte de um servidor do INSS (TV BRASIL GOV, 2020).

Figura 18 – Campanha Publicitária da Central 135



Fonte: INSS (2019).

Realmente foi uma mudança bem radical porque até então todo mundo vinha ‘pra’ agência pra resolver o seu problema e, na maioria das vezes, saía com ele resolvido e a partir daquele momento não, já era uma coisa que teria que ser protocolado, a pessoa realmente entregaria apenas os documentos e depois aguardaria resposta ‘né’. (Servidor 1).

Então se você tem um histórico de aposentadorias, cada vez mais saindo servidores, e agora com a agenda aberta, entram milhões de processos num piscar de olhos, então isso vai gerar o quê? Milhões de processos parados. (Servidor 2).

A partir de hoje, o Digital, então você entra, ‘tá’ na sua caixa processos diários, sendo que a gente, tanto por questões de experiência, praticidade, demorava nas análises, porque você tinha que analisar o processo, baixar processo, analisar o processo, gravar documentos, então foi super demorado, então você chegava em um dia com 30 processos na sua caixa, no outro já tinha mais 30, mais 30, e chegava a 200 processos sem você poder concluir. (Servidor 4).

Diante deste cenário que nada tem de eficiência no atendimento, falta

resolutividade e sobra trabalho, cada vez “mais trabalho!”¹⁴⁹, a ponto de a solução estar na contratação de militares aposentados, ainda que em caráter temporário, o que aponta para a precarização do e no trabalho, e da vida do servidor público federal, e dentre as soluções a única que não se acha, dada sua letalidade ao Estado ultraliberal, é a contratação de novos servidores por meio de concurso público.

Então isso aí realmente foi um choque ‘pra’ população em relação à resolutividade ‘né’ e até propriamente a questão do acesso da população que a pessoa ficava se perguntando como ela ia fazer ‘né’ porque muita gente não tem acesso, ou tinha muitas dúvidas. (Servidor 1).

E a presença também ‘né’, então agora você analisa, só olhando ‘pro’ computador e a quantidade também aumentou, então você perde aquela questão de estar frente a frente com o segurado ‘né’ até pra explicar, ele falar alguma coisa e você já explicar, então ele sai com a exigência sabendo o quê que precisa fazer, ‘tá’ entendendo? Essa é a vantagem, a resolutividade era mais ‘rápido’ ‘né’? (Servidor 2).

Aí depois que viram que essa estratégia de colocar processo na nossa caixa não funcionava porque ‘tava’ tendo represamento de processos, aí eles foram mudando, tiraram todos os processos, aí a gente tinha que puxar, mas com certeza a demora pra conclusão de um processo é maior, porque o tempo que você leva pra imprimir, o tempo que você leva pra baixar o processo. (Servidor 4).

Em nome da propalada eficiência, o INSS Digital nos colocou diante do veneno – burocracia, e do seu antídoto, cujos efeitos seriam sentidos com o uso ilimitado de altas doses da Central 135, por exemplo, porque os meios mais “modernos” de comunicação não estão sendo capazes de remediar a necessidade da sociedade hoje, especialmente aqueles que buscam atendimento no INSS.

A população ela fica muito descrente no atendimento telefônico, o 135, porque eu acho que de um percentual de 70% das pessoas elas não conseguem ter acesso pelo 135, ‘né’, elas reclamam muito disso aí, embora você diga pra elas ligarem em outro horário, até porque elas também não sabem o horário de atendimento, elas acham que é horário comercial e não é ‘né’, se estende mais, então, assim eu vi muito esse impacto aí dessa questão da população ficar um pouco ‘né’ refém ali sem ter muita, sem ter muita noção de como seria. (Servidor 1).

E o processo eletrônico você não consegue concluir, não, porque você tem que, num benefício que não tem nada que ser feito no portal CNIS, mas se o endereço não tiver no processo, se um documento não estiver no processo, comprovante de residência, você vai ter que fazer uma exigência, se a gente concluir assim, corre o risco de a pessoa não receber a carta, não saber que o benefício foi concedido, aí o benefício cessa por não recebimento, aí gera um outro serviço de reativação de benefício. As pessoas reclamam muito que ligam ‘pro’ 135 e não atende, que não dão a informação correta, enfim... (Servidor 4).

Por fim, a nova dinâmica de atendimento favoreceu o distanciamento entre os servidores da mesma agência, que convivem no mesmo ambiente de trabalho, porque gerou conflitos antes não existentes.

¹⁴⁹ Cf. DAL ROSSO, 2008.

Antes do Digital, o servidor que recepcionava um requerimento de benefício era o mesmo que despachava o processo, emitindo decisão acerca do pedido. Caso o requerente não levasse até a APS a documentação necessária para a análise do seu pedido, esta documentação era solicitada prontamente, oferecendo ao usuário um prazo de até 30 dias para apresentação.

Com o INSS Digital que mudou a dinâmica de atendimento dos pedidos, houve a fragmentação deste trabalho em duas etapas: o protocolo e a análise. Deste modo, o requerente passou a protocolar o pedido, em data e horário previamente agendados, comparece a uma APS para apresentar a documentação, trabalho executado por um servidor, e, análise do pedido, incluindo a documentação, é realizada por outro servidor.

Criaram-se dois setores que precisam trabalhar harmonicamente para o alcance dos resultados esperados no menor tempo possível, mas a nova dinâmica introduzida pelo Digital não favoreceu esta comunicação entre as áreas, gerando demora no atendimento dos pedidos e conseqüente prejuízo à população.

Então essa parte do digital (colocar quase todos os processos em exigências por não apresentação da documentação no protocolo), você perde um pouquinho 'né' a facilidade e aí você cria essa impessoalidade e isso gera essas exigências a mais, ta entendendo? Essa compreensão 'né'... (Servidor 2).

Resumidamente, o Servidor 4 diz que o INSS Digital trouxe mais dificuldades do que benefícios.

O que eu posso dizer sobre o Digital? Pode até ajudar em alguns aspectos, mas em muitos outros só dificultou. (Servidor 4).

Em defesa do Projeto e da transformação digital por ele implementada, o Gestor 3, contesta os opositores aos benefícios trazidos pelo INSS Digital, um dos quais é ter sido responsável por dotar a gestão das informações fidedignas e que retratam a realidade, sem maquiagem.

Ah, o Digital 'tá' deixou tudo lento, agora piorou a forma do INSS atender, uma coisa que quando o público chegava passava um mês para atender. Passava, mas no dia que ele chegava lá, ele era atendido e concluía o processo beleza mas quantos desses processos não ficavam engavetados? Não sei se 'tu pegou' à época de leituras de GDASS, era uma loucura! Da GEX fazer mutirão 'pra' despachar processo novo, não sei o quê, enfim, o que o INSS Digital fez foi levantar a poeira que tava toda escondida. (Gestor 3).

Além disso, na visão do entrevistado, a partir do INSS Digital foi possível conhecer a realidade a partir de dados que condizem com ela, para subsidiar a tomada de decisão pelo Instituto.

E aí antes você perguntava: Fulano quem é que mais analisa lá, quem é que mais

atende? Não tinha como saber, era o achismo. Hoje em dia, tudo é estatística, você consegue colocar em gráficos, consegue tirar informações dali, você consegue ver algumas mazelas que os gestores faziam, de passar a mão na cabeça de um de outro. (Gestor 3).

Neste primeiro item em que foi trabalhada a questão do processo de implantação do Projeto INSS Digital, em Fortaleza, os servidores se referiram à esta etapa como algo que se deu de forma brusca, radical, verticalizada, que não contemplou planejamento nem capacitação prévios à chegada do Projeto, por isso assemelhou-se a uma virada de chave, termo repetido por alguns servidores e que, por traduzir a ideia de rapidez na implantação, foi utilizado no subtítulo deste item.

Ao terem sido questionados sobre a implantação, os entrevistados também reconheceram que o INSS Digital representa uma tendência no serviço público, por isso foi tido como necessário pelos servidores, porque representa sinônimo de modernização do atendimento no serviço público, afirmaram os servidores.

Entretanto, considerando que, por ocasião da implantação e expansão do Projeto, nos anos de 2017 a 2018, as APSs não contavam com as condições adequadas para seu funcionamento, pois tinham parque de informática obsoleto e internet de péssima qualidade, além do claro déficit de servidores já existente, problema que se asseverou entre os anos de 2018 e 2019 com o processo massivo de aposentadorias voluntárias dos servidores, como demonstram os dados do Gráfico 2, o INSS Digital, em vez de tornar o atendimento mais eficiente, como se propunha, contribuiu decisivamente para precarizá-lo, visto que ampliou os canais de atendimento para requerimento dos benefícios, sem que o Instituto tivesse o quantitativo necessário de servidores para atender a esta expressiva demanda, portanto, segundo os entrevistados, falta eficiência e sobra trabalho.

7.2 Mudanças no trabalho introduzidas pelo INSS Digital: lá vem a tal da flexibilidade

O segundo tópico da entrevista dirigida aos servidores do INSS buscou dar conta de identificar mudanças introduzidas pelo Projeto, de modo a compreender a morfologia desse trabalho, para lembrar-se de Antunes, antes e depois da chegada do Digital.

Em verdade, esta questão, do trabalho antes e depois do Digital, foi proposta para complementar a anterior, sobretudo prevendo as situações em que os servidores pudessem não se sentir à vontade suficientemente para abordá-las no momento inicial, pela própria estranheza que a pesquisa ainda representa, sobretudo quando realizada por uma servidora com quem os participantes mantêm convívio diariamente, e na perspectiva de desnudar o

próprio trabalho.

Como se verá a seguir, os servidores divergiram quando aos benefícios que a nova forma de atender possibilitou ao atendimento do cidadão e ao trabalho do servidor, donde surgiu importante hesitação: é possível reconhecer alguma melhoria no atendimento? E o trabalho?

Você percebe umas mudanças ‘pro’ bem, mas também algumas desfavoráveis. (Servidor 1).

Novamente, na fala dos servidores sobre o Projeto, surgiu a associação da implantação ao conceito de modernização, que, como já se viu, remonta aos pilares da Reforma Gerencialista em curso no Brasil desde 1995.

O Digital, todos os órgãos, estão indo nesse embalo também aí de modernização, é uma coisa que realmente ele agiliza também o processo, não vou dizer ‘pra’ você que é ruim, que ele não é ‘né’, só acho que foi muito rápido, acho que o grande ponto é esse. (Servidor 1).

Eu acho que aí é daqui ‘pra’ frente eu acho que eles não têm como voltarem isso aí, até porque todos os órgãos estão assim, Digital agora eu acho que é o da vez, então eu acho que vai ser bom ‘pro’ INSS. Eu acho que tudo no começo ele gera ‘né’, gera esses tipos de distorções aí, mas com o tempo, vai se regulando. Antigamente, você, eu vejo muita gente falando, eu não lembro dessa época, mas quando começou aquele pagamento por cartão, você dizia que a pessoa não tinha condições, o Brasil, a pessoa não vai ter condição de pegar um cartãozinho e botar na máquina e sacar o dinheiro no banco ‘né’? Olha não, ninguém vai conseguir fazer isso não. E a pessoa foi, e hoje já, muita gente já não tem mais problema e consegue e eu acho que é isso mesmo, o INSS é a mesma coisa. Hoje muita gente tem um celular na mão, hoje ‘taí’ a modernidade, todo mundo de celular na mão, resolve muita coisa. Você ‘né’, pouco contato que você, assim, na frente ali, quando ‘tava’ no meio da implantação, você tinha o celular, já tinha sua senhazinha, já resolve. (Servidor 1).

A fala do Servidor 1 nos incita a refletir sobre o uso do celular, condição fundamental para o acesso ao aplicativo Meu INSS, por exemplo. É preciso considerar que, diferentemente do que argumentou o entrevistado, afirmando ser o telefone celular e o atendimento remoto sinais da sonhada modernidade, em inúmeros outros relatos, pôde se apreender que o atendimento à distância significou, em verdade, retrocesso no atendimento, e, por conseqüência, no acesso da população atendida aos seus direitos, como argumenta outro entrevistado.

Ainda na perspectiva de considerar o INSS Digital como modernização do atendimento, está a fala do servidor abaixo, que compreende o Projeto como a chegada da inovação ao INSS, um incentivo à tomada de decisão para que ele se integrasse ao movimento de transformação digital.

Decidi ir ‘pro’ Digital porque eu sabia que ia ser uma inovação no INSS e eu não

queria ficar pra trás. (Servidor 4).

Inovação é um termo que está bem em evidência no mundo corporativo contemporâneo, pois indica a direção de se posicionar a favor das necessárias mudanças que viabilizem a flexibilização do trabalho, a abertura de caminhos reivindicada pelo capital, desde o nascedouro do processo de globalização.

Nesta direção, a fala do Servidor 4 remete à mudança como algo vital nos dias atuais, como se fosse uma condição de modernidade e futuro, na qual o oposto disso implicaria em fracasso, ou uma espécie de “morte em vida”, como menciona Sennett:

A moderna cultura do risco é peculiar naquilo que não se mexer é tomado como sinal de fracasso, parecendo a estabilidade quase uma morte em vida. O destino, portanto, conta menos que o ato de partir. [...] A decisão de partir, portanto, parece já uma consumação; o que importa é que decidimos sair. [...] As novas condições de mercado obrigam grande número de pessoas a assumir riscos, mesmo sabendo os jogadores que as possibilidades de retorno são tênues (SENNETT, 2016, p. 98-99).

Na fala de outro entrevistado a concordância com o INSS Digital foi justificada pela rapidez que a nova dinâmica de atendimento conferiu ao processo, opinião contradita por um participante, apresentada no item anterior, inclusive se analisarmos que, indubitavelmente, aumentou o tempo de espera pela decisão do INSS quando dos requerimentos de benefícios.

Como já tentamos deixar claro, a etapa de protocolo dos pedidos de benefícios deve estar mais rápida em razão da oferta de canais remotos de atendimento, aliadas ainda às outras estratégias de ampliação dos canais de atendimento, dos quais os ACTs são exemplo. Atualmente, no âmbito da Gerência Executiva Fortaleza há 30 acordos em vigor e esforços estão sendo envidados no sentido de ampliá-los, a fim de possibilitar aos cidadãos o acesso ao atendimento do INSS “sem sair de casa”.

É uma coisa que realmente ele agiliza também o processo, não vou dizer pra você que é ruim, que ele não é ‘né’. (Servidor 4).

A ótica presente na fala de alguns servidores entrevistados, aqueles que admitem que o INSS Digital tornou o atendimento mais rápido, parte do pressuposto de que a chamada “modernização” facilitou o atendimento, além de tê-lo tornado mais cômodo.

Ele moderniza, eu acho que é isso, que a pessoa pode ter acesso de qualquer lugar, ela não está mais presa a ficar indo direto naquela agência, até porque o INSS ele é nacional, ele tem, você consegue acessar ele de qualquer lugar, de qualquer agência, você não está mais preso exclusivamente aquela agência ‘né’, eu acho que isso é bom, nesse aspecto. (Servidor 1).

Ainda com relação aos benefícios do INSS Digital para o atendimento aos cidadãos, outro aspecto discutido pelos entrevistados diz respeito à liberdade na análise dos

processos. Ora, a análise é tarefa de um servidor do INSS. Uma questão muito presente em toda a trajetória desta pesquisa nos sobrevém. Até que ponto essa liberdade de análise do processo em qualquer lugar e por qualquer servidor, de todo o Brasil, não necessariamente lotado na localidade em que reside o trabalhador, se configura como um benefício para o trabalho do servidor? Que liberdade é essa a que alguns servidores entrevistados se referiram? Não estaríamos falando, em verdade, da escravidão moderna de Antunes (2018; 2019)?

Sem falar que, na perspectiva do atendimento, é preciso que se lembre que essa desespecialização do trabalho não conduziu à produtividade esperada, razão pela qual o INSS decidiu, a partir de julho de 2019, agrupar os servidores em CEABs espalhadas por todo o Brasil, onde os processos são virtualmente armazenados para posterior distribuição aos analisadores, organizados conforme a espécie, na tentativa de possibilitar ao servidor uma análise mais rápida dos pedidos, visto que centraliza seus esforços na realização de um único tipo de tarefa, uma única espécie de benefício.

Assim, a demanda ela pode ser distribuída ‘pra’ lugares onde a demanda ela é menor, então nesse aspecto, eu acho que modernizou bastante e, ‘tá’ indo pelo lado certo, eu acredito nisso aí. (Servidor 1).

Eu acredito que o que deve ter mudado muito na minha visão e o que mudou é porque você consegue trabalhar qualquer processo de qualquer localidade. (Servidor 3).

Além do Digital ter favorecido a quebra de limites para a análise dos processos, na visão dos entrevistados, também, tornou essa análise mais tranqüila, porque reduziu o sentimento de pressão vivido pelos servidores quando tinham que atender o segurado e ao mesmo tempo decidir sobre seu pedido, num ambiente físico barulhento que atrapalhava o trabalho de análise do servidor, porque mesclava na mesma etapa atendimento e análise.

Vantajoso ‘pro’ servidor, eu acho que... (silêncio), pro servidor tem aquele questão dele ‘tem’ mais tranqüilidade ‘pra’ fazer um processo, não ‘tá’ naquele meio, naquela, de primeiro o servidor ele atendia ali na frente e tinha aquele barulhão todo, tinha aquele segurado, mas tinha todo aquele barulho em torno de você, aquele movimento, você, às vezes, é tem esse lado bom de você atender o segurado, mas tem a questão que você escutava muita coisa que não diz respeito ao processo em si. (Servidor 1).

Em termos de tranqüilidade, ah você ‘tá’ numa sala fechada, sem atendimento, sem barulho, sem o colega do lado ‘tá’ falando, nesse ponto não é ruim não. (Servidor 2).

A despeito deste posicionamento, vale observar que a mesma tranqüilidade reivindicada pelo Digital para a análise dos pedidos, foi criticada quando diversos servidores apontaram a dificuldade de concluir suas tarefas em razão da falta de contatos com os cidadãos interessados.

A possibilidade de aprender com o atendimento de demandas do Brasil todo que só puderam acontecer graças à transformação digital promovida pelo INSS Digital. E isto se deu porque com a criação do BMOB, os servidores que optaram por analisar processos da fila nacional que aguardam decisão há mais de 45 dias, se depararam com realidades diversas em relação aos trabalhadores rurais e também os urbanos, sobretudo quando ao reconhecimento de direito à Aposentadoria de Contribuição, dadas as especificidades do mercado e do trabalho de cada região.

Hoje você tem contato com processos de outras regiões, você conhece muita coisa ‘né’. Eu ‘tô’ fazendo os processos agora, eu entrei agora no, eu ‘tô’ fazendo os processos da CEAB ‘né’, e eu ‘tô’ vendo muitas características diferentes das regiões, principalmente dos agricultores, você vê é, outras formas de, outras características, eu, você fica, que você não tinha contato, você vai abrir um leque de serviços que, você era muito restrito à sua região ‘né’, então você vai ver mais processos diversificados, e outra coisa, você vai aprender outras coisas ‘né’, você vai aprender muita coisa. (Servidor 1).

O INSS Digital também foi defendido por servidores entrevistados que acreditam que o Projeto contribuiu para a racionalização dos gastos na Administração Pública, por isso, não vislumbra retroação do cenário que está posto, porque a diminuição dos gastos é por ele entendida como tendência no serviço público.

Se você não sabe resolver, leva para o parente, ‘pro’ primo, pro irmão, e vai resolvendo, eu acho que não volta não, eu tenho quase certeza que eles não vão regredir nisso aí não e sem falar nos benefícios que tem, os custos vão se reduzindo, vão se reduzindo, vão se reduzindo, até que... (Servidor 1).

Do ponto de vista do trabalho, interessante observar que o mesmo servidor que retrata a redução de custos como algo benéfico, contraditoriamente, expressa que estes cortes orçamentários guilhotinarão também cabeças de trabalhadores, gerando para além da situação de desemprego a precarização generalizada, entendida como a precarização do trabalho e a precarização das condições de vida de tantos indivíduos, inclusive servidores públicos, historicamente satanizados¹⁵⁰ pelo Estado.

Daqui a pouco vai precisar de menos segurança na agência, daqui a pouco vai gastar menos energia porque vai ter menos servidores, vão concentrar ali todo mundo junto mais em análise de benefício, eu acredito que essa parte de documentação vai sair das agências, eles não vão ficar com agência recebendo, ou então vai ser uma única agência entendeu? (Servidor 1).

¹⁵⁰ Em reportagem para a Folha de São Paulo de 22/07/2003, cenário sobre o qual se movia o interesse de aprovação da Reforma da Previdência operada em Lula ainda naquele mesmo ano, Luís Nassif explicou que a “satanização do servidor” público é uma “retórica de guerra” da qual o Estado comumente se utiliza para escamotear a necessidade de reconstrução do Estado, que passa pela valorização do funcionalismo público. Lamentavelmente, estas estratégias reformistas com estreita vinculação ao neoliberalismo não só resistiram ao tempo como parecem ter se renovando ao longo do tempo (FOLHA DE SÃO PAULO, 2003).

Porém, cabe observar que as visões sobre a chegada da transformação digital ao INSS a partir de 2017 não são unívocas, uma vez que seguem direções distintas. No discurso dos servidores entrevistados também foram identificados posicionamentos de discordância sobre a implantação do Digital, embora tais resistências tenham se movido no sentido de criticar a *forma* de sua implantação, sem tocar seu *conteúdo*, ainda que de modo parcial.

Ao serem interpelados sobre o antes e o depois do trabalho, cujo marco foi o INSS Digital, novamente emergiram das falas, discursos que ratificam a forma não planejada, não participativa e “drástica” com que a implantação dessa inegável e importante mudança fora conduzida. Foi o que disse o Servidor 3.

Rapaz, a virada foi de uma hora para outra não sei se foi virada de chave, não quero ficar falando, mas virou rápido, foi uma virada muito rápida, eu acho que nem nós ‘estava’ preparado para essa virada assim ‘tá’, tão drástica, eles queriam botar tudo... Porque é assim, o que o INSS fez? Ele virou o processo e ‘tá’ trabalhando, deu errado, ajeita, virou, deu errado, ajeita, virou, deu errado, ajeita, não faz teste, não faz... Não ‘tava’ fazendo muito teste, nenhum preparo antes para mudar, entendeu? Eu vou mudar de uma hora para outra, resolveu, mudou e tchau. ‘Aí’, agora não tem mais volta ‘aí’ vamos ajeitando o que pode ajeitar, é isso que aconteceu ‘né’, na minha visão ‘né’? (Servidor 3).

Observe-se, oportunamente que o servidor também denuncia a falta de planejamento e organização, tanto antes da implantação, quando em seu curso, pois mudanças foram se sucedendo sempre que vistas como necessárias, e os servidores se viram numa situação em que cotidianamente trabalham “com o bonde andando”.

Esta expressão “com o bonde andando”, usada em sentido figurado, quer aqui transmitir a idéia de que as coisas nunca estiveram dadas de forma definitiva nem pacífica, exemplo disso são as constantes alterações nos atos normativos que se dão numa intensidade que ser humano nenhum consegue acompanhar, um exemplo da intensificação do trabalho, quando ganham cada vez mais velocidade os processos de trabalho, mas porque não representam benefícios ao trabalhador, precarizam seu trabalho, como retrata a ilustração utilizada pela Editora Boitempo na capa da obra mais recente de Ricardo Antunes, Riqueza e Miséria do Trabalho no Brasil IV, publicado no final de 2019, levando o trabalhador a um tipo de trabalho equiparado ao trabalho escravo, por isso denominada de escravidão moderna, capaz de submeter de maneira ainda mais violenta os trabalhadores a seus patrões.

Figura 19 - Capa do Livro Riqueza e Miséria do Trabalho no Brasil IV¹⁵¹



Fonte: BOITEMPO (2020).

Essa falta de planejamento a que o servidor se refere, parece caracterizar a tão perseguida flexibilidade nos dias atuais, que prega a necessidade de adaptar-se como lei máxima, submetendo as organizações e os trabalhadores à imprevisibilidade e à instabilidade, exigindo destes a almejada resiliência, sentimento capaz de prover soluções rápidas e eficientes para turbulências, tornando o risco uma “necessidade diária”, como bem afirma Sennett (2016, p. 90).

Deste modo, as estratégias vão sendo pensadas à medida que o projeto está em andamento. Assim aconteceu com o direcionamento dos servidores para o atendimento ou para a análise de processos. Em julho de 2019, após reunião dos Gerentes Executivos da Superintendência Regional Nordeste, ficou decidido que as Gerências Executivas iriam direcionar um maior quantitativo de servidores para a análise de processos, já numa preparação para a implantação do ITC GDASS, indicador que considera um percentual de servidores alocados na atividade de análise de processos, a chamada atividade fim do INSS.

Para o atendimento desta diretriz institucional, a APS Fortaleza Messejana saiu de um quantitativo de seis para onze servidores na análise de processos. Vale destacar que, até aquele mês, julho de 2019, já haviam se aposentado 05 servidores.

Quando eu cheguei aqui já ‘tava’ Digital, só que eu não estava no atendimento, não ‘tava’ na análise de processo, eu fiquei um ano fora da análise praticamente. Eu cheguei aqui mais ou menos em julho/agosto do ano passado de 2018 e fiquei só no atendimento, na OI, depois foi que agora com essa nova estrutura que eles estão fazendo de pegar mais gente ‘pra’ analisar foi que fui pra análise. (Servidor 3).

¹⁵¹ Disponível em: <https://www.boitempoeditorial.com.br/produto/riqueza-e-miseria-do-trabalho-no-brasil-iv-894>. Acesso em: 17 jan. 2020.

Sempre associada à falta de organização e planejamento prévio, apareceu nas falas dos servidores a crítica à falta de treinamento antes da implantação do Projeto. Aliás, quando falam em condições de trabalho, os servidores se referem a todas as condições mínimas necessárias à realização do seu trabalho. Neste sentido, reafirmam que a nova modalidade de atendimento não previu e/ou não supriu tempestivamente necessidades tais como realização de treinamento nos sistemas que passaram a ser operados após o Digital, antes inexistentes. Nem mesmo após a implantação, foi oportunizada ao conjunto de servidores capacitação formal e presencial, de modo que o aprendizado para a utilização das ferramentas de trabalho, como sempre, teve que ser adquirido em serviço, mais uma vez recorremos à expressão “com o bonde andando”.

A gente não tinha equipamento suficiente, não temos qualidade de pontos para, os funcionários não estavam preparados também psicologicamente, eu acho que também falta muito estrutura de treinamento, o INSS ele muda muitas instruções todo dia, você não consegue acompanhar, então é muita das vezes a gente trabalha com as amizades, alguém que já fez alguma coisa, que viu aquela situação entendeu? (Servidor 3).

Nas organizações modernas o trabalhador precisa estar preparado para “trocar de vasos”, correr riscos com seu trabalho, lembra Sennett (2016, p. 90). A falta de treinamento, preparação e planejamento para mudanças dessa natureza parece sintonizar-se com essa idéia apresentada pelo sociólogo de que o enfrentamento destes riscos é o combustível que impulsiona o trabalhador a “recarregar suas energias”.

Analogamente, o fato de não ser treinado previamente para operar novos sistemas e executar seu trabalho em nova dinâmica parece comungar desta assertiva que crê e advoga o poder de reinvenção do trabalhador como diferencial neste novo mundo do trabalho.

Além de ter obrigado a trabalhar com novas ferramentas, legislação e sistemas, sem ter sido treinado para tal, a fala do Servidor 3 denuncia o desenvolvimento, a partir do Digital, de um novo perfil de servidor, agora conclamado a ser especialista e não mais generalista, vez que a nova dinâmica de trabalho separou os servidores por tipo de tarefa a ser desenvolvida, seja no atendimento ao público ou na análise dos benefícios, de modo que, não tendo sido oferecido os subsídios necessários ao trabalho por iniciativa institucional, ficaram os servidores encarregados de fazê-lo.

Acho que essas mudanças foram muito assim, porque tem gente que não tem, como a gente, as pessoas aqui no Ceará, não só aqui como no Brasil todo, ah! eu só sei fazer salário maternidade, só sei fazer aposentadoria por idade, só faço B87, aí quando teve essa mudança, acho que como as pessoas começaram a pegar tudo de todos os tipos de espécie aí começaram a ter uma certa dificuldade, alguns pegaram

essa dificuldade, outros trabalham mais tranquilo tem mais facilidade de pegar as coisas mais rápido ‘né’? (Servidor 3).

Outro fator avaliado como grande prejuízo pelos entrevistados foi a extinção quase integral do atendimento presencial, tendo em vista que, antes do Digital, todos os atendimentos prestados pelo INSS ocorriam das APS, em meio presencial.

Eu acho que eram importantes, mas, e que realmente não tem mais, que é esse contato direto com o segurado, você tem uma certa empatia com o segurado, você vê a dificuldade das pessoas, entendeu? (Servidor 1).

Você às vezes despachava ou tirava alguma dúvida no momento ali que você olhando hoje direto no processo você não sabe de alguns detalhes, tem que supor algumas coisas ‘né’, você fica na dúvida. E quando o segurado ‘tava’ na sua frente você tirava ali na hora, você perguntava uma coisa, perguntava outra, já adiantava bastante o processo de exigência, já pedia, já avisava à pessoa e tudo, e hoje em dia não é mais assim. Acho que a grande diferença está aí, a empatia com o segurado aí, rosto no rosto e tal, mas é isso aí. (Servidor 1).

‘Pra’ visão do segurado, ele agendava, passava dois ou três meses esperando, mas no dia que ele era atendido, dava-se andamento muito rápido ou até finalizava o benefício, no mesmo dia, só se tivesse uma exigência fazia, mas ele ‘tava’ lá na frente, você já pedia, saía com a exigência e isso pra ele assimilar o que ‘tava’ faltando era melhor, porque ele ‘tava’ presencialmente ‘né’. (Servidor 2).

Hoje, eu estou alguns dias nesse novo Digital, é tranquilo, o que falta, um pouquinho, às vezes, a gente sente, é esse entendimento, você quer fazer uma exigência, tem que explicar bastante, mas às vezes o segurado ele não tem o entendimento ‘né’, fica impessoal um pouquinho ‘né’. Não tem a obrigatoriedade de um *e-mail* ainda, então a gente tem que mandar carta e às vezes volta, então eu acho que o próximo passo seria a obrigatoriedade de um *e-mail*, isso dava uma celeridade muito grande nas análises, ‘tá’ entendendo? Eu acredito que isso vai ser o futuro, mas hoje a gente sente essa falta, às vezes não tem telefone, ou o telefone não atende, o telefone ‘tá’ errado e não tem *e-mail*, então, (135 e Meu INSS) não suprem porque uma parte boa da população não tem muito acesso, assim à informática, à internet, tem que pedir a outros ‘né’, um filho, um neto, uma *lan house* perto de casa, além do custo também que isso gera, às vezes ‘né’. (Servidor 2).

As dificuldades que eu vejo é que muitos documentos vêm pendentes e demora muito o contato às vezes entre o INSS e o segurado por conta de muitos telefones que não funcionam é endereços que não chegam correspondências e *e-mail* que não tem no processo eu acho que é mais ou menos a parte ruim que vejo é ‘essa’ aí certo? (Servidor 3).

Lamentavelmente, o governo comemora os avanços e a modernização do atendimento ao público do INSS, no fim do ano de 2019, quando quase a totalidade dos serviços e requerimentos passou a ser feita exclusivamente em meios remotos, o chamado atendimento à distância, que, como sugere a denominação, em vez de aproximar os cidadãos da política operacionalizada pelo órgão, as distanciou dela.

Figura 20 – Lista dos Serviços do INSS

Serviços do INSS
Peça pelo Meu INSS ou telefone 135

Benefícios

- Acordos Internacionais
- Aposentadoria por Idade Urbana
- Aposentadoria por Idade Rural
- Aposentadoria por Tempo de Contribuição
- Aposentadoria da Pessoa com Deficiência por Idade
- Aposentadoria da Pessoa com Deficiência por Tempo de Contribuição
- Auxílio-Reclusão Rural
- Auxílio-Reclusão Urbano
- Benefício Assistencial a Pessoa com Deficiência
- Benefício Assistencial a Pessoa com Deficiência – Microcefalia
- Benefício Assistencial ao Idoso
- Benefício Assistencial ao Trabalhador Portuário Avulso
- Pecúlio
- Pensão Especial - Crianças com Microcefalia decorrente do Zika Vírus
- Pensão por Morte Rural
- Pensão por Morte Urbana
- Salário-Maternidade Urbano
- Salário-Maternidade Rural
- Seguro Defeso - Pescador Artesanal

Reativar Benefício

- Reativar Benefício Assistencial Suspenso por Inclusão no Mercado de Trabalho
- Reemitir Parcelas - Seguro Defeso
- Renovar Declaração de Cárcere/Reclusão
- Requerimento de Antecipação de Pagamento da Revisão do Art. 29
- Simular Aposentadoria
- Socialização de Informações (Serviço Social)
- Solicitar Certidão de Inexistência de Dependentes
- Habilitados à Pensão por Morte (para quem não recebe pensão)
- Solicitar Encerramento de Benefício por Óbito
- Solicitar Desistência de Benefício
- Solicitar Exclusão de Desconto de Mensalidade Associativa/Sindicato em Benefício Previdenciário
- Solicitar Pagamento de Benefício não Recebido
- Solicitar Prova de Vida - Maior de 80 anos
- Solicitar Prova de Vida - Dificuldade de Locomoção
- Solicitar Valor não Recebido até a Data do Óbito do Beneficiário
- Suspender o Benefício Assistencial à Pessoa com Deficiência para Inclusão no Mercado de Trabalho
- Validação Facultativo Baixa Renda

Certidões, Declarações ou Extratos

- Alterar Local ou Forma de Pagamento
- Atualizar Dados do Imposto de Renda Direto na Fonte (DIRF) (no caso de titular falecido, só no 135)
- Atualizar Dependentes para Imposto de Renda
- Atualizar Dados Cadastrais do Beneficiário (nesse caso, quando já possui um benefício)
- Atualizar Dependentes para Imposto de Renda
- Atualizar o Imposto de Renda para Declaração de Salda Definitiva do País
- Atualização de Dados Cadastrais (quando ainda não possui benefício)
- Bloquear/Desbloquear Empréstimo Consignado
- Cadastrar ou Atualizar Dependentes para Salário-Família
- Cadastrar ou Renovar Procuração
- Cadastrar ou Renovar Representante Legal
- Cadastrar/Alterar/Excluir Pensão Alimentícia
- Carta de Concessão do Benefício
- Certidão de Tempo de Contribuição
- Certidão para Saque de PIS/PASEP/FGTS (só pelo 135)
- Declaração de Beneficiário do INSS – Consta/Nada Consta
- Declaração para o Contribuinte Individual (DRSCI)
- Desbloqueio por conta do Cadastro Único (só no 135)
- Emitir Guia de Pagamento (GPS)
- Excluir Procurador/Representante Legal
- Extrato Previdenciário (CNIS)
- Extrato de Empréstimo Consignado
- Extrato de Pagamento de Benefício (HISCRE)
- Extrato para Imposto de Renda (IR)

Recurso, Revisão, Cópia

- Cópia de Processo (no caso de titular falecido, só no 135)
- Recurso Especial
- Recurso Ordinário
- Revisão

Perícia Médica

- Resultado de Perícia Médica
- Solicitação de Acréscimo de 25%
- Solicitação de Auxílio por Incapacidade Temporária
- Solicitação de Auxílio-Acidente
- Solicitação de Isenção de IR

Serviços que precisam de agendamento para ir à agência do INSS

- Cópia de Laudos Médicos
- Cumprimento de Exigência
- Entrega de Documentos por Convocação
- Realizar Prova de Vida (Situações Excepcionais Não Resolvidas Pelo Banco)
- Socialização de Informações (Serviço Social)
- Vista/Carga de Processos

Fonte: INSS (2020).

Conforme dados apresentados pelo INSS à imprensa em janeiro de 2020, 90% do atendimento do INSS atualmente é realizado através dos canais remotos, enquanto que apenas 10% acontece nas APS (TV BRASIL GOV, 2020).

Apesar do Instituto reiterar que o atendimento atualmente é realizado preferencialmente à distância, ainda é grande a demanda por atendimento presencial¹⁵² nas

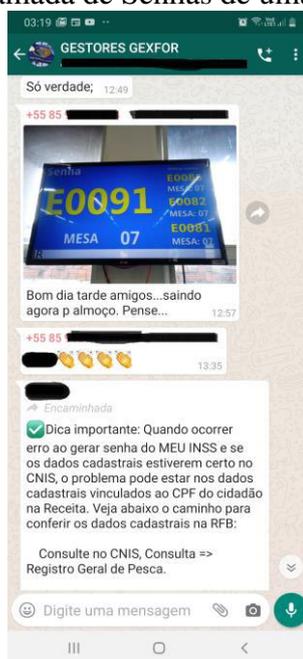
¹⁵² Em reportagem de 14/01/2020 a imprensa denuncia que os cidadãos de Camaçari-BA precisam dormir na porta da APS Camaçari para tentarem pegar uma senha para atendimento, na manhã do dia seguinte. Disponível em: <https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2020/01/14/video-em-busca-de-atendimento-beneficiarios-formam->

APS, ainda que para uma quantidade menor de serviços atendidos presencialmente.

Os cidadãos que ainda vão até as APS procuram informações, emissão de senha inicial para acesso ao Meu INSS e ainda para apresentar documentos requisitados pelo Instituto quando da análise dos seus pedidos de benefícios.

Na mensagem abaixo, datada de 14/01/2020, o Gerente de uma APS do interior do Ceará, em virtude das aposentadorias de servidores daquela unidade e da suspensão dos contratos de estágio, sendo ele o único servidor lotado, alerta para o fato de ter atendido 91 senhas e estar saindo para almoçar somente depois de concluí-las às 12:57. Um privilégio de servir que não se reserva somente a ele, mas a inúmeras outras agências cujos servidores se aposentaram até dezembro de 2019, restando apenas um servidor, o próprio Gerente.

Figura 21 – Painel de Chamada de Senhas de uma APS do Interior do Ceará



Fonte: Whatsapp (2020).

Outra dificuldade institucionalizada pelo INSS Digital, segundo expressaram os entrevistados, é o aumento exagerado do quantitativo de processos, sem a correspondente capacidade de análise por parte do Instituto, questão que também foi abordada pelos servidores na etapa anterior da entrevista, ao relatarem dificuldades decorrentes da implantação do Projeto.

E o atendimento era por servidor, então o servidor tinha uma capacidade de cinco por dia, tinha dez servidores, então dez servidores vão atender cinco, dá 50 atendimentos 'né'? E isso foi desfeito. (Servidor 1).

As consequências do aumento do volume de processos para análise num contexto de esvaziamento do quadro de servidores é a redução da resolutividade na análise dos pedidos, intensificada por outra barreira trazida pelo Digital que foi a extinção do atendimento presencial, que, por sua vez, criou a necessidade de os servidores que atuam na análise dos requerimentos tivessem seu trabalho dificultado dada a necessidade de pedir documentos complementares aos cidadãos, por não terem apresentado ao protocolarem seus pedidos. O INSS está “provando do próprio veneno”. Mas como o Instituto é composto por servidores, são eles que carregam sobre si os flagelos criados por seu senhor.

E a presença também ‘né’, então agora você analisa, só olhando ‘pro’ computador e a quantidade também aumentou, então você perde aquela questão de estar frente a frente com o segurado ‘né’ até pra explicar, ele falar alguma coisa e você já explicar, então ele sai com a exigência sabendo o quê que precisa fazer, ‘tá’ entendendo? Essa é a vantagem, a resolutividade era mais rápido ‘né’? (Servidor 2).

Como já se abordou no item anterior, o resultado do aumento de processos protocolados, aliado à falta de servidores cujo déficit só poderia ser suprido com a realização de concurso público, não resultou em outra coisa senão na intensificação do trabalho do servidor. Um trabalho precário em sua essência, uma vez que o trabalhador sequer dispõe das condições mínimas para a realização do seu trabalho, como exemplifica o Servidor 2.

Como abriu isso, todo mundo manda pela internet, Acordo de Cooperação Técnica e tal, o servidor até já deram até uma pontuação agora (BMOB), então assim, o volume, a cobrança, olha já tem milhões de processo aguardando, então isso aí, ‘tá’ entendendo? Antes o quê que aguardava? Era o agendamento, o segurado aguardava, agora o processo entra e o servidor fica com aquele peso de ter milhões de agendamentos ‘pra’ você ali, ‘tá’ entendendo? (Servidor 2).

Numa leitura atenta da fala do servidor é possível perceber o sentimento de pressão gerado pelo órgão sobre os servidores. Muito embora o INSS tenha buscado soluções para o problema por caminhos que dificilmente trarão respostas eficazes, pois a falta de servidores que é uma questão estrutural e antiga, só pode ser sanada com a contratação de novos servidores, preferencialmente mediante a realização de concurso público, qualquer medida diferente dessa será vã.

Assim como observado nas respostas ao tópico anterior da entrevista, quando questionados sobre o processo de implantação, em resposta a este item, os servidores afirmaram que o INSS Digital trouxe algumas soluções, mas, num movimento bidimensional, também dificultou o trabalho dos servidores, pois impôs o desenvolvimento de novas habilidades necessárias ao seu desempenho.

Você tem lá de imediato os arquivos que você consegue visualizar. No começo foi muito estranho trabalhar com as telas que até então a gente só via papel depois que começou a entrar no sistema na tela aí ficou assim um pouco de dificuldade 'pra' ficar olhando um computador e outro, mas depois eu comecei a fluir. (Servidor 3).

O segundo tópico proposto aos entrevistados teve por objetivo captar seus relatos sobre as mudanças que o INSS Digital trouxe ao seu trabalho, oportunidade em que descreveram como era o trabalho antes e depois do Projeto.

Inicialmente os servidores entrevistados reiteraram que a implantação do Projeto se deu de maneira drástica, porque não contou com planejamento nem possibilitou aos envolvidos uma capacitação prévia para operarem os sistemas, embora tenham reconhecido que mudar é vital, tanto que repetiram que as mudanças introduzidas pelo INSS Digital são tendência e sinônimo de modernização e inovação no serviço público.

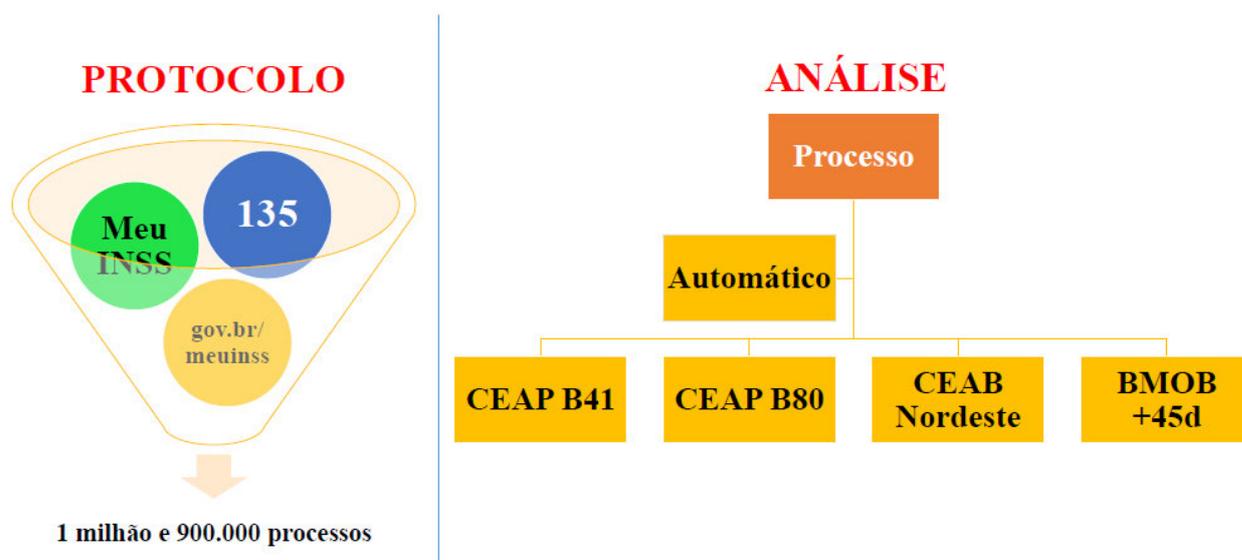
Paradoxalmente, os entrevistados admitiram que, do ponto de vista da extinção do atendimento presencial dos segurados, que agora têm atendimento quase exclusivamente à distância, via canais remotos de atendimento, o Projeto representou um verdadeiro retrocesso, ainda que, para alguns usuários seja mais fácil e cômodo requerer benefícios ou serviços.

Apesar disso, os servidores defenderam a liberdade e a tranquilidade de analisar os processos de requerimentos sem a presença dos cidadãos nas APS, que tanto possibilitaram que seu trabalho passasse a ser feito sem tanta pressão, criou o obstáculo de contactar os requerentes para o cumprimento de exigências, a apresentação de documentos, antes entregues diretamente no balcão de atendimento, o que tornou a etapa de digitalização dos processos muito importante no processo de trabalho dos servidores analisadores e também no processo de reconhecimento de direitos aos benefícios por parte do INSS.

Outra mudança que foi destacada pelos servidores participantes da pesquisa foi a criação das várias filas virtuais que os cidadãos permanecem aguardando a análise dos seus requerimentos, visto que além da data de protocolo, com o INSS Digital, os processos são separados por espécie, com a criação das Centrais de Análise e do bônus por produtividade.

Ao falar das múltiplas filas virtuais, os entrevistados se referiram às CEABs, CEAPs, e ao BMOB, que trabalham processos com diferentes espécies e datas de protocolo, de modo que a dinâmica de armazenamento dos processos para posterior distribuição aos servidores analisadores se dá conforme ilustra a figura abaixo:

Figura 22 – Dinâmica de Protocolo e Distribuição dos Processos de Requerimentos



Fonte: Elaborado pela Autora.

O requerimento dos benefícios e serviços, após o INSS Digital passa por duas etapas, o protocolo, em seguida, a análise. O protocolo dos requerimentos é feito através dos canais remotos de atendimento, seja por telefone (Central 135) ou pela internet (aplicativo Meu INSS ou endereço eletrônico), posteriormente é distribuído para análise.

A análise do processo passa pelo filtro automático, o reconhecimento automático de direitos, que é uma tentativa de decidir o pedido pelo próprio sistema, sem análise de um servidor. O reconhecimento automático acontece nos pedidos de Aposentadoria por Idade e Salário-Maternidade Urbanos, nos casos em que o (a) requerente alcancem todos os requisitos exigidos e possuam seus dados cadastrais e vínculos empregatícios devidamente preenchidos e atualizados. Nesta hipótese, a resposta é emitida pelo próprio sistema, em alguns minutos após o protocolo e, quando a decisão é favorável, os créditos decorrentes da decisão são enviados à rede bancária num prazo de até 15 (quinze) dias após o pedido.

Para os casos em que o sistema não consegue fazer o reconhecimento automático, o processo vai para as CEAPs, aquelas responsáveis pela análise dos pedidos de Aposentadoria por Idade Urbana e Salário-Maternidade Urbana, operacionalizadas por servidores em regime de teletrabalho.

Os demais processos, isto é, todas as demais espécies de requerimentos são distribuídas para as CEABs, uma em cada região do país, ou para o BMOB, especificamente os processos protocolados há mais de 45 dias, que serão analisados por servidores que aderiram ao programa de bonificação por produtividade e analisam estes processos foram de

sua jornada de trabalho ordinária, sendo remunerados por cada processo analisado.

O BMOB e as novas modalidades de trabalho, todos introduzidos após a chegada do INSS Digital, a partir de julho de 2019, foram objeto do terceiro tópico proposto aos servidores entrevistados, como se segue.

7.3 Novas modalidades de trabalho: quando chegam os privilégios?

O terceiro tópico trabalhado na entrevista utilizada em campo tratou de requisitar dos participantes que falassem a respeito das novas modalidades de trabalho introduzidas no INSS após a implantação do Digital, o regime de trabalho semipresencial e o teletrabalho.

De acordo com o presidente do INSS, Renato Vieira, junto com a transformação digital, o INSS implementou inovações na gestão do trabalho dos servidores, possibilitando a eles trabalharem de qualquer lugar, sem a cobrança com o SISREF, o sistema eletrônico utilizado pelos servidores para o registro da frequência, ficando livres para produzirem de casa, de quisessem.

Diz o ditado popular que “nada vem de graça”. Sob a suposta liberdade de trabalhar em qualquer lugar sem ter o ponto controlado pelo INSS, os servidores elevaram a produtividade no ano de 2019 em 108% (teletrabalho), enquanto que a produção dos servidores no semipresencial foi 54% maior. Como afirmou Renato, as novas formas de gestão mudaram a gestão do trabalho que passou de controle do tempo para controle da produtividade. A capacidade de análise de benefícios aumentou 38% entre os anos de 2018 e 2019 quando foram direcionados diversos servidores para a atividade de análise de processos.

O que há de óbvio, como afirmam os estudiosos, é que a conta é paga pelo trabalhador, às custas do seu trabalho precarizado, que ao se tornar desprotegido e instável, terreno fértil para a superexploração, precariza a vida do servidor.

O preço desse aumento de produtividade mesmo em um ano em que se registrou a saída de mais de 7.000 servidores, foi alto! Porque para conseguir “dar conta do negócio”, uma demanda que aumenta e de maneira inversa diminui-se a força de trabalho para atendê-la, a moeda foi convertida em suor e lágrimas dos servidores, cujas metas foram estabelecidas em 117 pontos para quem trabalha no regime de teletrabalho, por exemplo, um patamar mais elevado do que o exigido dos servidores que continuam executando suas tarefas nas dependências do órgão.

Mesmo neste cenário adverso, o governo comemora o crescimento no quantitativo de processos analisados e concluídos, 2019 foi o ano com o maior número de decisões, 9

milhões e 400 mil, disse o presidente (TV BRASIL GOV, 2020).

As novas modalidades de trabalho implantadas pelo INSS a partir de setembro de 2019 em muito se assemelham ao fenômeno da “uberização”¹⁵³ do trabalho, o assalariamento disfarçado de trabalho autônomo, teorizado por Antunes (2018, p. 34-35 e 37), que, ao operar a chamada escravidão digital, submete um quantitativo cada vez mais crescente de trabalhadores à geração de riqueza ao capital através do seu trabalho instável.

As semelhanças residem no fato de que esta tipologia de trabalho requer do trabalhador o exercício do seu trabalho, sendo o próprio trabalhador o responsável por providenciar as condições para fazê-lo, no caso do Uber, os motoristas assumem os custos com o veículo, além de pagarem taxas à plataforma a título de manutenção; no caso do INSS, os servidores vinculados aos regimes de trabalho fora da sede do órgão têm a obrigação de prover o computador, uma boa internet, um anti-vírus de qualidade, etc.

O teletrabalho está definido na Instrução Normativa nº 98/PRES/INSS, de 19/12/2018 como:

Atividade ou conjunto de atividades realizadas integralmente fora das dependências do INSS, mediante o uso de equipamentos e tecnologias de forma remota, sem necessidade de interação presencial, que não se configura como serviço externo, e dispensado do controle de frequência (INSS, 2018).

Quando da implantação do INSS Digital no fim de 2017, o teletrabalho surgiu como possibilidade e perspectiva futuro, só tendo se concretizado em setembro de 2019, quase dois anos depois, quando efetivamente os servidores selecionados para o teletrabalho iniciaram suas atividades fora das dependências físicas do INSS.

O dia 01/09/2019 foi, portanto, o marco do teletrabalho do INSS. No âmbito da Gerência Executiva Fortaleza, foram selecionados cerca de 10 servidores que participaram do processo seletivo, ocasião em que foram analisados alguns requisitos, dentre os quais, um dos principais foi o fato de os servidores estarem já realizando análise de benefícios há pelo menos seis meses.

Deste modo, ficaram de fora da seleção para o teletrabalho servidores que estavam desempenhando atividade no atendimento ao público e aqueles que não tinham experiência comprovada na análise de benefícios pelo menos dos 06 meses que antecederam o processo.

A GEXFOR, atualmente, possui cerca de 10 servidores no regime de teletrabalho, portanto desempenham o trabalho sem precisar ir às APS e estão distribuídos na análise exclusiva dos requerimentos de Aposentadoria por Idade (B41) ou Salário Maternidade

¹⁵³ Ver também Antunes (2019, p. 16).

Urbano (B80), que passaram pela análise automática do sistema e não tiveram reconhecimento automático¹⁵⁴.

As novas modalidades de trabalho no INSS são terreno fértil para pensar o trabalho dos servidores, exatamente pelos parâmetros utilizados pela instituição para justificá-las, todos relacionados ao aumento de produtividade, racionalização dos custos operacionais, numa cultura orientada a resultados, indicando que o INSS Digital e suas estratégias de inovação estão afinadas com o Estado neoliberal e com o gerencialismo. Como explica o Gestor abaixo, a lógica do BMOB é estimular os servidores a produzirem.

Então se eu quero que a quantidade de servidores que atinjam a meta aumente, eu tenho que criar programas que me garantam que ele vai chegar naquela meta, isso é o básico da coisa. (Gestor 3).

Quando pedimos aos servidores que expressassem seu posicionamento acerca do teletrabalho e do trabalho semipresencial, as respostas ficaram polarizadas entre aqueles que se manifestaram a favor e os que se opõem a essas novas formas de trabalhar.

7.3.1 Teletrabalho: que trabalho é esse?

A primeira questão levantada por um dos entrevistados é a possibilidade oferecida pelo novo regime de trabalho para trabalhar em casa.

Eu acho o teletrabalho bom ‘né’, realmente você ter a possibilidade de trabalhar em casa, quem tem, quem consegue se controlar ali, reservar um tempozinho ‘pra’ você trabalhar em casa, eu acho válido. (Servidor 3).

É interessante observar que, quando o servidor fala em “reservar um tempo para trabalhar em casa” ele está se referindo ao fato de que, a realização do teletrabalho pressupõe a organização do tempo de forma que possa realizar também outras atividades, que pode ser o trabalho doméstico ou ainda o exercício de outra atividade remunerada paralela, numa demonstração de que a suposta liberdade, na verdade, é uma porta que se abre para a superexploração do trabalho, visto que a precariedade do trabalho hoje obriga os trabalhadores a se submeterem à servidão moderna, devendo sentir-se privilegiados com isso, conforme estudo de Antunes (2018).

¹⁵⁴ O reconhecimento de direito automático aos benefícios previdenciários visa à concessão mais rápida das Aposentadorias por Idade e Salários-Maternidade de trabalhadoras urbanas. Ao requererem uma dessas duas espécies de benefício, o pedido é analisado pelo próprio sistema que pode emitir a decisão eletrônica do pedido em até 60 segundos após o requerimento, comumente funciona para os casos em que o trabalhador não possui pendências cadastrais ou pendências nos vínculos empregatícios. Caso o sistema não consiga efetivar a concessão automática, o pedido é imediatamente direcionado aos teletrabalhadores, ficando armazenados nas

A possibilidade de trabalhar não somente em casa, mas em qualquer lugar, segundo o Gestor 3, é um dos fatores favoráveis à adesão ao teletrabalho.

No serviço público, e a gente tem diversos exemplos aí de *home office*, e eu acho que é uma forma de estimular as pessoas a baterem a meta, porque 'pra' ficar nesse programa de gestão, tanto no semipresencial, quanto no teletrabalho, eles têm que atingir a meta, porque senão são desligados e eles só vão poder voltar um ano depois. (Gestor 3).

E os servidores, o que é que ganham? Eles ganham porque podem estar em qualquer canto fazendo os processos, ele pode estar numa viagem internacional, pode estar em outro estado, pode 'tá' numa praia, enfim, não importa horário. O servidor ganha porque não tem que se deslocar, ele faz a sua jornada, pode ter outra atividade para estudar, enfim uma série de benefícios. (Gestor 3).

De acordo com a fala de um dos Gestores entrevistados, o teletrabalho surgiu como estratégia do INSS para contemplar algumas necessidades do servidor e da instituição. Do servidor é possibilitar que exerça atividade paralela ao serviço público e ainda consiga produzir mais para o Instituto, ainda que seja fora do seu horário de trabalho, já que a Administração Pública não admite o pagamento de horas extras. A solução daria conta de outra demanda que é o alcance da meta de 90 pontos.

Acho que a idéia, desde o começo, era que o INSS pudesse pagar os servidores que quisessem fazer hora extra. Como, hoje, isso não existe no serviço público, criou então esse tipo de bonificação, na minha opinião, dependendo dos resultados que isso traga, isso pode virar uma espécie realmente de hora extra consolidada. Você tem a meta de 90 pontos. O que o INSS quer é que todos batam a meta simples de 90 pontos. Então, se ele conseguir aumentar a quantidade de servidores que batem a meta 'pra' que o que fizer além de 90 pontos seja bonificado, eu acho que isso vai ter mais efeitos financeiros, mais resultados positivos, para a população e 'pro' servidor. (Gestor 3).

Deste modo, os entrevistados afirmaram que a adesão a esta nova modalidade de trabalho implica no atendimento a um perfil que está ligado ao atendimento de outras necessidades ou expressões da desvalorização do servidor ou da precarização do trabalho.

Observe-se que, na fala do Servidor 1 ele afirma que o teletrabalho só é vantajoso para aquele servidor cuja lotação seja em município distinto de sua residência. Esta justificativa para adesão ao teletrabalho apareceu de modo recorrente nas respostas dos participantes, alertando para a necessidade de se aprofundar na análise dos sentidos, de modo a perceber que, uma das questões que se coloca é que, nesta lógica o teletrabalho se justificaria para suprir uma demanda que poderia ser resolvida através de um processo de remoção, por exemplo.

Isso 'pra' quem mora perto como eu, aqui a 3 km da agência não tem sentido

caixas virtuais enquanto aguardam análise.

entendeu, eu prefiro vir ‘pra’ agência, você tem mais contato realmente, você tem contato com os colegas, isso é importante, e o teletrabalho ele é muito vantajoso ‘pra’ quem mora longe, aliás quem ‘tá’ lotado em uma agência de outro estado, tem essa possibilidade ‘pra’ ficar perto de casa. (Servidor 1).

Eu acredito que ‘pro’ servidor que ‘tá’ distante da sua casa, às vezes ele assumiu no interior e a vida dele toda ‘tá’ na capital, ele pode querer o semipresencial ou o teletrabalho. (Servidor 2).

Assim para quem tem disciplina para quem tem controle de trabalhar e que está fora do seu estado eu acho que não é um mal trabalho. (Servidor 3).

O teletrabalho, eu vejo que ele beneficiou servidores que estão em determinados tipos de situação, dentro do INSS. Servidores que estão lotados em agências longe do seu domicílio, e que não conseguem remoção, por causa da própria circunstância do INSS, é difícil servidor conseguir a remoção, esse servidor pode se beneficiar pelo teletrabalho, porque ele pode trabalhar em casa, então, ele pode estar próximo da família e não lotado numa agência aí a centenas de quilômetros da sua residência. (Gestor 2).

Ah, para mim não interessa, mas, com certeza, ‘pra’ muita gente isso vale. A gente tem pessoas, exemplos, que estavam, são do Ceará, que estavam no Pará, no Amazonas, no Acre e só com o teletrabalho que conseguiu voltar para casa, porque com remoção não ia conseguir nunca. (Gestor 3).

Aliada à justificativa da distância de casa para o trabalho, existe o fato de que os servidores entrevistados acreditam que há um perfil adequado ao regime de trabalho e este perfil associa-se à habilidade que o servidor precisa ter para administrar o tempo, afinal, nestes dias “tempo é dinheiro”, por isso não se admite perder tempo.

O teletrabalho eu vejo que, como uma opção para pessoas que trabalham longe de suas residências ou não gostam do local de trabalho ou até mesmo não gostam de sair da sua casa. Eu acho que existem os perfis das pessoas que aderiram ao teletrabalho. (Servidor 4).

Não me enquadro em nenhum dos perfis, trabalhar longe de casa, eu gosto do meu local de trabalho, eu não gosto de estar isolada dentro de casa, é como se eu perdesse a minha vida social se eu passasse a trabalhar em casa, então ‘pra’ mim não é. (Servidor 4).

Conforme explica o professor Ricardo Antunes, estas novas modalidades de trabalho fundam-se numa combinação do mundo digital com a servidão à doutrina corporativa, conformando um processo de servidão moderna.

Como o trabalho *on line* fez desmoronar a separação entre o tempo de vida ‘no’ trabalho e ‘fora’ dele, floresce uma nova modalidade laborativa que combina mundo digital com sujeição completa ao ideário e à pragmática das corporações. O resultado mais grave dessa processualidade é o advento de uma nova era de ‘escravidão digital’, que se combina com a expansão explosiva dos ‘intermitentes globais’ (ANTUNES, 2018, p. 37).

Neste sentido, aquilo que, a priori, se apresentou como benefício, pode implicar no aprofundamento da exploração pelo trabalho, pois gera mais exigências para o trabalhador.

A fala do servidor abaixo retrata bem este paradoxo, quando afirma que o benefício de trabalhar em casa é poder administrar melhor o tempo para conseguir trabalhar mais. Vale observar que o aumento de trabalho virá sob a forma de aumento da meta do INSS para o servidor, que exigirá dele mais produtividade, mais trabalho; e, ainda, mais trabalho, porque ele exercerá atividade concomitante com a do serviço público, algo comum entre servidores que tem formação em Direito, por exemplo, e desejam exercer a advocacia paralelamente ao seu trabalho no INSS, mas são impedidos pela obrigatoriedade do controle de ponto que o trabalho presencial prevê.

Ele também pode beneficiar servidores que tem mais de uma atividade profissional, e que precisam administrar o tempo, para poder dispor desse tempo, a fim de exercer uma outra atividade profissional, fora o serviço público, fora o INSS. (Gestor 2).

Semelhantemente, outro Gestor complementa que o INSS sabe do interesse dos servidores de exercer outra atividade concomitante como o serviço público, de modo a complementar renda.

Eu acho que a proposta do BMOB não... só passou desse jeito por que a opinião pública ia cair em cima, se não fosse porque ela foi junto com o projeto de combater a fraude e tudo mais, que foi incluída nesse pacote, mas a ideia, desde sempre, da DIRBEN e da DIRAT, era que esse servidor, porque é assim, ele sabe que o servidor tem outra atividade. A maioria do servidor tem outra atividade, você trabalha 6 horas, á tarde é advogado ou vai fazer Uber ou vai fazer uma outra coisa ‘pra’ complementar a renda. Sabendo disso ele pensou: por que eu não posso deixar o servidor mais tempo trabalhando para mim? (Gestor 3).

Outra questão advinda das reflexões acerca do teletrabalho trata do isolamento. A última fala em destaque revela que o teletrabalho gera isolamento. Vale lembrar, conforme discussão teórica anteriormente realizada, é interesse do capital isolar e desarticular os trabalhadores, enfraquecendo-os e desmobilizando-os para a resistência.

A exigência de maior produtividade para os servidores em regime de teletrabalho também foi criticada pelos entrevistados. A majoração da produtividade indica a intensificação do trabalho, além dos riscos que oferece à saúde do trabalhador.

O que eu não acho válido é uma meta bem maior que o trabalho na agência ‘né’, mais isso já acontece em outros órgãos também ‘né’, eu acho que na Justiça, no TCU também já é assim, a meta ela é muito maior entende? (Servidor 1).

Eu também não sei se as pessoas vão aguentar muito tempo ‘né’, porque o INSS ele começa com a cobrança de meta x, mas a gente pode entender que ele pode aumentar a qualquer momento. (Servidor 3).

Nem todos os entrevistados criticaram a diferença de pontuação exigida dos teletrabalhadores, como vemos na fala do Gestor 3.

Aí tem que pensar nisso. Ah, mas é injusto a gente ter que aumentar 20%, mas se você dividir 120 processos por 41 por 22 dias dá pouco, você consegue fazer 5 ou 6 por dia e uma pessoa rápida, que conseguir fazer esses 6 processos por dia, você consegue fazer em menos de uma manhã, então é uma vantagem. (Gestor 3).

Uma crítica recorrente ao regime de teletrabalho foi a responsabilização do servidor pelas condições mínimas necessárias à realização do seu trabalho. Os entrevistados discordam que o próprio servidor tenha que dar conta de uma meta maior, dos equipamentos de informática, estando todo o ônus depositado sobre o servidor. Isto é, para justificar a liberdade concedida ao servidor de não ter mais controle sobre o ponto, mas ter que trabalhar por produtividade, estabelece-se um novo mecanismo de controle que obriga o servidor a trabalhar mais, pois a meta de quem trabalha em regime de teletrabalho é 30% maior que a dos servidores em regime normal de trabalho, pois é calculada proporcionalmente a 8 horas de trabalho e não a 6 horas como acontece com os não participantes do teletrabalho. Muda a forma de atender, muda a forma de trabalhar, mas não muda a essência do trabalho, a exploração e o controle.

Então, certo que isso é um dos critérios, porque eu já vi nos outros órgãos também que é assim, a meta sempre é maior 'né', justamente 'pra' justificar o fato do servidor não estar a agência 'né' e tudo, e a meta é maior, mas assim, os custos também, os custos envolvidos ficam com o servidor, então eu acho que essa meta deveria ser assim, não vou dizer igual mas um pouco só maior, não tão grande, porque tem os custos 'né'. (Servidor 1).

Mas as metas, a estrutura, o certificado, você ganha com isso, com o teletrabalho, uma obrigação muito grande, tudo o que acontecer é culpa sua, o computador quebrou, você vai ter que ajeitar, o certificado, às vezes a maioria tem que comprar, outros não fornece 'né', alguns tão conseguindo, enfim, eu acredito que só interessa, isso aí, o teletrabalho, quem 'tá' distante de casa, que aí quer realmente ganhar esse ônus aí de, dessas obrigações, de uma maneira geral, eu que moro próximo, eu não quero o teletrabalho. (Servidor 2).

Eu acho que o INSS fez de uma forma que não dá condições 'pro' servidor fazer esse teletrabalho, talvez tenha algumas pessoas que possam, outras não. Primeiro, o INSS não dá os equipamentos, não dá computador, não dá internet, tudo é por conta do servidor. Segundo, eu já vi alguns grupos comentando que já deixaram de receber vale-transporte, adicional de insalubridade, então, quer dizer, é tipo uma pegadinha entendeu? Uma coisa é você criar um serviço como o teletrabalho, mas de uma forma que você possibilite que o servidor possa executar essa função e eu acho que não foi dado o que é necessário 'pro' servidor poder fazer isso. (Servidor 5).

Se assim se manifesta o programa, eles deveriam então nos dar acesso para trabalhar em casa, nos dar inclusive a questão da certificação digital como foi dado para os outros servidores do teletrabalho, mas não é assim que se apresenta o programa, você que tem que ser responsável por tudo, por computador, por certificação digital, por ter um bom antivírus, o ônus pela infraestrutura é todo do servidor. (Servidor 4).

Em tom de crítica, os entrevistados afirmaram que os requisitos para ingresso nos programas de teletrabalho e semipresencial são excludentes e contraditórios, porque ao

mesmo tempo em que o Instituto necessita e se propõe a direcionar maior quantitativo de sua força de trabalho à atividade fim, a análise de benefícios, impõe requisitos que desfavorecem a participação dos servidores, tais como o fato de ele ter que ter estado por no mínimo 6 meses analisando processos antes da adesão.

Olha eu acho assim, eu não pude participar do teletrabalho, mesmo porque eu não 'tava' na análise, e tinha que ter um período mínimo de 6 meses analisando processos, no mínimo 'né'? Aí eu não fui contemplado, tanto é que eu me inscrevi só por me inscrever mesmo, sabia que ia ser reprovado e também não fui contemplado no semipresencial, porque também não estava na análise e eu 'tô' só na CEAB agora. (Servidor 3).

Outro paradoxo apontado pelos entrevistados quanto ao teletrabalho é que não foram oferecidas as condições mínimas para a execução do trabalho, como por exemplo, o acesso remoto aos sistemas corporativos. Antes acessados somente nas dependências do órgão, representam o exato diferencial do trabalho convencional, sendo, portanto, inadmissível, como relataram os servidores. Como o INSS pode exigir produtividade do servidor se sequer foram dadas as condições para o trabalho? Esse processo de instabilidade e frustração com o trabalho, bem como os abusos vivenciados no ambiente de trabalho, comumente tem levado os trabalhadores ao adoecimento, como afirmam Praun (2019) e o Servidor 3.

Agora a dificuldade que as pessoas estão tendo ainda é a falta de sistema que as pessoas não estão conseguindo acessar, SIBE, Plenus entendeu? Algumas coisas assim que vai precisar e as pessoas não estão conseguindo acessar de casa ainda. (Servidor 3).

Para o Gestor 3, as condições de trabalho precárias no primeiro mês de funcionamento do regime de teletrabalho representou aprendizado para a instituição e para os servidores.

No começo, foi o primeiro mês, setembro, teve muita inconsistência, falta de sistema, e aí não tinha todos os acessos e ainda está em fase de aprendizado e de se acostumar, a Direção ir se acostumando com o sistema e os servidores também. (Gestor 3).

Apesar do cenário desolador, houve quem encontrasse fôlego para crer em possibilidades de melhoria, num futuro cercado das incertezas próprias do mundo do trabalho do capital do nosso tempo.

Mas eu acredito que no futuro tende muito a melhorar esse trabalho até porque as pessoas estão trabalhando só com um tipo de espécie. (Servidor 3).

Esta esperança se chama especialização do trabalho. Diferentemente do perfil

gerencialista em que o servidor precisava saber fazer tudo, a estratégia de especialização foi recentemente retomada pelo INSS para gerar resultados, em nome da elevação da produtividade dos servidores, que implica no aumento da quantidade de tarefas concluídas, processos de requerimentos de benefícios analisados e concluídos. Nesta equação, a análise apenas não conta. É um trabalho invisibilizado pelo INSS, porque somente os processos que além de serem analisados são também concluídos é que integram o cômputo do pagamento da gratificação.

Agora eu acredito que assim, que era para ter feito ou talvez não sei porque, mas a pensão não era para ter ficado de fora, eu acho que uma pensão para mim é mais importante do que um salário maternidade, porque se a gente for colocar na balança, ah a mãe 'tá' precisando daquele dinheiro, mas a pensionista também está precisando daquele dinheiro então eu achava que o B80 era para ser mesclado com pensão, e mas já que não fizeram eu achei que era para ter contemplado uma central só de pensão, porque a pensão é muito, é muita, dá muita demanda. (Servidor 3).

Quando se fala em especialização do servidor, identificam-se duas linhas de pensamento. Tem quem prefira trabalhar o mesmo tipo de processo, a mesma espécie de benefício, ou mesmo serviço, porque o servidor segue a mesma sistemática de análise, é a mesma documentação necessária, o mesmo fundamento legal para reconhecimento, a mesma legislação, então o servidor consegue tornar mais fluente o processo de trabalho, possibilitando o alcance de maior produtividade.

Opostamente, outro grupo de servidores considera que, ao analisar uma única espécie de benefício ou executar o mesmo serviço, torna o trabalho mais monótono, enfadonho, optando por não se especializar em um único tipo de benefício, podendo tornar o atendimento ao segurado até mais injusto, porque em lugar de uma fila única onde todos os processos aguardarão análise, a depender da data em que foram protocolados.

Eu acho que pode ser injusto 'pro' segurado também, porque se você não coloca todo mundo pra trabalhar todas as espécies, como é que a DER vai ser respeitada né? Porque se eu trabalho uma aposentadoria por idade, vamos supor, minha análise é mais rápida, e tem um outro servidor que trabalha benefício assistencial e a análise dele é mais lenta, aquela pessoa que deu entrada primeiro no benefício assistencial vai ter o benefício dela analisado por último, do que um servidor que ta analisando aposentadoria mais rápido. (Servidor 4).

A definição do ITCGDASS pelo cômputo de tarefas concluídas impôs ao INSS utilizar-se estratégia da especialização do trabalho, em busca de maior produtividade, pela intensificação do trabalho do servidor, uma vez que quanto maior o número de tarefas concluídas, maior será o % do ITC GDASS, garantindo o pagamento integral da gratificação por desempenho do servidor.

E embora a DER seja um dos atributos básicos da distribuição dos processos pelas

Centrais de Análise para os servidores, de modo a tornar a distribuição equitativa e o processo de análise impessoal, acredita-se que esse princípio basilar não está sendo respeitado, como indica a fala do (a) entrevistado (a):

Hoje não está sendo respeitada a DER, porque existem várias caixas, tem a caixa de aposentadoria por idade, a caixa de salário maternidade (risos), a caixa do BMOB, é a caixa que ninguém sabe qual é o nome da caixa, mas estão guardados outros processos que daqui a pouco vai aparecer. (Servidor 4).

Em resumo, na fala do servidor abaixo apresenta os argumentos sobre os riscos e os benefícios advindos do teletrabalho para o servidor do INSS, para o Instituto e para os segurados, senão vejamos:

Mas o servidor que trabalha numa agência do INSS, no mesmo município onde ele reside, o meu entendimento, o teletrabalho ele não traz qualquer benefício, qualquer benefício. Ao contrário, traz um ônus enorme. Para o servidor, que tem que ter, por sua conta e risco, uma internet de excelente qualidade em casa, equipamentos bons em casa, e ele tem que manter tudo isso com o dinheiro dele, é tirado desse servidor o Auxílio- Transporte, é tirado desse servidor, não tenho certeza absoluta, mas, segundo algumas pessoas mencionaram, o Auxílio-Alimentação, então o servidor assume uma responsabilidade enorme, assume os riscos, porque, inclusive o risco de uma invasão por um hacker, de um vírus, de alguma coisa que traga alguma exposição dos dados sigilosos dos segurados, ele assume os riscos de tudo isso, as responsabilidades e o ônus de manter toda uma estrutura em casa para atender e, ainda, tem acrescido a esses riscos e a esses ônus 'né', que o servidor assume o fato dele perder o convívio com os colegas, a convivência com a categoria, ele se desliga, se isola, então isso, de certa maneira, fragmenta a categoria, desarticula a categoria. Ah, e se o servidor não tiver muita disciplina, ele pode também comprometer o próprio convívio familiar, porque, de repente, ele pode se enxergar ou se encontrar numa situação em que ele fica trabalhando nas horas que ele deveria estar descansando, deveria estar com a família, ou estar no lazer, ou estar no ócio mesmo, que é importante para todo ser humano. Então eu vejo com muita reserva o teletrabalho, por conta disso. Ele beneficia algumas pessoas, determinadas situações, mas, a maioria dos servidores, eu acho que ele pode trazer até um certo prejuízo. (Gestor 2).

7.3.2 Regime de Trabalho Semipresencial: eu queria ter na vida simplesmente

O regime de trabalho semipresencial também se constituiu como nova modalidade de trabalho recém-chegada ao INSS, em setembro de 2019, mais de dois anos depois da implantação do INSS Digital.

Consiste na possibilidade de o servidor trabalhar tanto na sua sede de lotação como em casa, revezando-se em 03 dias de trabalho nas APS e 02 dias em casa, por isso a denominação de semipresencial, porque pressupõe que somente parte dos dias de uma semana serão laborados de forma presencial, sendo o servidor parcialmente dispensado do controle de frequência, que só precisará ser registrado num limite de 12 horas por semana.

A idéia é que, por ser dispensado da submissão ao controle do ponto eletrônico,

que gera a obrigatoriedade de compensar dias não trabalhados como o recesso de final de ano¹⁵⁵, por exemplo, o servidor estaria livre para trabalhar alguns dias em casa, com a contrapartida do aumento da produtividade. Uma flexibilidade questionada pelos entrevistados.

Seria liberdade ou uma isca para garantir maior controle e exploração do trabalho?

As falas que se seguem dizem desse questionamento.

No começo eu pensei nisso, realmente eu pensei, e o semipresencial eu aderi porque existe essa possibilidade 'né', apesar de que não sei se ela vai se concretizar não entende? O que é bom é isso, que você fica, você 'tá' com horário flexível 'né', acho que a vantagem deles é essa, flexibilidade, se bem que agora, com o tempo, eu acredito que o SISREF vai, agora com esse outro aí (semi) o SISREF vai ou não vai ter, vai ser um registro menor ali, só de entrada, e você vai poder trabalhar dentro da sua meta, que se for uma meta atingível, beleza! Eu acho que vai ficar bom. (Servidor 1).

Então de imediato eu achei que fosse, até antes de aderir eu achava que era uma boa 'pra' mim como servidora porque eu poderia estar no meu local de trabalho, mas quando eu não quisesse vir trabalhar, eu poderia ficar em casa. (Servidor 4).

Até que ponto tratar-se-ia de flexibilidade a oferecer benefícios ao servidor? Ou o semipresencial, ao exigir aumento de produtividade, implicou em intensificação do trabalho? Essas indagações não se acham inteiramente dirimidas, porém, é preciso considerar que, o notável incremento de processos analisados no ano de 2019¹⁵⁶, seja por servidores que trabalham em regime presencial, semipresencial ou teletrabalho, aponta para a intensificação e, em consequência a precarização do trabalho no INSS, como revelam os relatos que se seguem.

Um dos gestores listou inúmeros benefícios para os servidores em regime semipresencial.

Já 'pro' semipresencial, também é uma vantagem, que o cara não tem SISREF, só tem que ir na agência 'né', se não me engano três vezes por semana, e naquele dia não tem que bater, às vezes só vai lá e registra o ponto. Então se você é uma pessoa rápida e focada, consegue fazer à vontade, porque você pode bater sua meta em dois, três dias da semana, e, nos outros dias, você pode fazer o que quiser, ah, vou fazer bônus, BMOB ou ir trabalhar ou fazer outra atividade. (Gestor 3).

Mesmo que ele não tenha obrigatoriedade de SISREF, como no caso do teletrabalho, do semipresencial (parece que o SISREF tem que registrar dois dias só, porque o SISREF ainda não está adaptado), ele tem que trabalhar mais, mas na prática, é trabalhar muito tempo, e possivelmente, mesmo trabalhando muito tempo, não vai

¹⁵⁵ No INSS, diferentemente de outros órgãos vinculados à União, o usufruto do recesso de final de ano regulamentado pela Portaria nº 3.409, de 24/09/2019, referente ao ano de 2019, por exemplo, depende de compensação, normalmente realizada no período de 04 meses, entre os meses de novembro a março.

¹⁵⁶ O presidente Renato Vieira calcula que após a implantação do INSS Digital, vem sendo analisados uma média de 1 milhão de processos por mês. O ano de 2019, aquele com maior quantitativo de processos analisados, encerrou-se com quase 9 milhões e meio de processos concluídos.

conseguir bater essa meta. (Servidor 4).

Na adesão eu fiquei me questionando será que eu iria conseguir a pontuação necessária 'pra' continuar no semipresencial, que seriam os 90 pontos? Então eu pensei, vou tentar fazer os 90 pontos, que são 3 dias, mesmo passando 12 horas na agência, chegando 7, saindo 7 da noite, 'pra' ver se eu consigo fazer os 90 pontos pra continuar no semipresencial. (Servidor 4).

A liberdade que o trabalhador busca com essas novas formas de trabalhar pode indicar seu real interesse em estar livre para trabalhar mais, o que quer dizer que as horas não trabalhadas pelo servidor no INSS podem estar sendo trabalhadas no exercício de outra atividade, como na condição de motorista de aplicativos, por exemplo, o que revela como mais uma face da superexploração do trabalho, tendo em vista que, para driblar a precariedade da remuneração ou as perdas salariais, no caso do INSS, o congelamento dos aumentos salariais desde 2017, o servidor se submete ao exercício de outra atividade fora do seu horário de trabalho ou mesmo aos finais de semana, como forma de prover o complemento de sua renda, considerando também não ser o salário base do servidor do INSS, em alguns casos nem igual ao salário mínimo vigente, dada sua composição majoritária por gratificações, sendo a de maior valor (80%) a GDASS, como já se discutiu anteriormente.

O semipresencial é mais uma vez 'pra' quem não quer ficar no seu local de trabalho, eu entendo isso, só é benefício pra quem não quer ficar no seu local de trabalho ou que precisa ter tempo livre fora pra fazer alguma outra atividade, não sei, que não é o meu perfil, eu não tenho outra atividade pra fazer fora daqui, quero fazer bem o meu trabalho entendeu? (Servidor 4).

De acordo com Sennett (2016, p. 67) aqueles que exercem poder nas empresas modernas são livres, mas esta liberdade é “amoral”. Estas novas modalidades de trabalho recém adotadas pelo INSS visando claramente ao aumento da produtividade dos servidores parecem estar nos conduzindo a esta liberdade amoral a que Sennett se referiu.

Neste sentido, a liberdade de trabalhar em casa, sob a suposição de que teria mais tempo, não é nada mais senão mera aparência, porque nesta dinâmica, o trabalhador realmente passa a ter mais tempo, mas é o tempo livre subjugado ao tempo de trabalho, além do que, a liberdade para criar seus próprios horários, justificativa comumente utilizada pelos trabalhadores, em verdade implica também em assinar um termo de autorização ao empregador, dando-lhe a liberdade de exercer maior controle, desta vez fora dos muros institucionais, invadindo o inviolável domicílio do trabalhador.

Esse prêmio causa grande ansiedade entre os empregadores; eles temem perder o controle sobre os trabalhadores ausentes, e desconfiam de que os que ficam em casa abusam dessa liberdade. Em consequência, criou-se um monte de controles para regular os processos de trabalho concreto dos ausentes do escritório. Exige-se que as

peças telefonem regularmente para o escritório, ou usam-se controles de intrarrede para monitorar o trabalho ausente; os *e-mails* são frequentemente abertos pelos supervisores (SENNETT, 2016, p. 65).

O risco intrínseco a estas sofisticadas formas de controle reside em sua incapacidade de dar conta do processo de adoecimento a que o trabalhador é submetido, o que é mais preocupante, porque em nome da liberdade a saúde tende a ser preterida, custando não raras vezes sua própria vida.

Espaços de trabalho propulsores de altos índices de desempenho e produtividade, estruturados com base em exigências que cada vez mais extrapolam as capacidades física e mental humanas, não conseguem se manter senão por meio de diferentes e sofisticados mecanismos de controle e coerção. O assédio moral é parte dessa engrenagem [...] é no contexto da acumulação flexível que elas assumem novo significado e se disseminam com vigor pelo mundo do trabalho (ANTUNES, 2018, p. 148-149).

Dentre as críticas que os entrevistados dirigiram ao trabalho semipresencial, está também a possibilidade de ele perder o contato com os colegas, fator que orientou a decisão por não participar deste tipo de trabalho que, como descreve Antunes (2018) favorece o isolamento social e contribui para a precarização das relações sociais.

O teletrabalho eu pensei em aderir só que, depois eu fiquei pensando, rapaz eu moro tão perto e, outra coisa, a gente vai ter umas dúvidas e você sabe que o treinamento da gente aqui, essas normas que vêm todo dia vão mudando e você pega mais aqui com os colegas, aqueles normativos, às vezes mudam as coisas e você nem sabe e aqui você já tem um contato com seus colegas diretamente né, o próprio chefe que tem orientação e, tem essa questão da meta que é muito maior. (Servidor 1).

Ainda em análise da fala do Servidor 1, nota-se sua preocupação com o isolamento que o trabalho pode proporcionar, impedindo o servidor inclusive de se qualificar para o trabalho, atualizando-se quanto às frequentes alterações dos atos normativos, pois as capacitações e treinamentos inexistem, obrigando os servidores a, por iniciativa própria, proverem esse treinamento em serviço, que depende da interação com os colegas.

Seguindo a mesma lógica, o Servidor 5 lembra que o não fornecimento por parte dos equipamentos pelo INSS, responsabilizando o servidor por adquiri-los cria um outro problema relacionado à falta de segurança da informação.

Eu acho que 'pra' gente trabalhar em casa o INSS deveria fornecer equipamento, internet e segurança também pra você trabalhar porque você fica sujeito até à invasão de hackers sabe? E o sistema da previdência ele tem que ter segurança, ele trabalha com dados de trabalhadores, e tem que ter cuidado 'pra' evitar né a invasão do sistema. Eu acho que o semipresencial se assemelha nesse aspecto também. (Servidor 5).

Aliás, de acordo como o Gestor 2, a falta de subsídios institucionais para a

realização do trabalho em regime semipresencial foi fator inviabilizador desta modalidade proposta. A maior incoerência observada no processo de implantação do regime de trabalho semipresencial é o não funcionamento remoto do SIBE, sistema corporativo utilizado para a análise e concessão do BPC, que o entrevistado chama de LOAS.

O entrevistado salienta também quão “absurdo” é, dentre as condições não oferecidas para a execução do trabalho, o INSS não disponibilizar, por sua iniciativa, o Certificado Digital¹⁵⁷.

O servidor que optou pelo semipresencial ele estava contando com a possibilidade de atingir as metas que são exigidas dele. Quando ele assumiu o semipresencial, ele viu que é muito difícil atingir essas metas, porque os sistemas, no semipresencial, eles não estão funcionando como deveriam funcionar. As pessoas reclamam de não ter condição de habilitar algumas espécies de benefícios, como LOAS, no semipresencial está caindo LOAS na caixa dos servidores, também tem que arcar com o ônus de todo de toda a infraestrutura tecnológica, inclusive o servidor tem que pagar o Certificado Digital, que eu acho isso o maior dos absurdos! O servidor tem que trabalhar na sua casa, pagando internet, energia, manutenção de computador, antivírus e, ainda tem que pagar o Certificado Digital, porque o INSS nem isso fornece, para ele acessar os sistemas corporativos do INSS, para poder analisar um benefício que está na sua caixa e com toda essa dificuldade de lentidão do sistema, de intermitência dos sistemas, o servidor acaba não conseguindo concretizar as suas as suas metas. O semipresencial ele ‘tá’ carecendo tanto de ajuste e a prova é tanta que nem a questão do ponto do servidor foi preparado para isso. Servidor hoje, para ser semipresencial, ele tem que assinar um ponto manual, ou seja, nós tivemos que, no momento em que se fala de avanço de incorporação de novas tecnologias no INSS, que é a questão do atendimento à distância, da análise de processo em casa, *home office* é uma coisa extremamente moderna, nós, ao mesmo tempo, estamos voltando à idade da pedra e o servidor ‘tá’ tendo que assinar o ponto impresso, em papel, porque não foi nem preparado o sistema de ponto do dia a dia, o SISREF, para que o servidor pudesse, nos dias que ele tem que estar na agência, bater o ponto, e, nos dias que ele não está agência, o código já ser colocado automaticamente com o semipresencial. Então, eu também vejo com reserva o semipresencial. (Gestor 2).

A lógica do cálculo da meta esteve presente no discurso dos entrevistados com grande frequência e a compreensão de que as exigências elevadas assim como a falta de respostas institucionais às demandas dos servidores foram decisivas para a adesão ou não dos participantes.

Na fala abaixo, o Servidor 2 julga a forma de cálculo da pontuação que mede a produtividade como injusta, pois não consegue dar conta da complexidade do trabalho realizado.

O semipresencial, no primeiro momento, ainda não vejo vantagem, com relação às metas que eles colocaram, realmente, as metas que colocaram alguma meta de pontuação, vamos supor eu fiz uma exigência pra uma segurada que ela tinha quase

¹⁵⁷ “Certificado Digital é o documento eletrônico que possibilita a troca segura de informações entre duas partes, com a garantia da identidade do emissor, da integridade da mensagem e, opcionalmente, de sua confidencialidade” (SERPRO, s/d).

dois anos de extemporaneidade, se ela conseguisse provar ou não, eu já teria que fazer uma exigência pra ela pagar umas brechas, só que eu não ia fazer uma exigência e mandar um boleto porque eu não sabia se ela ia cumprir tudo, ela cumpriu a maioria, mas não todos, então eu fiz uma segunda exigência, essa segunda exigência eu não pontuo, mas não era uma exigência qualquer, eu tive que primeiro ter um retorno dela, deveria pontuar, então eu, ela mandou a documentação, eu atualizei o CNIS, 90%, dois ou três meses não foi homologado, e aí sim eu tive a noção de quanto tempo ela teria, vi as brechas que tinha, pronto faltavam 12 prestações, 12 contribuições, aí eu tive que fazer uma outra exigência, eu não podia fazer essa sem que primeiro ela cumprisse, então quer dizer isso aí eu já deveria pontuar e não estou pontuando, ta entendendo? (Servidor 2).

Então acredito que essa pontuação é que realmente ta um pouquinho fora da realidade, ajustando essa pontuação, os processos você pontuando dentro do processo, sendo uma coisa mais justa, mais democrática, aí talvez até a gente consiga a pontuação que eles estão impondo hoje, desde que eu pontuasse mais em benefícios mais complexos ta entendendo? Poderia até conseguir, ta entendendo? (Servidor 2).

Então semipresencial ‘pra’ mim, pra eu continuar semipresencial ficaria bem complicado, 90 pontos, da maneira que se apresenta a pontuação de cada processo hoje. Vai ficar complicado, eu to vendo que eu não to vindo só 3 vezes, eu ‘tô’ vindo mais que 3 vezes, to vindo praticamente todos os dias e ainda assim com dificuldade de alcançar os 90 pontos. (Servidor 4).

No campo da administração de empresas, defende-se o envolvimento dos ditos colaboradores, a partir do pressuposto de que sua participação e seu conhecimento sobre as metas favorecem a realização do trabalho com vistas a alcançá-las.

De acordo com os servidores entrevistados, no processo de implantação do INSS Digital, falta clareza na definição das regras do jogo.

Neste sentido, esses “contratos de convivência” no trabalho nunca estiveram bem definidos, segundo os participantes da pesquisa, o que remete à proposição de Sennett que afirma que os trabalhadores do nosso tempo querem “trabalhar de acordo com contratos que estabeleçam exatamente o que terá de fazer”. Mas diz que esses contratos são, em grande parte, ficções” (SENETT, 2016, p. 18).

O semipresencial eu fiz a adesão de início, num primeiro momento, porque eles deram um prazo de 5 dias, então em 5 dias, da maneira que foi, inclusive 5 dias incluindo sábado e domingo, então você tinha que decidir nesses 5 dias se você ia aderir ao semipresencial. Então de imediato eu achei que fosse, até antes de aderir eu achava que era uma boa ‘pra’ mim como servidora porque eu poderia estar no meu local de trabalho, mas quando eu não quisesse vir trabalhar, eu poderia ficar em casa. (Servidor 4).

Essa instabilidade e as constantes indefinições que permeiam o trabalho, definiram o posicionamento do Servidor 4 de não participar do trabalho semipresencial, conforme relato abaixo:

Existem várias manifestações minhas como servidor dizendo que eu não quero estar no semipresencial até um segundo momento porque eu ainda não...queria estudar

melhor as opções que eu tenho. (Servidor 4).

Ao mesmo tempo em que demonstra a percepção da falta de clareza na definição das “regras do jogo”, emergem os retrocessos característicos da eliminação de direitos do servidor, tais como o não pagamento de benefícios como o auxílio transporte e auxílio alimentação de que fala o servidor:

Outra coisa que estão falando que eu não sei se é verdade, é que vão tirar auxílio transporte e auxílio alimentação das pessoas que estão no semipresencial. (Servidor 4).

O BMOB também foi uma das condições que me levaram a aderir inicialmente ao semipresencial, pelo pouco prazo você não consegue entender o processo todo e essa questão da GDASS, a mudança da análise ‘pra’ gente permanecer com a GDASS e o perigo de perdê-la veio depois da adesão ao semipresencial, veio depois. (Servidor 4).

Esse é meu pensamento hoje, eu tinha um pensamento antes do semipresencial, antes do programa, antes dessa mudança da aferição da GDASS eu tinha outro entendimento, hoje eu to com outro entendimento e sendo que ainda não é uma coisa pacífica. Daqui a pouco se eles disserem assim, vai todo mundo pra 8h, é possível que eu queira ir ‘pro’ semipresencial, é possível. (Servidor 4).

Eu não sei se é verdade, mas o semipresencial, se ele vier ‘pra’ tirar nosso auxílio transporte, tirar o auxílio alimentação, tem sentido você aderir a um programa desse? Hoje sendo 6h, porque ainda não passou pra 8h, tem sentido você aderir? Não tem. (Servidor 4).

Estas falas do servidor revelam também o reconhecimento da contradição existente entre os programas, enquanto reflexo das indefinições institucionais, que levam ao questionamento de que parece que o INSS “não sabe o que está fazendo”.

Primeiro deram a opção pra gente aderir ao semipresencial, depois é que apareceu a redefinição da aferição da GDASS, então por isso que depois da redefinição eu vi que era, para os servidores que não tinham aderido ao semipresencial, ia ficar mais tranquilo, iria ser mais fácil atingir a meta proposta pra que a gente não perdesse a GDASS, porque nos próximos 6 meses só iria ser exigido 54 pontos, enquanto que nós do semipresencial seria 54 pontos só agora em setembro/2019, a partir de outubro, 90 pontos. (Servidor 4).

O cenário que tem se colocado ao servidor do INSS então, nos últimos dois a três anos é de pressão exercida sobre o trabalhador, sobretudo para os que desejam se aventurar a estas novas formas de trabalhar.

Então, assim, existe uma pressão, existe uma pressão ‘pra’ quem trabalha no semipresencial, se você não conseguir aquela pontuação, você vai ser excluída do programa, porque você não atingiu a meta, então eu acho o programa uma carga muito grande pro servidor, você ser excluída do programa porque você não alcançou a meta desejada. (Servidor 4).

Daqui a pouco se eles disserem assim, vai todo mundo pra 8h, é possível que eu queira ir ‘pro’ semipresencial, é possível, porque se eu passar 9h na agência aqui,

durante 5 dias na semana, talvez seja melhor passar 4, com a opção de passar 1 dia na minha casa, até pra esfriar a cabeça, porque trabalhar com processo cansa, é um cansaço mental que influencia no físico, é incrível! (Servidor 4).

A pressão e as incertezas se manifestam também sob a forma de mudanças na jornada de trabalho do servidor. No relato abaixo, o servidor se refere ao risco da extinção do turno estendido, uma forma de organizar o atendimento do INSS em dois turnos de trabalho, de modo a garantir que, mesmo com carga horária de 6 horas de trabalho diárias (menor que a contrata que é de 8 horas diárias), as APS funcionem por 12 horas diárias, das 07 às 19h, e seja oferecido atendimento à população em no horário das 07 às 17h.

Sim, outra coisa, porque que eu aderi ao semipresencial também, porque muitos falam que as 6h não, vão acabar, que a gente vai passar a trabalhar mais de 6h, vai trabalhar agora 8h diárias, então realmente isso assusta 'pra' quem trabalha há muito tempo só 6h, passar a trabalhar 8h, e isso implica estar na agência mais de 9h. (Servidor 4).

O sentimento que o servidor tem nutrido é o de tripla cobrança, caso ele esteja em trabalho semipresencial. Primeiro, porque a meta é mais elevada para quem está no semipresencial, 90 pontos, 54 pontos somente no primeiro mês (setembro de 2019). Em segundo lugar, o ônus pela infraestrutura deve ser assumido pelo servidor sem apoio ou suporte institucional e, por último, por que a meta deve ser alcançada numa jornada supostamente menor, mas que, na prática os servidores não conseguem usufruir, o que acaba impossibilitando sua participação no programa de bonificação, o BMOB.

Apesar disso, o Gestor 3 defendeu o regime de trabalho semipresencial como caminho no INSS, justificando a necessidade do órgão de vincular a remuneração à sua produtividade, numa demonstração de perfeito afinamento com a lógica gerencialista da produtividade, como se o INSS à iniciativa privada pertencesse, inclusive utilizando-se da nomenclatura “empresa” ao se referir ao Instituto.

Eu acho que esse é o caminho, o INSS criar formas de vincular o que o servidor ganha à sua produção, mesmo porque, a empresa particular decente, poderia fazer ah, mas a gente tem estabilidade, mas beleza! Mas a gente tem que achar um equilíbrio dentro do que é estabilidade e o que é acomodação dos servidores. (Gestor 3).

Esta decisão, segundo explica o Gestor, visa a não acomodação dos servidores.

Aqueles que acham que porque passaram no concurso que estão para o resto da vida com a vida ganha. Você sabe que tem casos disso, tanto mais com os antigos, que é comum de acontecer, é até mais aceitável do que, e, também tem casos que a pessoa entrou em 2012, tem 7 anos de INSS e já 'tá' nessa acomodação. Então, ou muda a forma de se avaliar esses servidores, ou a gente vai ter um passivo, um ativo passivo, que não contribui em nada, e só pesa mais ainda o piano em cima dos que carregam. (Gestor 3).

7.3.3 BMOB: mais dinheiro e mais trabalho

Juntamente com as novas formas de gestão do trabalho - o teletrabalho e o trabalho semipresencial, o BMOB foi uma das estratégias adotadas pelo INSS a partir do final do primeiro semestre de 2019 para otimizando a capacidade de análise dos processos por parte dos servidores, elevar sua produtividade e, em consequência, proceder à análise de maior volume de requerimentos dos benefícios, especialmente aqueles protocolados há mais de 45 dias, reduzindo a fila de processos represados que dependem de análise de servidor.

De acordo com o relato dos servidores entrevistados o objetivo do Instituto não foi alcançado, além do que, criou outro problema, a criação de mais de uma fila de processos protocolados sem análise, uma fila com os processos protocolados há mais de 45 dias e, a outra fila, com os demais processos. A resolutividade almejada pelo BMOB foi posta à prova!

Olha, o BMOB eu acredito que o INSS, na minha opinião, ele queria desovar os processos que estavam muito represados, tanto é que eu ainda tenho processo aí na minha caixa de quase um ano, que eu ‘tô’ trabalhando neles ainda, trabalhei alguns, mas eu acho assim, que eu achava que o BMOB que eles podiam ter feito para ter uma rentabilidade melhor, uma resolutividade talvez melhor dos processos, ter feito por região ao invés de ter feito nacional, porque cada estado tem a sua peculiaridade, tem a sua regionalidade, então a gente hoje, quando a gente pega um processo do Rio Grande do Sul, todo mundo fica preocupado, porque ninguém tinha trabalhado nos processos onde a pessoa vem requerer um tempo rural com 12 anos de idade, solicitar JA, um bocado de coisas, documentos que a gente nunca tinha visto na nossa vida, eu acho que se o INSS tivesse feito uma coisa regional, como fez agora provisoriamente ‘né’, nas CEABs, talvez o rendimento tinha sido muito melhor. (Servidor 3).

A dinâmica adotada na distribuição dos processos é considerada contraditória porque estabelece um critério que o próprio Instituto não consegue cumprir, a distribuição de processos em ordem crescente de data de protocolo, a Data da Entrada do Requerimento (DER).

Além disso, outro argumento questionável presente no relato do Servidor 3, acima transcrito, tem a ver com a definição de qual espécie de benefício é mais importante de ter a análise priorizada, ele defende que seja a Pensão por Morte, por exemplo.

O posicionamento é uma reprodução da ideia da criminalização da pobreza, que trata a Assistência Social, historicamente, como a “prima pobre” da Previdência Social, imbróglgio bem presente no discurso dos servidores administrativos que consideram mais complexo o reconhecimento de direito ao BPC, chegando a defender que este atendimento seja transferido aos municípios, nos CRAS, dada sua condição de benefício assistencial, com previsão legal na LOAS, integrante da proteção social básica, garantido no Sistema Único de

Assistência Social (SUAS), e apenas operacionalizado pelo INSS¹⁵⁸ (SPOSATI, 2008).

Inteiramente associada ao relato anterior, o que se segue, ao mesmo tempo em que vislumbra a especialização como caminho para dar celeridade ao trabalho do servidor com a análise dos requerimentos, e consegue perceber que a ordem de data de protocolo deixa de ser o critério primeiro para formação da fila de espera por análise, sugere quais espécies de benefícios devem ser priorizadas.

Nessa distribuição de processos, eu acredito que deu uma baldeada nas DER né, tá muito misturado, a gente pega processo de todo tipo de DER e agora com esse B87 ficou meio complicado também né, porque a gente tá com muitos processos sem resolutividade, eu acho que ele devia ter preparado esse B87 talvez no outro momento, depois que eu achava que ia se devia botar todos os processos de aposentadoria, pensão, salário-maternidade, pra dar uma alavancada bem boa, para tentar equacionar os atrasado todinho, e depois tentar pegar esses B87, que eu acho que é isso que tá travando muito aí. (Servidor 3).

Embora haja orientação institucional para que os analisadores trabalhem com todas as espécies de benefícios, tendo em vista que até a criação das CEABs, no segundo semestre de 2019, o Gerente de APS ainda tinha autonomia para atribuir a competência ao servidor, havia casos de servidores que escolhiam que espécies de benefícios iriam analisar, quando não se consideravam aptos para trabalhar com determinados tipos de benefícios, por exemplo, escolhendo entre rurais ou urbanos ou ainda a espécie de benefícios que iria operacionalizar.

A complexidade das demandas constantes nos processos da fila nacional, o BMOB, foi apontada como critério para desvinculação voluntária dos servidores ao programa, pois além do pouco tempo para atuar na atividade, ainda que sob o estímulo do ganho financeiro decorrente da análise de cada processo em condição extraordinária, muitos servidores entrevistados relataram que desistiram do programa.

Este posicionamento foi resultante da reunião realizada pelos servidores da APS Fortaleza Messejana no final do mês de agosto de 2019, quando decidiram que a partir de 01/09/2019 não iriam mais se sacrificar para analisar os processos da fila nacional represados há mais de 45 dias, em resistência a fixação de 90 pontos como meta de produtividade imposta pelo INSS, e que eles consideram inalcançável por razões que serão esmiuçadas no penúltimo item deste capítulo, quando se debatem as categorias meta e produtividade. A APS Fortaleza Messejana é a genitora do movimento “90 pontos não!”, que subintitula o item seguinte.

¹⁵⁸ A competência de operacionalização do BPC pelo INSS, embora seja garantia constitucional vinculada à política de Assistência Social, fundamenta-se na Portaria Conjunta nº 3, de 21 de setembro de 2018.

A princípio eu aderi, mas eu vi que ia ser muito complicado, assim que eu vi o tipo de processo que eu peguei, eu vi que ia ser muito complicado ‘pra’ eu resolver, mas por uma questão pessoal que eu to pretendendo a aposentadoria, eu vi que não ia dar tempo praticamente de eu resolver nada, porque esses processos iam ficar em exigência, dependendo de posicionamento de perícia que não é nem aqui no Estado e não ia dar tempo de eu resolver essas questões, porque ia demandar 2 ou 3 meses. (Servidor 5).

A despeito da maioria dos servidores entrevistados, o Gestor 2 afirmou concordar com o BMOB, argumentando ser uma importante estratégia da gestão adotada para atender a análise dos processos represados, diz ele:

Eu acho o BMOB extremamente válido. Eu concordo com o BMOB, a despeito de algumas pessoas, colegas que discordam, eu concordo, acho que o BMOB é uma estratégia, é uma estratégia da gestão, é uma estratégia da Administração. Há uma demanda reprimida muito grande de análise, é uma montanha de processos pendentes de análise, muito antigos, alguns já com mais de um ano. Então se pagar ao servidor um bônus para ele analisar esses processos é uma solução viável. (Gestor 2).

Contudo, muitos aspectos precisariam ser revistos pelo INSS, sobretudo relacionados às condições necessárias à execução do trabalho a serem oferecidas aos servidores, como argumentou o Gestor.

O servidor destacou também, corroborando com a idéia expressa pelo conjunto de servidores em todas as entrevistas que faltou planejamento. Ele diz isso da seguinte forma: “eu ofereço um bônus, mas os servidores habilitados a fazer esses bônus não poderão fazer o bônus”. Observe-se que há uma relação muito íntima e subliminar entre a exploração e a precarização do trabalho, porque o bônus aqui é visto como dívida, presente, algo que é dado, porém, a contrapartida não é oferecida, e esse aspecto também revela as faces da precarização do trabalho - o trabalhador não dispôr das condições necessárias ao exercício do trabalho, porque o conceito de precarização não se restringe à remuneração, mas às formas injustas, violentas e desiguais de trabalho criadas pelo capital do nosso tempo, a construir o “flagelo social” descrito por Antunes (2019).

No entanto, as pessoas que são capacitadas, habilitadas para o BMOB, para a análise desses processos, a maioria delas já está comprometida com o semipresencial, com o teletrabalho ou com a análise de processos de forma exclusiva, na agência, então, elas só podem fazer o BMOB depois de atingidas as metas estabelecidas para cada uma dessas modalidades e a meta é muito alta para a atual circunstância, para o atual contexto do INSS. Ela não é alta por ser alta, é alta, ela se torna uma meta muito alta e difícil de ser atingida, pelo fato dos sistemas serem muito problemáticos, terem muitas intercorrências, pela complexidade de alguns processos cuja pontuação não levou em consideração. Então os servidores habilitados ao BMOB, a maioria deles, estão impedidos de fazer BMOB. Então, há uma falha muito grande na estratégia. A estratégia é necessária, é viável, é importante, mas há uma falha de planejamento, porque eu ofereço um bônus, mas os servidores habilitados a fazer esses bônus não

poderão fazer o bônus, por que não conseguem atingir a meta mínima estabelecida nos programas onde eles já estão inseridos. Então eu acredito que, para o BMOB funcionar, essas metas têm que ser revistas. Eu acho justo o servidor que não trabalha na análise não poder analisar processos do BMOB durante o horário de expediente, eu acho que tem que ser depois do expediente mesmo, mas, quem está na análise, que tem que cumprir uma meta, eu também acho justo ser revista esta meta, ou então dê condições para que o servidor cumpra a meta, reveja o sistema de pontuação, melhore significativamente os sistemas para que não haja tanta intermitência, tanta intercorrência, dê equipamentos de qualidade aos servidores para que eles possam também atingir a meta e assim, também, entrar nos processos do BMOB. (Gestor 2).

Por fim, no curso das entrevistas, ao perguntarmos sobre esse trabalho remunerado em decorrência da produtividade dos servidores, surgiu um questionamento inspirador: O BMOB seria uma bonificação ou punição? Em analogia aos sentidos do trabalho do servidor do INSS após a chegada do INSS Digital, o servidor está ganhando mais ou está sendo escravizado e punido pelo capitalismo do nosso tempo?

Eu acho que do jeito que 'tá' se colocando é como se fosse, quem manifesta o interesse de produzir mais é punido. Se eu quiser vir trabalhar minhas 6h e não fizer 54 pontos, eu sei que vou ser prejudicada, eu e meu colega, mas ninguém é obrigado, o trabalho não vai... (Servidor 4).

O sofrimento no trabalho não se manifesta apenas sob a forma de adoecimento, também é gerado quando da desvalorização do servidor. Reproduzindo a idéia de demonização do servidor, o Gestor endossou as práticas institucionais, afirmando que seria mais vantajoso o pagamento de bonificação aos servidores ativos do que a realização de um concurso público, reiterando a precarização do trabalho.

É muito mais barato você pagar R\$ 57,00 por processo 'pra' quem é servidor, que já está na casa, que já é mão de obra qualificada, que já entende como é que funcionam as coisas, do que você fazer concurso, pegar um servidor virgem, que não conhece o sistema e que, dificilmente, vai pegar isso em menos de um ano. Até você conseguir que esse servidor dê retorno... E o custo que o servidor, aí só o servidor vai se aposentar. É mais barato ele pagar essa hora extra do que ele fazer outro concurso. (Gestor 3).

Em sua fala, o entrevistado explica que a ideia do BMOB era motivar o servidor, de modo que ele trabalhasse após sua jornada, sendo remunerado por isso, coisa que não acontecia antes do programa.

Como é que você estimula um servidor a fazer coisas além da sua jornada sem ganhar nada a mais com isso? Você não estimula, você tem de criar o BMOB. Aí foi criado, depois de um ano e pouco da idéia inicial foi que foi aprovado, então tudo gira em torno de pagar o servidor para ele fazer algo mais fora da sua jornada. (Gestor 3).

Neste item os servidores foram estimulados a falar sobre as modalidades de trabalho que chegaram com o INSS Digital, ou melhor, após o INSS Digital, se considerarmos

que o Digital começou o processo de implantação em 2017, expansão a partir dos fins de 2017 e 2018, mas o BMOB só entrou em operação em julho de 2019, praticamente dois anos depois, assim como o teletrabalho e o regime de trabalho semipresencial só foram implantados em setembro de 2019.

Ao falar sobre esses programas, os entrevistados expressaram a compreensão de que esses novos regimes de trabalho proporcionaram mais liberdade para trabalhar, sobretudo com a perspectiva de trabalho em casa, porém exigem do servidor, em contrapartida, mais produtividade.

Por isso, o tempo do indivíduo vai sendo convertido em tempo de trabalho, a expropriação do tempo de que falam os estudiosos, porque trabalhar em casa passa a ser algo positivo, segundo os participantes, visto que possibilita ao servidor conciliar seu trabalho com outra atividade.

Contudo, a avaliação não foi integralmente favorável, disseram os entrevistados, porque o INSS não tem oferecido ainda, mesmo após dois anos do INSS Digital, as condições mínimas necessárias à execução do seu trabalho, seja porque os equipamentos de informática ainda são obsoletos, os sistemas corporativos muito instáveis e a internet ineficaz para suprir a necessidade do trabalho.

Além disso, os servidores também apontaram que, o isolamento que o teletrabalho e o trabalho em regime semipresencial podem proporcionar, tem provocado a desarticulação dos servidores.

Outra questão avaliada pelos entrevistados foi o ônus de prover as condições de trabalho recaí ao servidor, não à instituição, gerando pressão sobre os trabalhadores, instabilidade no trabalho, fomentando ambiente propício ao adoecimento, por isso se questionam se a “liberdade” que estas novas formas de trabalho trouxeram aos servidores representariam uma bonificação ou punição?

7.4 Metas e produtividade: 90 pontos não!

O subtítulo deste item tem autoria coletiva, a APS Fortaleza Messejana. Lá, no campo empírico onde esta investigação fora realizada, iniciou-se o chamado movimento “90 pontos não!”, em contestação à quantidade de pontos estabelecida como meta pelo INSS, aos servidores que atuam na área de análise de benefícios, atualmente todos portariados pela Superintendência Regional Nordeste, com sede em Recife-PE.

Cabe frisar que todos os servidores entrevistados expressaram concordância com a

fixação de metas e a gestão do trabalho parametrizada em resultados, portanto, a expressão “90 pontos não!” refere-se à discordância dos servidores com o patamar estabelecido pela instituição, pela forma verticalizada e distanciada da realidade que o indicador foi construído e, por fim, reivindicam a revisão da quantidade ou mesmo dos critérios do cômputo da pontuação, como veremos na análise a seguir.

Inicialmente, é preciso lançar um olhar para os significados, o conteúdo implícito deste tipo de decisão, tentando apreender sua direção.

As organizações flexíveis comumente estabelecem metas elevadas, exigindo dos trabalhadores que produzam para além de sua capacidade, como é o caso do INSS. A meta de 90 pontos remete à análise de Sennett:

É raro as organizações flexíveis estabelecerem metas de fácil cumprimento: em geral, as unidades são pressionadas a produzir ou ganhar muito mais do que está em suas capacidades imediatas [...] o esforço é para forçar cada vez mais as unidades, apesar dessas realidades, uma pressão que vem da alta administração da instituição (SENNETT, 2016, p. 63).

Pelo olhar dos servidores entrevistados, as metas são uma espécie de bússola que indicam um lugar de destino, como afirmou o Servidor 4:

Metas realmente é importante, é importante porque você sabe onde é que você tem que chegar, meta é importante certo? (Servidor 4).

Para o Gestor 3, a fixação de meta é fundamental para que os servidores se esforcem para aumentar sua produtividade, principalmente se estiver sob ameaça sua gratificação por desempenho.

Porque, a partir do momento que o servidor percebesse que ele ‘tá’ sendo obrigado a produzir, acho que isso ia aumentar, ia aumentar, consideravelmente, a média por servidor e a média do INSS. (Gestor 3).

Contudo, de acordo com o relato dos entrevistados, o alcance da meta, embora considerada alta, depende que a instituição ofereça condições mínimas de trabalho ou que, se for mantida em 90 pontos, seja reajustada a dinâmica do cálculo, de modo que todas as atividades desempenhadas na análise dos processos sejam computadas, questão reiterada durante as entrevistas.

Agora as metas elas são não são assim tão altas, a nível assim, para mim, eu entendo que não seja tão alta, agora o problema é que a gente não consegue fazer ela só em 6 horas de trabalho. 6 horas não consegue fazer, eu acredito que não, por que você tem que ter muito processo para poder pontuar durante o dia, e nem todos os processos que a gente faz, não conseguimos concluir de imediato, aí fica pendência, exigência, processo parado, então você tem que ter uma carga muito grande de processo trabalhado entendeu? (Servidor 3).

Acho que tem que ter critério também, acho que o indeferimento também já ajuda muito, você vê muito benefício que a pessoa não tem tempo né, aí você fica perdendo um bocado de tempo fazendo um monte de acerto, mesmo sendo indeferido, aí acaba sendo, uma triagem melhor nesses documentos, esse B87 também era pra ter um critério mais justo sem ser o CADÚNICO, porque isso aí é muito bagunçado, o cara atualiza num dia, atualiza no outro, acho que tinha que ter um foco nisso aí pra poder melhorar isso aí, eu acho, equipamentos bons também né pra ajudar, porque a pontuação ela é alta, mas se a gente for trabalhar 6 horas todo dia, acho que não consegue bater logo logo não, quase um mês pra bater a pontuação. (Servidor 3).

O questionamento que os servidores fazem é que, se trabalharem processos de menor complexidade, cuja decisão não depende de atualizações cadastrais demoradas, ou se toda a documentação do requerente, necessária à análise estiver no processo, tomando como exemplo uma aposentadoria por tempo de contribuição, o servidor pontuará 1,05, de acordo com a Figura 14.

Porém, se o servidor for analisar a mesma espécie de benefício, tendo que fazer atualizações cadastrais no CNIS, ou se tiver que solicitar documentos ao requerente, terá de colocar o processo em exigência, até que o requerente apresente a documentação. Na hipótese de a documentação vir incompleta, o servidor precisará solicitar novamente a documentação. Ocorre que, ao receber a documentação e despachar o processo, concluindo a análise o servidor terá pontuado 1,25, sendo 1,05 da Aposentadoria por Tempo de Contribuição + 0,20 da Exigência. Mesmo tendo requisitado documentação em dois momentos e executado mais atividades que no exemplo anterior, parte deste trabalho não é enxergado pelo INSS, eis a questão.

É neste sentido que os servidores reivindicam a revisão da forma de pontuar, na expectativa de que, se todo o trabalho for computado, possam alcançar os 90 pontos.

Uma pontuação né que ela aumente. Se não dá 'pra' diminuir a pontuação que ela aumente, que ela pontue tudo que a gente fizer e que ela aumente um pouco né, tipo exigência pontue mais, não só 0,20, todas as atividades envolvidas precisam pontuar entendeu? Se eu faço um acerto no CNIS ele precisa pontuar porque ali demora mais tempo, então tem que rever essa pontuação né? Exigência 0,50 'tava', já 'tava' melhor, a exigência 0,50 já ajudava muito. (Servidor 1).

Então acredito que essa pontuação é que realmente ta um pouquinho fora da realidade, ajustando essa pontuação, os processos você pontuando dentro do processo, sendo uma coisa mais justa, mais democrática, aí talvez até a gente consiga a pontuação que eles estão impondo hoje, desde que eu pontuasse mais em benefícios mais complexos ta entendendo? Poderia até conseguir, ta entendendo? (Servidor 2).

Mas assim eu não visualizo ainda eu conseguindo fazer essa pontuação ainda, sinceramente, assim, ou é pontuando mais dentro de um processo mais complexo, o que é realmente justo, processo simples você não faz nenhuma exigência, você ganha um ponto, se eu pego um processo que eu tenho 2 exigências ou mais,

extemporaneidades, eu ganho o mesmo ponto, então é totalmente injusto, se você está no regime de produtividade, o tempo de cada benefício tem que ser proporcional 'né', então se eu demoro mais num benefício se ele tem vários acertos, deveria pontuar mais 'né', então se não for alterado nada, eu ainda não vejo como conseguir chegar na pontuação (Servidor 2).

Acredito que não, que não vai ser revista, não vai ser diminuída, eu não digo nem diminuir, eles não deviam diminuir, deviam fazer era uma coisa, por exemplo, essa dos PPPs dos médicos, médico vai pontuar cada PPP que a gente fizer né, vamos supor, o cara tem dez vínculos, o cara vai pontuar dez vezes, se eles podem pontuar assim, por que que a gente também não pode? A pontuação da pensão, tem pensão que é super complicada, que você passa um tempão analisando, aí você recebe 0,75 pontos? A mesma pontuação do salário maternidade? Uma pensão é mais complexa, ainda mais se for pensão de maior inválido, de provas de companheiros que você tem que ficar um tempão olhando conta de energia, conta de luz, então era...não precedida, precedida vale menos, deve valer menos, e união estável valer mais, pontuação de PPP valer mais, então tem que mexer nessa pontuação, essa pontuação ela não 'tá' muito justa, o B87 é pra valer bem também, certidão vale mais, tem certidão que às vezes é bem 'facinho' de fazer, às vezes o cara tem só um vínculo, você faz a certidão e ganha um ponto, mas tem certidão não que é de prefeitura, é mais complexo, mas uma certidão que é mais fácil fazer, como eu fiz outro dia, incluí um vínculo, emiti a certidão, aí ganhei um ponto, aí um B80 vale 0,75, mesmo valor da pensão, não era, a pensão era pra valer um pouco mais, que a pensão requer mais trabalho, acho que essa pontuação era pra ser revista. (Servidor 3).

Antes existia uma motivação, hoje não existe mais nenhuma motivação, tem dias que a gente trabalha 10 processos, não consegue concluir um, tem dias que você trabalha um processo, faz exigência, daqui a 3 dias, daqui a 10 dias, você trabalha o mesmo processo e você faz outra exigência para o mesmo processo, então poderia até analisar fases processuais, a quantidade de rotinas que você tem no processo e que não são levadas em consideração. (Servidor 4).

Cautela no recebimento da documentação no protocolo do processo foi mencionada como etapa importante para possibilitar a análise mais rápida dos requerimentos. Dos quase 2 milhões de requerimentos pendentes em janeiro de 2020, 443.000 já tiveram a análise iniciada, mas não puderam ser concluídos, pois estão aguardando apresentação de algum documento do requerente (TV BRASIL GOV, 2020).

Agora outros fatores que eu vejo que dificultam também, um pouco, é a falta de, como se diz, quando está sendo escaneado os documentos eram para ter um critério melhor de tentar averiguar alguns documentos que estão faltando. Então acho que muitos documentos que hoje a gente pena de não ter na nossa mão de imediato poderia ter sido resolvido lá, quando foi escaneado, lá no primeiro momento. (Servidor 3).

Para otimizar a análise dos processos, evitando o registro das exigências por falta de documentação, os entrevistados apontaram o uso dos canais remotos de atendimento como solução, além da redução do volume de processos protocolados, de modo que fosse viabilizada uma recepção de mais qualidade dos documentos. Esta segunda saída é, no entanto, inviável, uma vez que os canais para requerimento dos benefícios são muitos e não tem como impor restrições à sua utilização. Aliás, do ponto de vista do funcionamento deve

ser possível implantar as chamadas travas, que são parâmetros para o funcionamento e o uso dos sistemas, contudo, do ponto de vista da ampliação do acesso ao direito, representaria um retrocesso.

Eu acredito que talvez fazer uma boa divulgação da documentação que precisa, principalmente no site e no aplicativo, acho que tentar diminuir a carga de muito agendamento, agora não é nem agendamento, agora é requerimento, principalmente é um atrás do outro para o mesmo dia, porque se você tivesse menos você podia ter uma qualidade melhor, até de uma pré análise melhor da documentação, se você tivesse menos durante o dia, talvez fosse viável. (Servidor 3).

Deste modo, é questionável a realização deste trabalho de atendimento ao público nas APS sendo realizado por terceirizados ou militares¹⁵⁹, a proposta divulgada como solução para o déficit de servidores, porque se a recepção da documentação feita por servidores efetivos já não é suficiente para garantir a celeridade na análise dos processos, os entrevistados acreditam que servidores externos ao INSS demandariam mais tempo para se familiarizar com as especificidades do trabalho.

Agora teria que ter pessoas, pelo menos funcionário, tivesse noção do que está fazendo. Porque na análise você pega, por exemplo, um B87, aí você tem que saber realmente a documentação que precisa, qual documentação que precisa, a pensão você vê logo se a pessoa tem aqueles documentos básicos para habilitar o benefício, às vezes eu tô pegando pensão que não vem a certidão de óbito, tô pegando B87 que faltou um documento, tão colocando formulários às vezes até errado do benefício assistencial, aquele formulário até 'antigão', totalmente desatualizado, eu acho que teria que ter um assim, logo um apanhado de coisa para poder você, não senhor tá faltando isso, peguei uns 2 B87 que faltava CADÚNICO, então a pessoa que tá vendo lá, oh senhor, o senhor já foi no CADÚNICO? Já fez a atualização do cadastro? Então o sr. Vá, depois agenda o cumprimento de exigência, 'pra' trazer o formulário ou vá lá no CADÚNICO, atualiza e aguarde que vai ser, sua atualização vai migrar para o nosso sistema. São muitas coisas, às vezes, fica muito amarrada, principalmente agora também para esse negócio de acordos de cooperação vem muita documentação incompleta, principalmente com o pessoal de advogados, de OAB vem muito também. (Servidor 3).

Além da lógica da pontuação, os entrevistados também apontaram a constante inoperância dos sistemas como empecilho ao alcance da meta.

Há o reconhecimento consensual de que o servidor não dispõe atualmente, das condições mínimas necessárias para a execução de seu trabalho, no que se refere à disponibilidade e à constância no funcionamento dos sistemas corporativos de que dependem todas as atividades do servidor, o que pode se configurar como assédio institucional.

O que falta 'pra' chegar a 90 são sistemas que não caiam. (Servidor 1).

Eu acho muito difícil, o que eu identifico no primeiro momento é sistema, o GET ele cai muito, você deixa a tela aberta, logo você tem que entrar de novo porque ele cai,

¹⁵⁹ Fonte: TV BRASIL GOV, 2020.

sem falar dos problemas de chamados que fica fora do ar mesmo, tudo né, olha eu acho difícil. (Servidor 2).

Olha eu acho que tudo nessa meta é primeiro é sistema, quando a gente tem sistemas que funcionam bem, aí nossa resolutividade seria bem melhor. (Servidor 3).

Sistemas né, 'pra' poder dar uma melhorada né, às vezes você passa, nós passamos semana passada praticamente dois dias parados, aí o INSS desconta só um dia, não desconta os dois, aí já foi uma coisa ruim pra nós. (Servidor 3).

A figura abaixo exemplifica uma medida que foi adotada pelo INSS para suprir esta demanda dos servidores por adequação da meta, porém, vale destacar que, apesar disso, as instabilidades e indisponibilidades dos sistemas são muito frequentes. Há semanas em que todos os dias os sistemas param ou apresentam lentidão, fora os dias que param por um turno inteiro, ou mesmo o dia todo.

A figura 23 dá conta do abono providenciado na meta de 90 pontos para a primeira quinzena de janeiro de 2020, considerando as indisponibilidades registradas nos dias 07 e 08/01/2020.

Figura 23 – Comunicado de Abono da Meta na 1ª Quinzena de Janeiro de 2020

COMUNICADO

16/01/2020

Abono da meta nos primeiros dez dias de janeiro

Confira quais são os valores de redução da meta de produtividade para os primeiros dez dias do mês de janeiro.

Os dados são calculados de acordo com o registro das indisponibilidades dos sistemas corporativos no período em questão, com a indicação da pontuação da meta a ser abonada dos servidores vinculados aos Programas de Gestão (sempresencial e teletrabalho) e Centrais de Análise de Benefícios (CEAB).

Confira

Aplicando os critérios de abono da meta aos incidentes ocorridos nos primeiros dez dias de janeiro, os valores considerados serão os seguintes:

CEAB & PGSP
7 - desconto de **50%** da meta do dia correspondente a **2,15 pts**
8 - desconto de **25%** da meta do dia correspondente a **1,1 pt**
 Redução total de **3,25 pontos** nos primeiros dez dias do mês de janeiro.

CEAP
7 - desconto de **50%** da meta do dia correspondente a **2,8 pts**
8 - desconto de **25%** da meta do dia correspondente a **1,4 pts**
 Redução total de **4,2 pontos** nos primeiros dez dias do mês de janeiro.

COMUNICAÇÃO INSS
acs@inss.gov.br

INSS

Fonte: INSS (2020).

Nas falas a seguir, observa-se que os entrevistados receiam a extinção do turno estendido como estratégia institucional para que os servidores consigam trabalhar mais tempo, aumentar a capacidade de resolutividade e alcançar a meta, porque, neste cenário, as horas de

trabalho aumentariam de 6 para 8 horas diárias.

Porque a verdade, você trabalhando mesmo 6h, que eu acho que é uma coisa também que eles vão rever essa questão né, porque realmente se o servidor trabalhar 6h ele não alcança não, agora se ele trabalhar 8h logicamente que...a norma fala que o nosso horário é 8h, então dentro das 8h poderia ser que desse 'pra' fazer os 90, vamos dizer assim, não tô entrando aqui no mérito da questão, mas se trabalhar 8h, talvez desse pra chegar nos 90. (Servidor 1).

Porque a pontuação ela é alta, mas se a gente for trabalhar 6 horas todo dia, acho que não consegue bater logo logo não, quase um mês pra bater a pontuação. Se for 8 horas sim, acho que essa vai ser a estratégia do governo, voltar a gente 'pras' 8 horas, pra tentar bater as metas, porque a gente só é 6 horas através de um acordo de greve, de uma resolução, porque no fundo nosso horário é de 40 horas, eu acho que essa aí é a tática do governo, é dizer, já que vocês não estão batendo com 6 então vamos aumentar pras 8, eu acho, não tenho essa certeza que isso vai acontecer não, mas tá levando pra isso né. (Servidor 3).

Porém, aumentar as horas trabalhadas, segundo os entrevistados, dentre outros prejuízos, impactará negativamente na saúde dos servidores.

Agora isso não beneficia saúde do servidor, não tô dizendo pra você, realmente você fazendo 5 ou 6 processos num dia realmente você fica exausto né, mentalmente falando, eu já fiz 5/6 processos, quando a pessoa tá ali no atendimento, eu já fiz isso aí e vi que você, quando dá ali perto da hora de ir embora, você já tá com a sua cabeça que você fala e não entra mais nada, você não consegue mais raciocinar, a verdade é essa, em relação à saúde atrapalha muito essa parte aí, não sei se os servidores eles vão conseguir, no caso de vier a cair essas 6h aí, se aumentar a jornada, se eles vão conseguir dar conta não, entendeu? Eu acho que vai ter muita, essa parte de saúde que vai prejudicar muito isso aí, e se eles não baixarem a meta de 90 pontos eu acredito seriamente que vai ter uma revolta aí, muita gente, se não gerar até greve... (Servidor 1).

Eu não sou contra metas, porque realmente você sabe que tem servidores que quando você não tem uma meta a cumprir você faz corpo mole, eu não sou contra, eu sou contra metas inatingíveis, metas que fazem você ir trabalhar triste, você não está satisfeito com seu trabalho, de você ser comparado a outros colegas. (Servidor 4).

Assim como o aumento da jornada como estratégia para alcançar a meta, outras questões foram apresentadas pelos entrevistados como fatores desencadeadores do processo de adoecimento.

O trabalho no BMOB foi um deles, visto que, só pode receber o bônus por processo trabalhado a mais que sua meta regular, aquele servidor que concluir as tarefas fora do horário de trabalho, se for ocupante de cargos de chefia, ou, para aqueles servidores que trabalham 6 horas e que atingirem a pontuação de 90 pontos dentro da sua jornada regular, poderão analisar os processos da bonificação após seu horário de expediente.

Estes requisitos ocasionaram um verdadeiro movimento de intensificação do trabalho, porque além dos servidores poderem trabalhar esses processos em casa, as unidades

físicas foram disponibilizadas nos finais de semana para aqueles que quisessem ir trabalhar. Talvez essa corrida pela produtividade explique o incremento na produtividade durante o ano de 2019, aquele com maior número de processos concluídos. O servidor recebe por cada processo analisado no programa de bonificação, valor líquido aproximado de R\$ 58,00, já descontado Imposto de Renda.

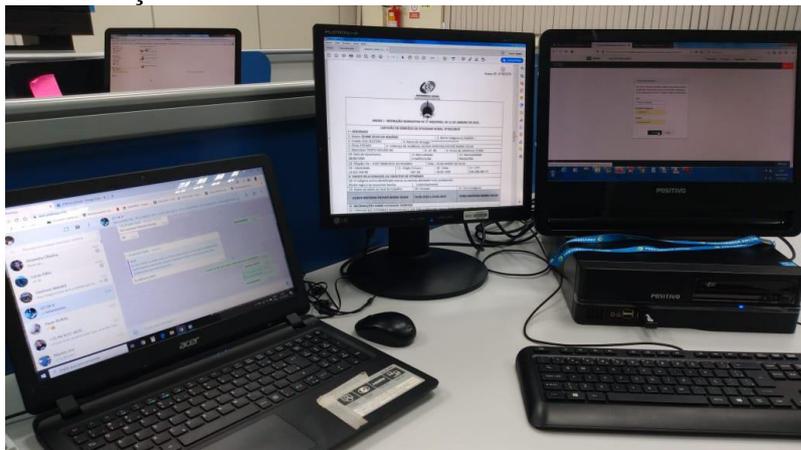
Sim ficou, ficou muito pesado, ficou, muita pressão. Porque para você fazer o BMOB você tinha que primeiro, não digo nem fazer meta que até o mês passado não estava sendo estipulado isso, você tinha que fazer, quando eu tava lá em Brasília, passei dois meses lá, então eu tive que fazer primeiro a minha meta de 20 processos por dia, para depois entrar no BMOB, então quando eu chegava lá pelas 6 horas, eu tava totalmente cansado, eu não sei nem como é que eu consegui fazer muito processo a partir das 6 horas, acho que eu produzi mais assim foi no sábado e domingo, dois sábados e dois domingos, que eu passei praticamente de 8 às 10 da noite dentro do INSS, 8 da manhã até às 22 horas, então foi aí que eu consegui produzir um pouco mais, mas é muito cansativo, é muito processo, acho que a carga é muito grande, eu acho que eu vou conseguir bater a meta porque se eu não bater a meta eu não recebo dinheiro, então eu tô focando atualmente, hoje é dia 16, então o que foi que eu fiz? Eu foquei logo na minha meta dos 90 pontos, é isso que eu 'tô' tentando fazer, eu 'tô' trabalhando logo os 90 pontos, pra depois vir pro BMOB. (Servidor 3).

Em julho e agosto eu foquei mais, porque 'tava' com mais pessoas lá em Brasília trabalhando, a gente podia ficar até 9 horas da noite, 9 ou 10 horas da noite, sábado e domingo a gente podia ficar dentro do prédio, então julho e agosto a gente produziu muito por conta disso, por causa dos horários também. (Servidor 3).

Mas se intensificou? Sim, intensificou e intensificou de maneira tal que eles fizeram portarias obrigando, posso usar a palavra obrigar? Num sei, acho que não, mas onde eles citaram nomes de quem deveria estar na análise, de quem deveria assumir aquela meta. (Servidor 4).

Mais um exemplo de intensificação do trabalho do servidor é o uso simultâneo de 02 monitores de vídeo, como na figura abaixo. Em um deles o servidor utiliza os sistemas corporativos, no outro, visualiza o processo eletrônico. O uso dos dois monitores não existia antes do INSS Digital e tem por objetivo tornar mais rápida a visualização do processo que ocorre simultaneamente com o uso dos sistemas. Na figura 24, o *notebook* é de uso pessoal do servidor, não sendo pré-requisito para o desenvolvimento do seu trabalho.

Figura 24 – Estação de Trabalho do Servidor com Dois Monitores de Vídeo



Fonte: Whatsapp (2020).

Durante as entrevistas os servidores compartilharam o sentimento de que as cobranças vêm em cascata desde a Direção Central - o alto escalão do INSS, até os servidores que operacionalizam o reconhecimento de direito, corroborando o ambiente de violência fomentado com este tipo de conduta, como afirma Praun (2019):

[...] esses trabalhadores, por não conseguirem, na maioria das vezes, desempenhar suas atividades dentro dos parâmetros de produtividade estabelecidos pelas empresas, passam a ser alvo de uma série de violências por parte tanto das chefias quanto dos colegas de trabalho (PRAUN, 2019, p. 187).

Essa relação de dominação que não possibilita a participação do servidor foi apontada por um dos servidores como uma artimanha institucional para fazê-los atingir a meta proposta.

Porque o INSS ele é sabido, o que ele fez? Ele pegou ele atrelou os 90 pontos ao BMOB, se você não fechar os 90 pontos, você não recebe o dinheiro. (Servidor 3).

Porque o próprio presidente, qual é a meta dele? Ele quer limpar esse estoque até dezembro, ele prometeu aí não sei 'pra' quem, pro ministério da economia, pro Bolsonaro, que a meta dele é limpar todo esse estoque até dezembro, processos atrasados, não sei se ele vai conseguir, mas vai tentar né, tá tentando aí, eu ainda acredito que essa meta vai aumentar viu, depois ela vai aumentar, eu acho. (Servidor 3).

É importante destacar que, bem como adverte Sennett (2016), nas instituições flexíveis dos dias atuais, falar em desburocratização configura-se como equívoco. O próprio termo é um engano, uma vez que as estruturas institucionais atualmente podem até ter se horizontalizado, afastando-se da arcaica visão piramidal, mas as lideranças continuam exercendo “dominação do alto” de maneira forte, a partir de uma estrutura mais complexa, não mais simples (SENNETT, 2016, p. 63).

Retomando a discussão sobre a meta, a pontuação e a produtividade, o Servidor 4 conclui que a meta não deve ser parâmetro meramente quantitativo, devendo o INSS olhar para o trabalho do servidor de maneira ampliada, assim argumenta o entrevistado:

Vamos dizer assim, tem gente que faz 90, tem gente que não faz, mas nem por isso sou má servidora, não sou, eu apenas tenho meu ritmo de trabalho, eu tenho um jeito de trabalhar talvez até mais correto do que aquela pessoa que faz os 90 pontos, porque eu faço uma análise mais detalhadas, porque eu faço mais consultas, faço mais atualizações, então isso não quer dizer que eu seja menos capacitado ou menos capaz do que aquele colega que faz 90 pontos, isso não quer dizer. (Servidor 4).

Então, eu sou a favor de metas, mas eu não sou a favor das metas inatingíveis, ou que não haja um jeito de mensurá-las. Porque não é só, ah o servidor X faz 90 e o outro não faz, o Y não faz, vamos olhar como é que os dois trabalham, 'pra' ver se eles estão no mesmo perfil, pra ver se eles estão trabalhando os mesmos tipos de processo, pra ver se eles estão fazendo despachos dentro do processo, então não é isso, então eu não sou contra metas. (Servidor 4).

Mas se você disser, não, 'tá' fácil atingir, não é que seja fácil, num precisa ser fácil, eu não quero que seja fácil, eu quero que seja tranquilo, 'pra' atingir uma meta e se eu quiser abdicar de momentos em família pra poder ganhar um pouco mais, eu vou 'ta' feliz fazendo aquilo, então é uma questão de motivar. (Servidor 4).

Uma vez que considerar uma meta a partir de parâmetros meramente quantitativos é considerado um equívoco pelo entrevistado, desafio de maior proporção se põe de pensar que, nesta dinâmica, também o trabalhador, sob a mesma lógica da racionalidade e da descartabilidade humana, perde seu significado enquanto ser humano, restringindo-se, sob a ótica do capital, a um código de barras, no caso do INSS, uma matrícula funcional, sujeita a ser contabilizada como num universo de operações matemáticas que têm por objetivo otimizar a produtividade institucional, como aconteceu em 14/01/2020, quando o Governo Federal anunciou a adoção de medidas para o atendimento em caráter especial dos inúmeros processos empoçados, dentre as quais está a provocação para retorno ao trabalho de servidores atualmente em gozo de licença médica.

O trabalhador converte-se assim num código de barras, que não tem importância como ser humano, por sua objetividade, mas somente porque é uma peça a mais de uma engrenagem que se conecta em rede, por meio do computador, da internet e, de forma mais íntima, do telefone celular (ANTUNES, 2018, p. 51).

Ao falar sobre a meta, o Servidor 4 utilizou uma expressão preocupante que retrata o risco de adoecimento do trabalho, porque nota-se que o servidor, ao se preocupar com o alcance ou não da meta, vivencia pressões, frustrações e desencantamento bem característicos de quem sofre no trabalho.

Dinheiro motiva, então você tá colocando uma meta, quando diz se você não atingir, você vai perder, então nós estamos trabalhando com o fantasma da perda da

GDASS. Trabalhar dessa forma motiva ou não motiva? ‘Pra’ mim não motiva, eu to trabalhando ‘pra’ não perder. (Servidor 4).

É diferente o pensamento dizer assim, eu to indo trabalhar, vou atingir minha meta e vou fazer meus extras porque eu vou ganhar mais, então eu vou estar mais motivada ‘pra’ trabalhar e pra ganhar, se fosse uma meta atingível, pra fazer além do regular, mas porque eu vou ser remunerada praquilo, já que a gente não ganha hora extra, a gente não tem recebimento de hora extra, o fato é que pra atingir a meta a gente tá passando mais do que o tempo e não ta ganhando nada por isso. (Servidor 4).

A idéia de conviver permanentemente com “o fantasma da perda salarial” como mencionou o (a) Servidor (a) 4 foi retratado por Sennett quando afirmou que a flexibilidade, regra de ouro no mercado de trabalho dito moderno, acentua a desigualdade, num embate em que “o vencedor leva tudo” (SENNETT, 2016, p. 101). Nesta exploração que é própria do capitalismo, a conta é paga pelo trabalhador.

Em um universo em que a economia está sob comando e hegemonia do capital financeiro, as empresas buscam garantir seus altos lucros exigindo e transferindo aos trabalhadores e trabalhadoras a pressão pela maximização do tempo, pelas altas taxas de produtividade, pela redução dos custos, como os relativos à força de trabalho, além de exigir a ‘flexibilização’ crescente dos contratos de trabalho (ANTUNES, 2018, p. 31-32).

De modo sutil e assustador, instaura-se a gestão pelo medo abordada por Antunes e Druck (2018, p. 158).

[...] ‘os padrões de gestão e organização do trabalho’, inspirados no toyotismo, revelam-se condições extremamente precárias, com a intensificação do trabalho (imposição de metas inalcançáveis, extensão da jornada, polivalência etc.) sustentada na gestão pelo medo, nas formas de abuso de poder, no assédio moral... (ANTUNES, 2018, p. 31-32).

A partir do pensamento de Standing (2017, p. 29) que compreende que a renda precária ou um padrão de renda menor de outros grupos de trabalhadores são elementos que caracterizam o precariado, talvez seja possível afirmar que o servidor público do INSS experiência um processo de precarização do trabalho, pois, quando comparada sua renda bruta aos rendimentos de servidores do Poder Judiciário, por exemplo, vê-se que a remuneração no INSS é bem menor.

Além disso, outras questões contribuem para ratificar este processo de desvalorização salarial e do servidor do INSS. A primeira delas é o salário base, em alguns casos, inferior ao salário mínimo, porque a gratificação a ser paga em razão da produtividade, a GDASS, representa cerca de 80% do total dos rendimentos mensais do servidor. A outra questão, é que o servidor do INSS ainda não possui Plano de Cargos e Carreiras ou iniciativa similar que lhe garanta remuneração diferenciada em razão de sua titulação, o que implica na ampla desvalorização do servidor, irrestrita ao parâmetro quantitativo da renda, muito embora:

Uma característica do precariado não é o nível de salários em dinheiro ou de rendas auferidas em qualquer momento específico, mas a falta de apoio da comunidade em momento de necessidade, a falta de benefícios assegurados da empresa ou do Estado e a falta de benefícios privados para complementar ganhos em dinheiro (STANDING, 2017, p. 30).

A meta “inalcançável” a que os entrevistados repetidamente se referiram significa, de acordo com Sennett, uma forma de exercer controle, no INSS Digital, já aplicada aos servidores em regime de teletrabalho, que, por serem liberados do controle da frequência, têm sua meta majorada em 25%, aumentando de 90 pontos (trabalhadores em regime presencial), para 120 pontos (trabalhadores em regime de teletrabalho).

Poucas organizações que montam esquemas de flexitempo dizem a seus trabalhadores: ‘Aqui está a tarefa; faça-a como quiser, contanto que seja feita’ [...] Um trabalhador em flexitempo controla o local de trabalho, mas não adquire maior controle sobre o processo de trabalho em si. A essa altura vários estudos sugerem que a supervisão do trabalho, muitas vezes, é na verdade maior para os ausentes do escritório do que para os presentes. Os trabalhadores, assim, trocam uma forma de submissão ao poder – cara a cara- por outra, eletrônica (SENNETT, 2016, p. 66).

Ou seja, a meta inalcançável é exatamente uma forma de dominação capitalista sobre o trabalhador, exigindo que ele trabalhe mais, produza mais.

E também nessa questão do Digital o governo colocou de uma forma que os servidores não têm como cumprir as metas propostas, por exemplo, essa questão dos 90 pontos que ‘tá’ sendo exigido dos servidores, a gente já viu que não tem como os servidores cumprirem essa meta, porque aqui, pelo menos o pessoal da análise daqui ninguém ainda conseguiu cumprir essa meta e ‘tá’ chegando agora o momento que essa meta é obrigatória, ‘né’? Quando iniciar o ciclo, a meta vai ser obrigatória. (Servidor 5).

Eu acho que os 90 pontos, ‘pra’ mim, é super difícil, existem servidores e servidores, eu não consigo chegar aos 90 pontos de forma tranquila, de forma fácil. (Servidor 4).

Nas empresas “modernas” é preciso haver flexibilidade, tanto na perspectiva da própria empresa quanto do trabalho. A flexibilização do trabalho implica inclusive no estabelecimento de metas flexíveis, passíveis de serem alteradas a qualquer tempo, obviamente na direção de sua majoração (ANTUNES, 2018, p. 36).

No mundo do trabalho contemporâneo, e, no serviço público, esta realidade não se altera, tendo em vista a crescente adoção da ideologia gerencialista em busca de resultados, as metas se constituem como mecanismos que visam ao “envolvimento e engajamento dos trabalhadores” aos objetivos das organizações (ANTUNES, 2018, p. 145).

O contexto de racionalização, da busca por eficiência, típicos do gerencialismo, conformam as condições da adoção da gestão por resultados, em que as metas visam ao

aumento da produtividade sem que, no entanto, haja preocupações das organizações com as condições de trabalho nem de saúde dos trabalhadores, como adverte Antunes (2018, p. 145).

Nas entrevistas, muito foi falado sobre o tempo. Sobre ter e não ter tempo; sobre trabalhar 6 ou 8 horas por dia; sobre analisar os processos em menos tempo para produzir mais; sobre cumprir exigências no tempo certo; sobre não precisar demorar em tarefas dentro de um processo para ganhar tempo; sobre ter tempo para o trabalho e ter tempo para a casa e a família; é bíblica a afirmação de que há tempo para tudo; “tempo é dinheiro”. É, parece que o tempo é o combustível deste nosso tempo.

É preciso ser flexível, ser dinâmico, para ter tempo, para dar tempo. Bem a exemplo daquilo que Sennett denominou como “tempo rotineiro”:

A sociedade moderna está em revolta contra o tempo rotineiro, burocrático, que pode analisar o trabalho, o governo e outras instituições. [...] Na aurora do capitalismo industrial, porém, não era tão evidente assim que a rotina fosse um mal (SENNETT, 2016, p. 35).

A preocupação com o tempo também esteve presente nas entrevistas com os servidores...

Hoje você entra no INSS, você não sabe a hora que você vai sair, porque você tem uma meta a atingir e quando você chega em casa você ainda fica preocupado, o que é que eu vou fazer amanhã ‘pra’ que eu consiga atingir a meta, quando eu estou de licença, quando estou de férias, pra mim, voltar ao trabalho, não é condição que me deixa feliz porque é uma meta inatingível. (Servidor 4).

...uma demonstração do paradigma analisado por Antunes (2015, p. 132-133) que adverte que a redução da jornada de trabalho não quer dizer necessariamente a redução do tempo de trabalho, portanto, afirma ele, que a “temporalidade é uma construção histórico-social” e a luta por reduzir o tempo de trabalho significa lutar pelo “controle do ‘tempo opressivo de trabalho’”.

Um trabalhador contemporâneo, cuja atividade seja altamente complexa e que cumpra um horário de sete horas por dia, trabalha muito mais tempo real do que alguém de outra época, que estivesse sujeito a um horário de quatorze horas diárias, mas cujo trabalho tinha um baixo grau de complexidade. A redução formal de horário corresponde a um aumento real de tempo de trabalho despendido durante esse período (ANTUNES, 2015, p. 133 *apud* BERNARDO, 2000, p. 46).

O sentimento expresso pelo servidor é de estar sendo desvalorizado, porque trabalha mais, mas ainda assim não consegue produzir na medida suficiente.

É diferente o pensamento dizer assim, eu ‘tô’ indo trabalhar, vou atingir minha meta e vou fazer meus extras porque eu vou ganhar mais, então eu vou estar mais motivada ‘pra’ trabalhar e ‘pra’ ganhar, se fosse uma meta atingível, pra fazer além

do regular, mas porque eu vou ser remunerada praquilo, já que a gente não ganha hora extra, a gente não tem recebimento de hora extra, o fato é que pra atingir a meta a gente ‘tá’ passando mais do que o tempo e não ‘tá’ ganhando nada por isso. (Servidor 4).

No capitalismo deste tempo a expressão “tempo é dinheiro” se ressignifica, ganhando crescente notoriedade, num movimento de aprofundamento da ansiedade pelo tempo, como descreveu Sennett:

[...] a ansiedade pessoal com o tempo está profundamente entrelaçada com o novo capitalismo. [...] Apreensão é uma ansiedade sobre o que pode acontecer; é criada num clima que enfatiza o risco constante, e aumenta quando as experiências passadas parecem não servir de guia para o futuro (SENNETT, 2016, p. 109-110).

Em direção semelhante, Cantor (2019) também afirma que, sob a lógica do capitalismo, a expropriação do tempo dos trabalhadores é importante estratégia empregada e diz respeito ao tempo despendido dentro e fora do trabalho, potencializada mais recentemente pelo uso das TICs, seu fator potencializador.

No mundo contemporâneo, a expropriação do tempo estendeu-se a todos os âmbitos da vida e não se limita, como antes, ao âmbito do trabalho. No capitalismo atual, a expropriação do tempo da vida expressa-se, de maneira paradoxal, na ‘falta de tempo’ (CANTOR, 2019, p. 47).

Importante registrar que, lendo sobre a expropriação do tempo a pesquisadora lançou uma pergunta aos gestores de modo a identificar quais dos 36 Gerentes das APS da Gerência Executiva Fortaleza têm o hábito de realizar reuniões mensais com os servidores, seja para alinhamento de procedimentos, atualização nos atos normativos, confraternização do grupo, etc. Obviamente, nenhum deles respondeu. Talvez não tenham tido tempo. Isto porque:

[...] o capitalismo tem imposto um ritmo frenético e veloz, e não há tempo para nada, nem para os amigos nem para desfrutar de alguma atividade cultural ou do gozo pessoal [...] Em síntese, com a universalização do capitalismo, o que vivemos hoje é a plena ‘subsunção da vida ao capital’, o que significa que todos os aspectos da vida foram mercantilizados e submetidos à tirania do tempo (CANTOR, 2019, p. 48).

Neste panorama de captura do tempo livre pelo tempo de trabalho, os equipamentos microeletrônicos, como o celular, por exemplo, desempenham especial papel:

[...] a introdução de aparelhos microeletrônicos no âmbito do trabalho, em especial o telefone celular, tem rompido a separação entre o tempo de trabalho e o tempo livre ou, mais exatamente, o tempo de trabalho tem absorvido todo o tempo livre (CANTOR, 2019, p. 49).

Como bem retrata a “Oração ao Tempo”, canção de Caetano Veloso, se o tempo é um “senhor tão bonito”, “compositor de destinos”, “tambor de todos os ritmos”, os

trabalhadores seguem sob o senhor capitalismo, ditando e compondo seu destino, seu futuro, que expropria o tempo do trabalhador e determina como irá utilizá-lo.

E qual o nexos entre a expropriação do tempo pelo capitalismo e o teletrabalho no INSS? Ora, se o trabalho em casa, além de romper com a separação espacial entre casa e trabalho, também implica na caça do tempo livre pelo tempo de trabalho, uma vez que o trabalhador, ao exercer suas atividades em casa, utiliza um espaço originalmente destinado ao usufruto do tempo livre para a consecução do seu trabalho, representando dispêndio do tempo de trabalho, com sua provável intensificação. Além disso, a jornada do trabalho realizada em casa tende a ser maior, pois, nessas condições, trabalho encontra-se condicionado à entrega de maior produtividade e também porque os horários de trabalho podem ser flexibilizados.

Exemplo concreto desta constatação é que, não raramente, ao analisar a tramitação de processos eletrônicos no atendimento ao público, nos deparamos com despachos expedidos em sábados, domingos, feriados ou mesmo fora do horário comercial, que *a priori*, seria o horário habitual de trabalho do servidor, caso ele não estivesse operando em nenhuma das novas modalidades que pressupõem a realização do trabalho fora das unidades físicas do órgão.

As mudanças no atendimento mudaram o trabalho e o próprio servidor, é o que diz o Servidor 4.

Eu mudei, eu como servidor mudei, de antes do Digital e depois do Digital, eu antes vinha trabalhar supersatisfeito, porque ‘pra’ mim nunca foi problema trabalhar com o público, tem gente que não gosta e eu vinha trabalhar feliz, saía feliz, sabendo que quando eu passasse por aquela porta eu não iria lembrar de trabalho, eu iria viver minha vida, minha casa, minha família, hoje o cenário mudou. (Servidor 4).

Trata-se da chamada desrealização¹⁶⁰ com o trabalho, em que dada sua intensificação, vai gerando um conjunto de insatisfações e deixa o trabalhador “à deriva” (SENNETT, 2016, p. 19 e 133). No relato do servidor abaixo, a insatisfação decorre do fato de ter mudado de função sem a oportunidade de participar da decisão. A mudança da meta implicaria no resgate da motivação para o trabalho, diz o entrevistado.

Antes do Digital, eu tinha tempo pra tudo, conseguia render muito no serviço de Manutenção e hoje é diferente né, ou seja, eu fui arrancada de um trabalho que eu gostava de fazer, gostava de executar, vinha feliz para fazer e hoje passo para um trabalho que é mais fadigante, que requer mais instrução, mais leitura, mais atualização e requer mais tempo na agência, requer metas, que em alguns casos são inatingíveis, por isso toda essa revolução dos 90 não, mudar essa meta ou ajudar, mudar as regras para atingi-la seria motivacional, porque a gente poderia fazer mais os benefícios de BMOB e receber por isso. (Servidor 4).

¹⁶⁰ Cf. CAVAIGNAC, 2004.

De modo similar o desprezo à ergonomia é um dos fatores geradores de adoecimento no trabalho, de acordo com Praun (2019), e isto é, no mínimo, paradoxal se considerarmos que o INSS é o órgão do Governo Federal que operacionaliza o reconhecimento de direito aos Benefícios por Incapacidade, como o Auxílio Doença¹⁶¹, por exemplo, o que pressupõe que deveria começar o trabalho de prevenção do adoecimento “dentro de casa”.

E o que não tem remédio, remediado está? Estudiosos alertam para o fato de que as doenças revelam processos de adoecimento resultantes da adoção de novas formas de organizar o trabalho, introduzidas pela acumulação flexível¹⁶², das quais o INSS Digital é exemplo.

Por sua vez, a desregulamentação do trabalho também cumpre importante papel no processo de precarização das condições de trabalho, ainda que haja investimentos em modernização. Além disso, um ambiente de trabalho que se utiliza do “discurso de valorização” e de mecanismos de controle “extremados”, também contribuem para o desencadeamento do adoecimento (ANTUNES, 2018, p. 140 e 144).

Comparando o INSS a uma empresa privada, o Servidor 4 explica que o órgão não se preocupa com seus servidores e esta omissão poderá favorecer o adoecimento dos servidores.¹⁶³

Já faz mais de um ano de INSS Digital, mas posso até dizer que ainda é projeto piloto, que não deveríamos ser punidos por nada, é um projeto piloto. O INSS é uma instituição, é uma empresa, vamos dizer assim, se ele fosse uma empresa, ele não estaria naquela categoria que se importa com o sentimento ou com a pessoa que está trabalhando na empresa dele, sem falar na quantidade de pessoas que vão ter LER, daqui a um tempo, porque você trabalha muito com *mouse* ‘né’, já tem pessoas tirando licença, antes pelo menos você usava caneta, mas é um outro modo de se apresentar ‘né’. (Servidor 4).

Por fim, a última subcategoria a ser trabalhada nesta análise dos dados coletados

¹⁶¹ O Auxílio Doença é o benefício por incapacidade destinado a cobrir os riscos relacionados ao adoecimento no trabalho ou fora dele. Consiste no pagamento de benefício previdenciário em substituição ao salário ou à renda do trabalhador que precisar se afastar do trabalho, no caso do Segurado Empregado, por período superior a 15 dias, consecutivos ou não, desde que seja cumprida a carência mínima, quando for o caso. A carência refere-se à quantidade mínima de contribuições que o trabalhador precisa ter vertido ao INSS como requisito para o recebimento do benefício. Atualmente os requerimentos de Auxílio Doença, o benefício mais requisitado em todo o país, é formalizado através dos canais remotos de atendimento e, depois disso, o trabalhador dirige até a APS de sua preferência para a realização da Perícia Médica, situação em que será avaliada a incapacidade para o trabalho.

¹⁶² Cf. ANTUNES, 2018; PRAUN, 2019.

¹⁶³ Ressalte-se, por oportuno, que desde fevereiro de 2019 todos os servidores vinculados à Gerência Executiva Fortaleza deixaram de receber o Adicional de Insalubridade, correspondente a 10% do Salário-Base do servidor, destina-se a cobrir os riscos decorrentes do trabalho insalubre, tendo em vista que os servidores do INSS, diariamente, mantêm contato com trabalhadores adoecidos, independentemente de irem às APS para realizarem Perícia Médica ou não.

por meio das entrevistas, trata do ITC GDASS. O assunto surgiu nas respostas dos entrevistados exatamente porque teve criação recente em agosto de 2019, e porque relaciona-se à meta.

O ITC GDASS é um indicador institucional utilizado para mensurar os resultados dos servidores de modo a definir o pagamento ou não da GDASS, o parâmetro de mensuração é a quantidade de tarefas concluídas.

Embora o INSS Digital já esteja funcionando há cerca de dois anos, não havia indicador institucional adaptado à nova realidade do atendimento e do trabalho do servidor que desse conta de acompanhar o atendimento e a análise dos processos na nova dinâmica.

Neste sentido, a nova dinâmica de atendimento impôs a revisão deste indicador que é usado como parâmetro para a GDASS, a gratificação por desempenho dos servidores.

Antes do INSS Digital, o pagamento da GDASS era calculado com base no IMA GDASS (Idade Média do Acervo) que contabilizava a quantidade de processos aguardando conclusão (despacho), excluindo-se aqueles cujo despacho não dependia do servidor do INSS, como por exemplo, os BPCs que estavam aguardando a realização da Avaliação Médico-Pericial, a última etapa no reconhecimento de direito ao benefício.

Ocorre que, após a transformação digital, o IMA perdeu sentido, já que se tornou irrelevante para o INSS mensurar a idade média do acervo (tempo médio que os processos passavam entre a data do requerimento e a data do despacho) e, na nova dinâmica de atendimento à distância importa ao INSS mensurar a quantidade de processos concluídos, o que define, hoje, os patamares de qualidade e eficiência do atendimento.

A fórmula de cálculo do ITC GDASS leva em consideração a quantidade de tarefas concluídas no âmbito de cada Gerência Executiva no período de 06 meses e a capacidade da Gerência Executiva para a análise dos requerimentos, que, por sua vez, considera o quantitativo de servidores ativos no âmbito da GEX.

Ao tratar da meta, um dos servidores entrevistados afirmou que a institucionalização do ITC GDASS como parâmetro para o pagamento da GDASS contribuiu de maneira decisiva para a aposentadoria de muitos servidores que até outubro de 2019 tinham implementado as condições para requerê-la.

Deste modo, considerando que o novo ciclo para mensuração da GDASS teve início em 01/11/2019 e caso a meta não seja alcançada até 30/04/2020, gerará efeitos financeiros a partir do mês de maio de 2020, com descontos retroativos referentes ao período de vigência do ciclo (11/2019 – 04/2020), os servidores se apressaram para formalizar suas aposentadorias. Ressalte-se que a publicação da Portaria que criou o ITC GDASS data de

agosto de 2019, fomentando um ambiente permeado por muita pressão em ter que decidir sobre a aposentadoria, quando o salário estava “na berlinda”.

Vai, vai acelerar, com certeza. O resto que ainda falta, vai se aposentar por esses dias, quem puder, quem tiver tempo e idade, vai se aposentar por esses dias agora, vai ficar muito pouca gente, até o final de outubro, porque o ciclo se inicia em novembro, ‘pra’ não correr o risco de ter mais perdas do que a gente já vai ter, mas isso aí assim, quem pode se aposentar vai, mas quem ficar na ativa, vai correr o risco de ter a GDASS reduzida, trabalhar muito e ainda ter a GDASS reduzida. (Servidor 5).

Em entrevista para a Revista *Le Monde Diplomatique* Brasil, edição de janeiro de 2020, a socióloga francesa Danièle Linhart afirma que o estresse vivido pelos trabalhadores no ambiente de trabalho hoje, assim como a “letalidade” que este ambiente pode proporcionar ao trabalhador, tem feito com que ele queira se aposentar cada vez mais cedo, endossando a fala do(a) Servidor (a) 5, quando afirma que a criação do ITC GDASS acelerou o processo de decisão dos servidores que encontravam-se trabalhando, pois mesmo que já tivessem adquirido as condições de aposentar-se, corriam risco de diminuição salarial, tendo que enfrentar o estresse e a possibilidade de adoecimento no e do trabalho.

Há que se considerar também, que, neste cenário em que a produtividade é fator decisivo e indicativo de sucesso nas organizações, os trabalhadores de mais idade ou menos produtivos, ou ineficientes, são tratados como objetos de descarte, sendo notória a discriminação de que são alvo.

Sua permanência no órgão não interessa à instituição nem aos próprios colegas de trabalho, favorecendo a tomada de decisão pela aposentadoria voluntária, bem ao modo como sugeriu Sennett (2016, p. 103) quando afirmou que “a cultura empresarial trata a meia-idade como avessa ao risco, no sentido de jogador. Mas esses preconceitos são difíceis de combater”.

Deste modo, ainda que se sentissem capazes de permanecer trabalhando, decidiram aposentar-se, a seu ver, precocemente, porque é próprio do mundo do trabalho deste tempo:

[...] o período de vida produtiva está sendo comprimido para menos da metade da vida biológica, com os trabalhadores mais velhos deixando o cenário muito antes de estarem física ou mentalmente incapazes (SENNETT, 2016, p. 104-105).

O cenário em que se instituiu o indicador para definir o valor da GDASS dos servidores do INSS, a partir de novembro de 2019, favoreceu o surgimento de posicionamentos a favor da aposentadoria dos servidores, com mais tempo de casa, já aposentáveis naquele período, justificando sua possível falta de condições para contribuir com

o trabalho no órgão, como se vê no debate fomentado por Sennett:

[...] os trabalhadores mais velhos têm esquemas mentais inflexíveis e são avessos ao risco, além de não terem simples energia física necessária para enfrentar as exigências da vida no local de trabalho flexível. [...] Flexibilidade equivale a juventude; rigidez, a idade. [...] A associação da idade com rigidez também explica grande parte da pressão que as empresas hoje exercem sobre os executivos para que se aposentem ao beirar os 60 anos, mesmo que, mentalmente, estejam no apogeu. [...] Para os trabalhadores mais velhos, os preconceitos contra a idade mandam um poderoso recado: à medida que se acumula, a experiência da pessoa vai perdendo o valor (SENNETT, 2016, p. 105-106).

Abre-se aqui um parêntese para apresentar a fala de um gestor entrevistado ao discorrer sobre a importância do estabelecimento de metas para o servidor, como forma de justificar sua estabilidade decorrente da condição de servidor público, é como se o preço de usufruir desse “privilégio” tivesse que ser pago através da moeda produtividade.

Nesta ótica, ele entende que o ITC GDASS é justo, exceto do ponto de vista de deixar de fora os servidores que não atuam na Análise de Benefícios, aqueles que, segundo o entrevistado, “carregarão a GEX nas costas”.

Então eu acho justo que, não sei quando, mas que aquele indicador que saiu, o ITC, que está sendo tão contestado, que eu acho que foi errado no sentido de que ele tinha que vincular era os 20 pontos individuais ao servidor que trabalha, simples! Porque, do jeito que ‘tá’ sendo, na minha opinião, sendo o institucional, os que não analisam não tão fazendo nada para ajudar a ficar nos 70 pontos pra toda a GEX, porque, na prática, quem ‘tá’ carregando a GEX nas costas é quem analisa processo, por que os outros não ‘tão’ contribuindo em nada. (Gestor 3).

O Gestor explica que a fórmula de cálculo da GDASS estava obsoleta, pois considera que a avaliação de desempenho utilizada anteriormente não dava conta da produtividade do servidor, era qualitativa, os critérios eram avaliados a partir de assertivas tais como “frequentemente”, “às vezes” ou “raramente”. Se o Gestor atribuísse 20 pontos para o servidor, estava garantido o pagamento da parcela da gratificação integral, caso a pontuação atribuída fosse igual ou inferior a 17 pontos, o servidor teria pagamento proporcional à pontuação a ele atribuída.

Esse todo é o que vai pesar ‘pra’ todo mundo da GEXS. Se não atingir a meta aqui que você quer, que é mais justo ter a meta institucional, e o servidor nos seus 20 pontos na GDASS, acabar com aquela avaliação fajuta de frequentemente, às vezes, num sei o que, fazer uma regra de três simples. Se durante 6 meses você tinha que fazer quantos processos? Era 1000, você fez quantos? Ah, eu fiz 800 ‘tá’ dentro? ‘Tá’ então vai ganhar seus 20 e por aí vai. (Gestor 3).

Retomando a discussão sobre os servidores aposentáveis, o momento da aposentadoria do servidor, em vez de ser considerado o coroamento de anos de dedicação e serviço à sociedade, traveste-se de oportunidade para sua desvalorização dada

descartabilidade própria do capitalismo financeirizado.

Trata-se de uma hegemonia da ‘lógica financeira’ que, para além de sua dimensão econômica, atinge todos os âmbitos da vida social, dando um novo conteúdo aos modos de trabalho e de vida, sustentados na volatilidade, na efemeridade e na descartabilidade sem limites [...] tornando obsoletos e descartáveis os homens e mulheres que trabalham (ANTUNES; DRUCK, 2018, p. 152).

O significado das aposentadorias para os trabalhadores que continuam trabalhando é terem de conviver com o fardo de suprir a ausência dos que se aposentaram.

[...] forte sensação de que o tempo foi comprimido, e também na clara intensificação da jornada de trabalho, na qual todos se desdobram para executar sozinhos o que antes era feito por dois ou mais trabalhadores (ANTUNES, 2018, p. 141).

Em suma, a implantação recente de novas modalidades de trabalho no INSS a fim de potencializar os resultados institucionais, podem apontar para a aquisição de efeitos deletérios para o servidor, uma vez que vários fatores que tem permeado este trabalho desde os fins do ano de 2017 poderão contribuir para seu adoecimento.

[...] o desenvolvimento da patologia é potencializado por fatores que envolvem desde a falta de apoio do grupo ao qual o trabalhador pertence, como processos relacionados à perda de reconhecimento, ao sentimento de submissão a situações humilhantes, injustas e discriminatórias, até, entre outros fatores, o sentimento de estar submetido ao isolamento (PRAUN, 2019, p. 187).

Sob a lógica do gerencialismo que fomenta a competitividade, a meta é parâmetro para quantificar os resultados, a produtividade do servidor, ao contabilizar o quantitativo de processos analisados e concluídos, pode estar contribuindo para intensificar um fenômeno próprio deste ambiente de trabalho de adoecedor onde trabalhador é posto contra trabalhador, fragilizando ainda mais seus vínculos e destituindo-os da consciência de classe, tão funcional ao capital, como relata Praun (2019):

[...] normalmente a chefia jogava o ‘time de trabalho’ contra o trabalhador. Após afirmar para o time que durante o mês os trabalhadores não podiam ter ‘nenhuma falta’, o chefe fazia com que todos se voltassem contra o trabalhador lesionado (PRAUN, 2019, p. 188).

Outro exemplo dessa lógica em que predominam os interesses institucionais e a flexibilidade, ignorando cabalmente as condições do servidor enquanto pessoa humana, pode ser identificado na força-tarefa que será coordenada pelo Governo Federal e o INSS, objetivando o retorno ao trabalho de pelo menos 2/3 dos 1.500 servidores do órgão que atualmente encontram-se em Licença para Tratamento de Saúde, de modo que se somem aos demais servidores, atuando na análise dos mais de 1 milhão de requerimentos de benefícios

pendentes de processamento (TV BRASIL GOV, 2020).

Estão dadas, então, as condições perfeitamente favoráveis ao sofrimento e adoecimento dos servidores no trabalho.

Pressão constante para alcance de metas, alta competitividade entre os trabalhadores, impossibilidade de convívio coletivo, fruto do ritmo acentuado da linha de produção, medo e incerteza sobre o futuro são fatores que fazem parte do cotidiano desses trabalhadores e que, conforme a percepção deles próprios, têm contribuído para o aumento dos processos de adoecimento físico e mental (PRAUN, 2019, p. 189).

Ainda que se fale sobre um Projeto em andamento há 02 anos, o sentimento dos servidores é o de que o projeto pode ter sido dado como concluído para o Instituto, mas para o servidor está inacabado, aprofundando um ambiente de incertezas, como demonstra o Servidor 4.

São tantas questões, que embora a gente já “tá” com mais de um ano de processo digital, mas as nossas idéias ainda não estão organizadas. (Servidor 5).

Sennett compreende que a reengenharia é terra movediça, lugar onde os movimentos devem ser bem avaliados, pois ao tentar implementar mudanças, as organizações não conseguem alcançar os objetivos inicialmente propostos, perdendo seu próprio rumo.

[...] a maioria, das tentativas de reengenharia fracassam, em grande parte porque as instituições se tornam disfuncionais durante o processo de contratação de pessoal: os planos comerciais são descartados e revisados; os benefícios esperados acabam sendo efêmeros; a organização perde o rumo (SENNETT, 2016, p. 55)

A ideia de introduzir na entrevista não estruturada com os servidores um tópico em que pudessem falar sobre a meta e a produtividade, teve por objetivo possibilitar aos participantes tratar a questão dos resultados, algo tão próprio das empresas privadas, que, como vem sendo discutido neste estudo, o INSS tem se apropriado de forma cada vez mais intensa, desde os finais dos anos 1990, a partir da Reforma Gerencial, mas esse processo de acelerou a partir dos anos 2000 com a incorporação da gestão por resultados, que teve o Plano de Ação como emblemático, e o INSS Digital como a experiência mais recente e em avaliação nesta pesquisa.

Os entrevistados expressaram que compreendem a incorporação da gestão por resultados no INSS como algo fundamental para guiar o trabalho, ou seja é pertinente exigir produtividade no serviço público na atualidade, numa demonstração de adesão à lógica produtivista, própria da Administração Pública Gerencial.

Entretanto, reiteradamente, os servidores participantes da pesquisa abordaram as condições de trabalho precárias como empecilho ao alcance da meta, por isso requerem a

revisão da forma de cálculo, porque, segundo eles, a meta não é capaz de mensurar o trabalho realizado pelos analisadores em sua totalidade, deixando de fora etapas do processo de trabalho que demandam esforço e tempo que tem sido invisibilizados pela instituição, eis a razão pela qual defendem “90 pontos não!”.

Não se trata, portanto, de recusa à existência de meta e de mensuração do trabalho, mas recusa à lógica de cálculo da meta e recusa também à falta de condições de trabalho que favoreçam ao alcance dos resultados.

Neste sentido, o ITC GDASS, indicador criado em agosto de 2019, dada necessidade de adequação da mensuração dos resultados à nova dinâmica de trabalho e atendimento instaurada pelo INSS Digital, foi tratado pelos entrevistados como vilão, que descarta servidores aposentáveis, improdutivos e criou o fantasma da perda salarial.

7.5 Os Gerentes de APS: gestores ou bombeiros?

O roteiro das entrevistas aplicadas aos Gestores diverge daquele utilizada com os demais entrevistados em razão da natureza de sua atribuição que é gerenciar as APS. Deste modo, o último tópico dirigido aos gestores buscou captar dos entrevistados, os desafios por ele identificados no trabalho.

O Gestor 2 explicou que o maior dos desafios que se impõem diz da necessidade de gerenciar conflitos. Conflitos, em sua maioria, decorrentes de situações que a própria transformação digital do INSS criou ou ajudou a aprofundar, dos quais a demora na análise dos requerimentos de benefícios é exemplo.

O meu maior desafio como Gestor é gerenciar, no dia a dia, todos esses conflitos que se gera, do segurado que chega com um processo com o requerimento que ele protocolou em janeiro (a entrevista foi realizada em setembro) e esse requerimento não está ainda nem distribuído para um servidor, para ser analisado. Como responder? Que tipo de resposta dar ao segurado? (Gestor 2).

Outra dificuldade pontuada pelo entrevistado fala sobre a dificuldade de acessos dos segurados com o uso dos canais remotos de atendimento, que repercutem diretamente no cotidiano de trabalho dos servidores, que precisam explicar repetidamente que, desde julho de 2019, o atendimento da maioria dos serviços do INSS é feito exclusivamente à distância, pela internet.

Nestes casos, o segurado insatisfeito questiona os servidores sobre qual a função das agências, senão realizarem esse atendimento? Esta contradição, identificada pelos cidadãos, tem fortalecido a idéia de que os servidores são ineficientes, funcional ao Estado

reformista, que se serve da ideologia de demonizar os servidores e de precarizar o serviço para fundamentar a privatização.

[...] ou segurado que chega buscando um serviço e a gente volta o segurado, faz o segurado voltar sem entendimento, porque esse atendimento agora é digital, que ele tem que entrar no meu INSS ou Ligar para 135 para poder fazer o requerimento que ele está pedindo. (Gestor 2).

Do mesmo modo, na fala abaixo o entrevistado afirma que os Gestores, mesmo sendo aqueles que a população procura para solucionar as situações mais complexas, não possui autonomia para decidir, se tornando também refém dos limites institucionais.

[...] e esse segurado a gente vê claramente que ele é semianalfabeto ou analfabeto ou que ele é tão pobre tão pobre que ele não tem sequer um aparelho celular dos mais baratos e a gente não dá o atendimento a esse segurado como dava antes porque, agora, as coisas todas têm que obedecer ao trâmite do INSS digital. (Gestor 2).

A transformação digital foi decisiva para alcançarmos mais um retrocesso, este ligado à atuação dos chamados atravessadores, também chamados de laçadores, pessoas que realizam um verdadeiro trabalho informal e remunerado, de facilitar o acesso dos cidadãos ao INSS, seja realizando agendamentos, consultando o andamento de processos na internet, emitindo GPS para pagamento, preenchendo carnês para contribuintes individuais¹⁶⁴, emitindo extratos, intermediando o protocolo de benefícios ou a contratação de empréstimos consignados, figuras que se aproveitam da falta de informação da população e/ou da falta de escolaridade de pessoas normalmente de baixa renda ou idosos, pessoas em situação de vulnerabilidade social, e ganham com este trabalho, um trabalho duramente combatido pelo INSS, sobretudo na década passada, mas como analisamos, o próprio INSS tem viabilizado sua atuação.

A gente vê esse segurado recorrer a terceiros, então o segurado cair na mão de atravessadores, de terceiros que passam a ter acessos aos dados dele, dados sigilosos, dos documentos e que ele pode ser facilmente alvo de fraudes e de exploração por pessoas de má-fé. (Gestor 2)

O Gestor também expressa a falta de autonomia, que passou a ter após o INSS Digital, sobretudo a partir de julho de 2019, quando foram criadas as CEABs e CEAPs e a administração das filas virtuais saiu das Gerências Executivas, quando tinham acesso às informações gerenciais, passando a ser, a partir de então, exclusivamente geridas nas Superintendências Regionais.

¹⁶⁴ Trabalhadores que exercem atividade remunerada sem vinculação a empregadores, o chamado trabalhador autônomo, ou por conta própria, que ele mesmo recolhe a contribuição para a Previdência Social através de boleto, emitido pela internet ou pelos carnês GPS.

A gente não pode distribuir uma tarefa não pode entrar no sistema e distribuir uma tarefa que já está há um ano, uma Pensão por Morte há seis meses, de uma viúva que depende daquele dinheiro para sobreviver. (Gestor 2)

O sentimento do Gestor, além da impotência, é também sofrimento. No lugar de Gestor, ele passa a gerenciar os conflitos e o sofrimento, do público e de trabalhadores.

Então a nossa, o nosso desafio é gerenciar essas questões, é muito difícil isso! A gente sente que a missão da gente não está sendo cumprida. (Gestor 2)

Este outro gestor descreveu o trabalho do gestor do INSS, atualmente, como algo “desgastante”, ou por conta do valor da gratificação, muito abaixo daquele praticado em outras instituições, acaba favorecendo a omissão por parte do servidor.

É assim muito desgastante, hoje, a vida de gestor de APS é desgastante! Não é remunerado a altura e isso gera meio que uma muleta. Ah, eu ganho pouco e não tenho tempo ‘pra’ nada, então vou fazer aqui o trivial, não planeja, não dá o mínimo de instrução ‘pros’ seus servidores e isso é tanto com agência de interior, que tem muito atendimento, como agência de capital. (Gestor 3).

Neste sentido, os entrevistados concluem que, na condição de Gerente de APS, o trabalho, após a implantação do INSS Digital os transformou em “bombeiros”, pois em lugar de direcionarem seus esforços para administrar de fato o serviço, passam a administrar os conflitos trazidos por cidadãos e por servidores, “num ciclo vicioso”, que restringe o trabalho à tentativa de apagar incêndio, minimizar os problemas decorrentes da transformação digital.

Também, ao mesmo tempo, gerenciar a ansiedade e a insatisfação dos servidores que estão na Análise, sendo cobrados por uma produtividade muito difícil de ser alcançada, uma meta impossível de ser alcançada, na atual circunstância, com os atuais equipamentos, com os atuais sistemas, com o atual modelo de pontuação, e gerenciar a ansiedade, o ânimo, a pressão também sobre servidores do Atendimento, que são reduzidíssimos, que tem que atender uma demanda imensa dia a dia na agência. Então, o gestor acaba se tornando uma espécie de bombeiro, apenas para apagar incêndio. A gestão acaba ficando de lado, a gente deixa de ser Gestor e a gente vai ser bombeiro, vai apagar incêndio, viver apagando incêndio, viver administrando situações de conflito, situações de tensão em vez de ‘tá’, de fato, gerenciando ‘né’? Então o Gestor também acaba entrando num ciclo não virtuoso né? No ciclo ruim que ele vem para APS e o dia a dia dele é apagar incêndio, não é gerenciar. A gestão acaba perdendo meio que o sentido. (Gestor 2).

O que falta às vezes é comunicação, é adequação do sistema em tempo hábil, porque as coisas acontecem muito rapidamente e gestores de agência quase sempre estão em atendimento, apagando incêndio. Não tem tempo de ler instrução, não tem tempo de aprender as novas formas e aí, conseqüentemente, deixa de ver seus servidores. (Gestor 3).

Dos quatro gestores entrevistados, dois estão em APS e os outros dois na GEX. Dentre os participantes da entrevista, ao falar sobre o papel do Gerente de APS, o entrevistado criticou a falta de planejamento e organização de alguns gerentes, indicando que essa postura

o leva a “apagar incêndio”.

Porque aí a gente ou planeja, ou vai só enxugar gelo, vai só tomar medida só no impulso. Você tem que ver onde é que ‘tá’ o erro ‘pro’ cara corrigir. Esse tipo de gestor que só pensa em apagar incêndio ou que só consegue apagar incêndio não é gestor, ele é um atendente especializado, sei lá, mais experiente ou que teve coragem de assumir a gestão, mas ou ele pensa num jeito de... hoje é mais difícil a GEX mudar a estrutura e tal... ou ele pensa num jeito de gerir a sua equipe, hoje em dia é muito mais tranquilo de gerir. (Gestor 3).

Importante observar que, segundo a análise de um dos Gestores entrevistados, que a tendência que tem se colocado é para que o Gerente de APS, no cenário da transformação digital, passe a gerir apenas o Atendimento das agências, visto que a gestão da Análise de benefícios, com a criação das CEABs passará a ser feita nas Superintendências Regionais, cabendo aos gestores locais apenas a homologação da frequência dos servidores, de modo que, com a perspectiva de mudança da estrutura a ser publicada a qualquer momento, os gestores também são postos em situação de incertezas, como descreve o Gestor 3.

Ele, na prática, homologa o ponto da pessoa, mas a gestão de acompanhar o andamento, a produção de atividade, está sendo centralizada, cada vez mais, e aí não se sabe o quê que vai acontecer com a mudança da estrutura né? ‘Se’ caso tenha mesmo. (Gestor 3).

A ideia da reestruturação institucional se ampara na defesa da necessidade de racionalizar os gastos públicos, como afirmou o entrevistado.

Mas a máquina ‘tá’ muito inchada, tem muito gestor, hoje, que não gere, que atende e ganha por gestão, e ‘tá’ tudo centralizado, e aí tem que repensar essa forma de gestão. (Gestor 3).

Quando questionado sobre os desafios que se apresentam ao gestor, o segundo entrevistado respondeu que para exercer a liderança é necessário que o servidor seja favorável ao processo de modernização em curso no INSS, para que a equipe seja arrebatada pelo seu exemplo. Outro requisito abordado foi a necessidade de conhecimento do negócio. É preciso também “comprar a idéia”, numa demonstração de lealdade aos valores institucionais.

Esta fala remete ao *modus operandi* da gestão por resultados, muito comum às organizações da iniciativa privada, lógica que tem penetrado o serviço público com muita velocidade.

‘Pra’ que ele consiga liderar a sua equipe ele tem que entender do processo e fazer parte dele. Aqueles gestores que são inimigos da modernização, que não... se você tem uma equipe, a primeira coisa que você fala é que ‘vixe’, isso dá muito trabalho, vai é atrapalhar. (Gestor 3).

E aí, se o gestor não comprar a ideia e não se insere nesse processo de transformação

‘tá’ na cara que a equipe tende a seguir o mesmo caminho. (Gestor 3).

Este tópico foi proposto exclusivamente aos gestores, a fim de que pudessem falar sobre os desafios de estar na gestão do INSS, em meio a tantas mudanças decorrentes da transformação digital, em curso no órgão desde 2017.

Dos quatro gestores entrevistados, dois atuando em APS e os outros dois na área meio, na Gerência Executiva, o sentimento expresso pelos participantes é de destituição da autonomia e da visão gerencial, que os tem tornando impotentes diante dos desafios, restringindo seu trabalho a “apagar incêndios”.

Incêndio foi o termo utilizado por eles para falar da administração dos medos e dos conflitos que permeiam o trabalho dos servidores. Gerir conflitos é o que eles têm feito, afirmaram. Têm administrado os conflitos decorrentes da pressão exercida pelos cidadãos insatisfeitos com a longa espera por decisão do INSS, e a pressão dos servidores também insatisfeitos com a falta de condições mínimas adequadas de trabalho.

Todo esse cenário, segundo os gestores, tem fomentado um ambiente de trabalho adoecedor, porque é marcado pela insatisfação generalizada e pela desrealização dos servidores com o trabalho, e tem transformado o trabalho de gestão dos gerentes de APS em um trabalho imediatista, emergencial e limitado a apagar “incêndio”, conflitos e dissabores do e com o trabalho.

7.6 Novos rumos para o trabalho no INSS: além do horizonte deve ter...

Uma das maiores discussões que este trabalho propiciou à pesquisadora foi a reflexão sobre os rumos a que o INSS Digital levou os servidores e o trabalho. Neste sentido, uma questão se coloca: quais os rumos do trabalho no INSS? O que esperar do futuro? É possível identificar e reconhecer benefícios advindos dessa nova forma de atender e trabalhar? É possível desvirar a chave e voltar o disjuntor para a posição de segurança?

Pensar sobre questões tão sérias e profundas pode levar à paralisia e descrença no futuro. Assim a pesquisadora se sentiu ao pedir a um gestor entrevistado para falar sobre os rumos que vislumbra para o trabalho. A resposta foi inesperada! Ele disse: os rumos eu não sei, mas eu sei do presente, enfatizou.

Aquela experiência remete ao pensamento de Sennett (2016, p. 155) que afirma que “[...] no presente flexível e fragmentado, talvez pareça possível criar narrativas apenas sobre o que foi, e não mais narrativas previsíveis sobre o que será”, só temos tempo para viver o presente. “Temos nosso próprio tempo? ”

7.6.1 Das Dificuldades: Há delícia em estar servi (dor) público do INSS?

Interessante observar que quando pedido aos entrevistados que pensassem sobre os rumos do trabalho no INSS, a fim de refletir sobre quais possibilidades se colocam para seu trabalho, os servidores voltaram a expressar dificuldades cotidianamente vivenciadas no exercício do trabalho. Embora haja a aparência de que os participantes estavam sendo repetitivos é importante notar que há um movimento implícito nesta aparente repetitividade.

Neste sentido, o servidor trata a construção de soluções a partir do universo que é o real, ou seja, para os servidores participantes desta pesquisa, as respostas a todas as demandas e reivindicações aqui expressas precisam ser pensadas pelo conjunto de servidores, ainda que admitindo a desarticulação e a desunião existente na categoria, pressupõe sua participação. O entendimento é que as respostas prováveis estão dadas na realidade e exigem deles ousadia para encontrá-las.

Deste modo, este tópico foi subdividido em dois itens. No primeiro são apresentadas as dificuldades listadas pelos servidores com o trabalho após a transformação digital. No segundo item, a partir da fala dos atores sociais, são trabalhadas as possibilidades para o trabalho.

Analisando a fala a seguir, o entrevistado evidencia a compreensão de que a modernização proporcionada pela transformação digital foi necessária, porém não deu conta de suprir o déficit de servidores do órgão.

Eu acho assim, a gente ta na era da informática, se a gente não trabalhar com o Digital a gente vai estar na contramão da história, agora, a questão de como ele está sendo usado é que ta dando a entender que passa por isso mesmo, pelo governo atual, a forma como está sendo feito, porque está se querendo resolver problemas como a falta de servidores com o INSS Digital e com isso acarretando uma sobrecarga nos servidores que continuam na ativa, certo? (Servidor 5).

Neste contexto de déficit estrutural de servidores, os servidores remanescentes carregam a responsabilidade de propor saídas locais.

Vai acabar fazendo o que a gente sempre fez, se matando cada vez mais 'pra' tentar não perder essa meta por mais 6 meses, mais um ciclo, pra alcançar, eu acredito que vai acontecer isso, que vai ter outra força-tarefa como a gente fazia antigamente, ah vamos trabalhar os processos pra não reduzir a meta, não sei quê, vamo trabalhar, aí todo mundo trabalhando, todas as agências, como fazia antigamente, eu acho que é o que vai acontecer sabe? (Servidor 3).

A questão de como ele está sendo usado é que ta dando a entender que passa por isso mesmo, pelo governo atual, a forma como está sendo feito, porque está se querendo resolver problemas como a falta de servidores com o INSS Digital. (Servidor 5).

A modernização, enquanto premissa do gerencialismo, justifica-se pela necessidade de adequação a novos interesses. Sennett observa que, em alguns casos, as empresas são “extirpadas ou abandonadas”, deixando os trabalhadores “à deriva”, “simplesmente porque a organização deve provar ao mercado que pode mudar” (SENNETT, 2016, p. 56). É a sede de mudança também um dos sustentáculos do Digital.

Agora é uma coisa necessária, digitalização, e-mail, essas coisas de internet, é uma coisa que eu acredito que, eu acho que vem não como INSS, vem como uma onda geral... eu acho que é uma coisa que precisa acontecer. (Servidor 2).

Essas mudanças eu vejo como necessárias, vai acontecer iam acontecer em algum momento, agora a forma como eles fazem isso ‘né’, realmente é um pouco atropelada ‘né’. (Servidor 2).

Eu acho assim, a gente tá na era da informática, se a gente não trabalhar com o Digital a gente vai estar na contramão da história. (Servidor 5).

Sou a favor da modernização, sou a favor que seja Digital, eu acho que precisa, mas não da forma que está sendo, de uma forma que os servidores tenham condições de trabalhar, que tenha mais gente trabalhando, que tenha uma meta que seja possível se der cumprida sabe? Por aí... (Servidor 5).

Novamente o discurso da modernização é utilizado para justificar a necessária transformação digital, como se vê na fala abaixo. Note-se que o entrevistado não compreende as mudanças como processo que gera a precarização do trabalho e finaliza dizendo da necessidade das entidades sindicais se flexibilizarem também, de modo a participar da reestruturação em curso.

Ah, em relação a esse pensamento das entidades representativas, dos sindicatos, eu concordo em parte. Realmente tudo isso pode causar impacto em algumas questões da categoria, pode realmente desarticular, pode realmente precarizar, mas, por outro lado, eu vejo que são mudanças inevitáveis, que estão acontecendo não são só no INSS, é no mundo. Não é possível que a gente pense em continuar atendendo o segurado nos mesmos moldes de uma década atrás. Então, eu acho que o INSS tem que acompanhar a tecnologia, tem que acompanhar a evolução dos sistemas e dos modelos de trabalho, eu acho que o sindicato também precisa acompanhar isso, sindicato precisa pensar em novas pautas, em novas questões e discutir, trazer essas questões, e não ficar apenas batendo em velhas, velhas teclas né? (Gestor 2).

Agora você pode ser atendido “sem sair de casa”, diz a campanha midiática criada pelo INSS. Ora, se é possível requerer um benefício por meio de um computador com acesso a internet, por telefone e até por um aplicativo que funciona no celular, não seria óbvio prever um aumento exponencial do quantitativo de processos protocolados quase de forma instantânea? É a reflexão levantada pelos servidores nas entrevistas abaixo:

O problema é a forma que o INSS fez tudo isso, ele abriu a agenda e colocou essa estrutura, não precisava ter aberto essa agenda, a agenda poderia ter ficado do

mesmo jeito, então a pessoa agendava de alguma forma, isso imaginando agora, não já colocar esse benefício 'pra' dentro, 'tá' entendendo? (Servidor 2).

Mas eu acredito que a gente tem que ainda mesclar um pouquinho de cada coisa, porque enquanto tiver aberto vão ser milhões, você vai dormir, tem milhões de processos entrando, ta entendendo? (Servidor 2).

Outra questão: se o objetivo do INSS Digital era tornar o atendimento do INSS mais célere e eficiente, “sem prejuízo da qualidade dos serviços prestados”, porque então foi extinto o atendimento presencial para todos os serviços e cidadãos, inclusive aqueles que já são beneficiários e necessitam de algum atendimento relacionado ao seu benefício, como por exemplo, o cadastramento de um Representante Legal do beneficiário?

Mas eu acredito em alguns ajustes, é normal, é uma concepção que mudou radicalmente né e a gente atende a uma população muito pobre né, então isso ta gerando muitos transtornos, o INSS ta exigindo do segurado que ele já tenha esse domínio de internet, de e-mail, de visualizar documento, de interpretar sem ninguém, a gente não sabe quem vai estar com ele. Ele pode ver do celular dele? Pode, mas ele vê sozinho, como é que ele vai interpretar isso? Então aquela parte do atendimento, não sou contra mudança não, mas tinha essa facilidade, você estava ali ó, analisei aqui tudo ó, vou pedir isso, isso, as pessoas trazem mais esse tipo de documento, mas tem esse rol aqui, geralmente traz mais um ou dois, ele ta ali ele vai sentir, vai sair mais seguro, ta entendendo? (Servidor 2).

Alguns servidores entrevistados alinham-se ao discurso gerencialista que prega a modernização a qualquer custo, embora sejam maioria no universo dos entrevistados, não foi totalidade. Há servidores cujo posicionamento demonstra criticidade para apreender o processo de transformação digital a partir da melhoria deste atendimento, portanto, não resultando em sua extinção. Inclusive, faz-se necessário considerar que tal movimento, a despeito de objetivar a eficiência na prestação do serviço público, materializou, em verdade, sua precarização, ou melhor, seu injustificável extermínio.

[...] o desafio é transformar os brasileiros pobres em cidadãos, o que exige esforços e investimentos no sentido de ampliar a oferta de serviços para as regiões e populações não atendidas (FAGNANI, 2015, p. 20).

Para assegurar serviços públicos de qualidade é preciso fortalecer o próprio Estado, calejado pela adoção das modalidades de gestão antes exclusivamente em uso na iniciativa privada, mas que tem se disseminado pelo serviço público desde a década de 1995, quando aqui aportaram os ideais gerenciais, em nome da eficiência e de resultados, na direção do enxugamento do Estado, é a análise do autor.

Outro problema criado pelo próprio processo de transformação digital no INSS, diz o entrevistado, foi a institucionalização de várias filas de espera pela análise dos requerimentos.

Além de que, uma coisa que eu visualizei nesse período que eu to na análise, o próprio INSS criou várias filas, ta entendendo? Então tinha a caixa da APS Messejana, depois tinha da gerência, depois criou-se o BMOB, depois acabou o BMOB e entrou essa CEAB, então tem processos fora da fila, estão perdidos, aí acaba que eu atendo, eu já atendi processo de maio, abril, maio e junho, quando eu vou ‘pra’ outra fila puxo de janeiro desse ano ou até do ano passado é uma coisa meio fora da lógica, ta entendendo? (Servidor 2).

A discussão sobre as metas e o elevado patamar de produtividade exigido pela instituição, nas falas dos entrevistados, não aparecem somente em sua dimensão quantitativa, mas se referem também a outras dificuldades geradas pela meta, dentre as quais está a qualidade do trabalho realizado pelo servidor submetido à alta pressão das metas.

Neste sentido, apontam fatores que precisam ser repensados se se pretende melhorar o atendimento e o trabalho do servidor, ainda que seja através de oferecer um mínimo de condições para que ele produza e produza cada vez mais..., demonstrando que, para a maioria dos servidores, a luta contra a meta se manifesta no sentido de reduzi-la, mas nunca de extingui-la, em total sintonia com a idéia da gestão por resultados em difusão no serviço público há pelo menos duas décadas.

Essas questões das metas que, logicamente foram postas agora né, tá sendo uma reivindicação ‘né’, mas eu acho que 90 pontos não dá pra chegar, vai ter muita pressão né, vai ter pressão pra ser atingida, eu acho que isso vai infringir a qualidade dos processos em si entendeu? (Servidor 1).

O que pesa mais é a pontuação, verticalizada, de cima pra baixo. (Servidor 2).

Então semipresencial ‘pra’ mim, pra eu continuar semipresencial ficaria bem complicado, 90 pontos, da maneira que se apresenta a pontuação de cada processo hoje. (Servidor 4).

Vejo que a pontuação ela não está adequada, mas ela é alcançável assim, não 90, mas tipo 60, 60 ou 70 ela é alcançável entende? E não precisa se matar tanto não porque, pelo menos a minha visão é essa, eu comecei agora, não sei quantos pontos vou fazer no final do mês, mas assim, pelo que eu vi, se reajustar a pontuação em alguma coisa, você consegue fazer bem, mas assim, você tem que focar no seu trabalho, você sabe que o servidor, às vezes, ele tem muita dispersão ali, sai do foco do trabalho, mas você trabalhando normalmente, senta na sua cadeira pra trabalhar, sem virar robô ‘né’ logicamente, mas eu acho, eu ‘tô’ confortável. Se a meta fosse 60 pontos, do jeito que ‘tá’, eu acho que todo mundo alcança, trabalhando direitinho alcança. Trabalhar direitinho Tati, é você sentar na sua cadeira e ficar trabalhando, você tem ali o seu, isso é só ‘pra’ gente ‘né’ essa gravação aqui (risos), tipo assim, você sentar na sua cadeirinha, você faz lá o seu processo direitinho e depois você vai tomar o seu café, e depois você trabalha normal, não fica né, joga um papo ali, joga outro papo ali, entendeu? Pro serviço andar, a verdade é essa, eu, eu pelo que eu já vi nesses, eu ‘tô’ com, acho que 15 dias que eu ‘tô’ nessa questão da pontuação. (Servidor 1).

Quanto à qualidade da análise dos processos, o Gestor 3 combate “os radicalistas”, explicando que, não necessariamente servidores que têm maior produtividade é

porque fazem o trabalho “de qualquer jeito”, do mesmo modo, aqueles que têm menor rendimento também não implica na existência da qualidade de suas análises.

Quanto à qualidade, é aquilo. Tem que haver programas de supervisão e a gente não pode, não tem como vincular que uma pessoa que faz um processo por dia, o processo dela é muito bom, isso já foi visto que não é verdade. E uma pessoa que faz dez processos por dia é porque faz de qualquer jeito, então não pode achar que ou é 8 ou 80. (Gestor 3).

Acho que o INSS devia dar uma esticada nessa regionalização um pouquinho mais, ‘pra’ gente produzir mais, eu acho que quando a gente produz aqueles processos que a gente conhece, a gente tem possibilidade de produzir mais e são processos do nosso dia a dia. (Servidor 3).

E que melhoraria se ele nos desse as condições de que tipo de processo a gente gostasse de trabalhar, se disser você servidor, você quer trabalhar com que tipo de processo? E ir contrabalanceando né? A quantidade de processo que tem tipo de benefício, é bem complexo, é muito complexo, porque ‘pro’ INSS fazer isso é bem complexo, porque como a gente já tocou no assunto, não vai respeitar a DER, iria fluir mais, algumas espécies de benefício iriam ser analisados mais rápido do que outros, isso é óbvio, poderia ser um caminho. Benefícios que alguns servidores não quisessem trabalhar, dar uma maior pontuação ‘pra’ eles, porque aí os servidores iam ver, iam colocar na balança. (Servidor 4).

Assim, o ônus pela transformação digital repercute sobre o trabalho do servidor, seja sob a forma de responsabilização individual por questões estruturais que o próprio Projeto instaurou, seja sob a forma de pressão para que o servidor produza, favorecendo o adoecimento destes indivíduos, que na compreensão de Antunes se origina do “processo de individualização do trabalho e a ruptura do tecido de solidariedade antes presente entre os trabalhadores” (ANTUNES, 2018, p. 143).

Na hora que ele abriu (o protocolo), a pressão veio toda ‘pra’ gente, olha temos milhões de processos pros servidores, então, o que acontecer, eles que não estão analisando. (Servidor 2).

De certa forma sim, é uma novidade ainda, então você se sente pressionado, não que ainda está atrapalhando, mas você sente um pouquinho de pressão. (Servidor 2).

Em relação à saúde do servidor né, você fica pensando que a meta vai puxar muito do servidor né, eu acho que, mais assim eu acho que em relação à saúde Tati eu não vejo... Eu acho que está faltando, eu vejo o INSS modernizando, eu vejo tudo isso, mas eu não vejo ele olhando para o servidor né, eu acho que você ‘tá’ querendo modernizar tudo, tá querendo deixar tudo bonito, mas no servidor em si ele não está investindo né, a verdade é essa, quando ele não está valorizando também né, vamos falar dessa forma, porque isso é uma coisa que eu falo muito lá em baixo, eu acho que você já escutou um bocadinho de vezes, que eu gostaria muito de ser analista. Valorização em muitos aspectos, tipo econômico né, esse aí, porque você sabe que nós somos técnicos, mas nós fazemos o trabalho de analistas o tempo todo entende? (Servidor 1).

Isso a médio e longo prazo, vai acarretar doenças ‘pros’ servidores, vai dar problema de tendinite, vai dar problema de coluna, vai dar problemas psicológicos, entendeu? É questão de tempo, porque ninguém agüenta uma sobrecarga dessas né? (Servidor 5).

Eles não vão agüentar, vai ter muita gente doente, já tem pouca gente, porque nas capitais, principalmente, tem pouca gente, a grande maioria dos servidores contratados não foram pras capitais, foram pras cidades do interior, os que vieram pras capitais, foi por alguns motivos, problema de saúde, vieram assumir uma chefia, que foi uma forma de conseguir virem pra capital, mas tem pouca gente nova nas capitais, se você for verificar, então se todo mundo que já tem tempo de aposentar, que é a maioria dos servidores se aposentam, vai ficar bem difícil mesmo, e uma sobrecarga muito grande pra quem fica. (Servidor 5).

Essa corrida solitária pelo alcance das metas se aproxima da idéia de Antunes (2019) ao retratar a descoletivização dos trabalhadores, cada vez mais isolados, desarticulados, o que os enfraquece enquanto classe trabalhadora, afastando as possibilidades de vitórias sobre o domínio do capital.

[...] no plano da organização do trabalho, se generaliza a individualização das tarefas, a ponto de o coletivo dos trabalhadores pode ser diluído, como ocorre no chamado trabalho em rede, no qual alguns indivíduos se conectam durante algum tempo para realizar um determinado projeto, em seguida se desconectam e voltam a conectar-se no momento em que têm um novo projeto. Dessa forma, entra em funcionamento a ‘dinâmica da descoletivização’, uma conquista muito importante para o capitalismo de nossa época (CANTOR, 2019, p. 50-51).

Só que agora nós estamos num processo diferente, é tudo digital, antigamente era papel, era mais fácil trabalhar isso, hoje em dia como é meta digital, fica todo mundo correndo ‘pras’ suas metas. (Servidor 5).

Mais um aspecto dificultador do trabalho do servidor é o excesso e a continuidade das alterações dos atos normativos, difíceis de ser acompanhados no dia a dia, sobretudo em razão da “falta de tempo” para realizar treinamentos, como se vê nas duas falas a seguir.

Ah houve uma mudança na norma né, ‘tá’ acontecendo isso aqui, não ficar da forma como tá, principalmente agora nesses últimos tempos aí que sai um normativo atrás de outro, sai memorando, e você não toma nem conhecimento, então eu acho que nesse ponto o INSS tá errando demais, nessa parte entendeu? Todo dia sai uma coisa diferente né, eu acho que ‘tá’ muito bagunçada aí essa parte, precisa assim uma melhora aí nesse sentido. (Servidor 1).

Em relação ao nosso trabalho, eu acho que o que falta no nosso trabalho é assim uma, um treinamento né, vamos dizer, falta um treinamento, falta o INSS investir no servidor em relação a treinamentos e dizer assim olha, porque quando ele fala em treinamento diz assim, olha tem uma escola virtual e você vai fazer em casa, o servidor ele não se sente à vontade de fazer nada em casa. Tem que ter um treinamento, dizer assim olha vai chegar aqui uma equipe nas agências e dizer olha nós vamos fazer um treinamento assim, assim, assim, desse ponto. (Servidor 1).

Quando se fala em aposentadoria voluntária do servidor público, o grande ponto de atenção do INSS nos últimos cinco anos, os servidores se questionam: onde estão os privilégios? Este é o conteúdo “não dito” pelos entrevistados, aquilo que só pode ser lido como uma lupa para enxergar as “letras miúdas”.

Ora, se os servidores do INSS, ao longo dos últimos anos, foram obrigados a

abdicar do direito à aposentadoria, mesmo depois de implementadas as condições, de modo a evitar as perdas¹⁶⁵ financeiras decorrentes da aposentadoria, de que privilégios estão falando? Deixar de usufruir o direito à aposentadoria como servidor público, dada a condição de idade avançada, um direito operacionalizado pelo servidor do INSS para toda a nação, seguindo a direção das conquistas de 1988, é um privilégio?

O que me levou a continuar foi mais o lado financeiro ‘né’ [...] a perda, eu não avaliei a perda financeiramente, mas eu sei que vai perder, com certeza, perde alguma coisa, mas eu não avaliei essa parte da perda, porque se eu for avaliar a parte da perda eu não vou sair nunca. (Servidor 3).

Por outro lado, ao negar que o INSS Digital seja o responsável pela precarização do trabalho no INSS ou mesmo pelo desmonte no serviço público, o entrevistado admite que é o déficit de servidores o problema a ser atacado.

Porque o problema, na realidade, nem é, o problema da precarização do trabalho, do desmonte do serviço público, nem é o Digital. O problema é outro, o problema é antigo, né? E é outro que vem se perpetuando. Nós temos um quadro de servidores já reduzido, onde a maioria já tem tempo para aposentadoria e não há concurso, e não há concurso, então, a tendência é acontecer, ocorrer um colapso no serviço público em geral, não apenas no INSS. O serviço público não conseguiu repor, a Administração não conseguiu repor a mão de obra em decorrência da mão de obra vacante né, em decorrência das aposentadorias. (Gestor 2).

Seguindo a direção da desburocratização e da racionalização dos gastos governamentais, materializadas por meio das Reformas da Previdência e Administrativa, em curso no governo Bolsonaro, os servidores também enxergaram como rumo para o INSS, que certamente repercutirá no trabalho dos servidores, a exemplo do INSS Digital, a reestruturação institucional, que poderá implicar na extinção de Gerências Executivas, no Ceará, por exemplo, acredita-se que serão extintas as Gerências Executivas Sobral e Juazeiro do Norte, passando todas as 97 APS cearenses para a estrutura da GEXFOR.

Além disso, APS serão fechadas, da GEXFOR já figuram na lista as APS Fortaleza Damas, APS Baturité, APS Pentecoste, APS Paracuru e APS Paraipaba, segundo informações do Serviço de Atendimento da GEXFOR (SERAT).

Esta reestruturação, na visão de alguns entrevistados, representa retrocesso para o INSS, para a população e para os servidores, porque destrói o projeto de expansão da rede de atendimento, uma conquista dos fins dos anos 2000, quando os municípios brasileiros com

¹⁶⁵ Estima-se que os servidores tenham rendimento líquido, após a aposentadoria voluntária, reduzido em cerca de R\$ 700,00, considerando que deixam de receber auxílio alimentação, atualmente no valor mensal de R\$ 458,00 dos servidores do Poder Executivo Federal, além do abono de permanência que deixa de entrar como crédito no contracheque do servidor, transformando-se em desconto destinado ao pagamento de Plano de Seguridade Social do servidor, a contribuição para previdência do RPPS.

mais de 20.000 habitantes passaram a contar com APS, de modo a evitar deslocamentos, muitas vezes de grandes distâncias, em busca de atendimento do INSS, além de dificultar ou inviabilizar o acesso da população aos direitos sociais, seja previdenciários ou assistenciais.

A primeira APS PEX do Brasil é cearense, de Tauá, inaugurada no ano de 2019. Atualmente atende aos municípios de Tauá, Arneiroz e Aiuaba, além da população de Tauá, que antes sua inauguração, era atendida pela APS Crateús¹⁶⁶, no sertão cearense.

Eu acho também que vai haver, assim que passar a reforma da Previdência, eu acho que não passou ainda, não saiu a nossa reforma do INSS, a interna, por conta da reforma da Previdência que não foi votada ainda, mas acho que assim que votar a reforma da Previdência vai sair a nova reestruturação de agência, vai fechar agências, vai unificar agências, eu acho que vai, já 'tá' aí, a Perícia já 'tá' na Perícia Federal, então tem muita mudança nesse termo aí de fechamento de agência, unificação de trabalho, eu acho que não vai ter mais três gerências executivas no Ceará, acho que vai ter praticamente só uma, comandando o Ceará todo, RH vão juntar todos num só, como era antigamente, depois foi que voltou a ter as Superintendências e teve as três Gerências Executivas, vai ter muita redução de agências aí que tão com pouco funcionário, um, dois, vão se fundir 'pra' poder dar uma melhorada, eu acredito que vai acontecer isso. (Servidor 3).

O sentido dessa reestruturação seria construir a cultura da ineficiência do serviço, de modo a justificar sua privatização, a exemplo da que já foi iniciada em vários órgãos.

E por outro lado, existe no atual governo, na minha ótica, esse desejo de privatizar o serviço público em geral e eu acho que o INSS é uma das coisas... então, nessa ótica aí, existe esse desejo sim de privatização, pelo menos parte da Previdência vai passar 'pra' iniciativa privada, ele diz que o trabalhador vai fazer a escolha dele, ele vai poder contribuir pro RGPS e vai poder contribuir para Previdência Privada, poderia fazer essa escolha. E tem banqueiros aí, no próprio governo, que estão interessados em fazer isso, puxar para o banco deles, como é o caso do Paulo Guedes, 'né'? (Servidor 5).

Ainda refletindo sobre os rumos do trabalho no INSS, os servidores expressaram uma crença na irreversibilidade do Digital.

Acredito que não. Eu acredito que não, sabe por que? Porque hoje em dia, por exemplo, a gente consegue fazer benefício no Brasil todo, praticamente né, estando aqui. Eu consigo analisar um processo lá do RS 'tando' aqui em Fortaleza, e vice-versa. (Servidor 3).

Eu acho assim, a gente tá na era da informática, se a gente não trabalhar com o Digital a gente vai estar na contramão da história. (Servidor 5).

Eu acho que é irreversível, eu acho que retroceder não seria bom 'pra' instituição nem para os servidores, nós voltaríamos a ter, com a quantidade de servidores que a

¹⁶⁶ A APS Crateús, atualmente vinculada à Gerência Executiva Sobral, já teve em sua área de cobertura 14 municípios, atendendo à população de Crateús, Parambu, Independência, Iaporanga, Poranga, Ararendá, Tamboril, Nova Russas, Novo Oriente, Tauá, Arneiroz, Quiterianópolis, Ipu e Ipueiras. Entre os anos de 2009 e 2015, metade desses municípios recebeu suas próprias APS, integrando o PEX, Parambu, Tamboril, Nova Russas, Novo Oriente, Tauá, Ipu e Ipueiras.

gente tem hoje, a gente teria agências lotadas, que a gente não teria condições de atender, então não faz sentido retroceder o Digital tem que continuar. (Servidor 4).

Neste sentido, as perspectivas não são boas, nem para a população, nem para os servidores do INSS, nem para o serviço público, lamentam os entrevistados.

Pois é, nesse momento, eu sou uma pessoa otimista, por natureza, mas nesse momento, e conforme se apresenta a conjuntura no nosso país, eu não tenho bons olhos 'pra' ver um futuro muito bom pra gente, nesse momento não. Talvez no próximo governo, que a gente consiga mudar essa realidade né, pode ser que mude alguma coisa, mas, no momento, eu não acredito nisso não, eu acho que vai ser muito duro, mesmo aposentada, eu acho que isso vai ser muito duro, acho que de uma forma geral, mesmo eu saindo, não vai ser fácil não, porque o Brasil não 'tá' sendo fácil, nesse momento, tá tudo mais caro, o desemprego tá aumentando, isso reflete no geral, não é só aqui no INSS, especificamente, reflete na sociedade. (Servidor 4).

Essa questão de não ter concurso público, esvaziamento da instituição, perspectiva de privatização, de contratação de mão de obra terceirizada, esse tipo de coisa, porque esse Digital do jeito que está ele não vai segurar, eu não acredito que dê certo, porque os servidores não vão agüentar a pressão. (Servidor 4).

É preciso resistir à dominação, às imposições, às desigualdades. Eis a reflexão apresentada por Sennett ao descrever o tipo de trabalhador que interessa às organizações atualmente, com claros traços de flexibilidade, e apatia...

O bom jogador de equipe não se queixa. As ficções de trabalho em equipe, pela própria superficialidade de seu conteúdo e seu foco no momento imediato, sua fuga à resistência e ao confronto, são, assim, úteis ao exercício da dominação (SENNETT, 2016, p. 131).

Neste último tópico do roteiro das entrevistas não estruturadas propostas aos servidores participantes, as respostas conduziram a dois caminhos. No primeiro deles, falaram das dificuldades decorrentes do trabalho no INSS, na atualidade, por isso colocamos a palavra dor entre parênteses, que, por ser parte do termo servidor, quisemos dizer que são inerentes ao seu trabalho, como expressaram os próprios entrevistados, numa contraposição aos supostos privilégios de que gozam, como vêm historicamente retratados pelos governos reformistas e satanizadores dos servidores públicos.

Dentre as dificuldades retratadas pelos servidores estão o atual déficit de servidores do Instituto, que embora a modernização e a transformação digital propostas pelo Projeto tenham se proposto a sanar, segue sendo um dos maiores desafios da atualidade, sobretudo se observada a conjuntura política e econômica que advogam pela não realização de concurso público, optando por remediar este gigantesco problema com a contratação de estagiários ou militares da reserva, os dois atores externos que nenhuma familiaridade têm com o negócio operacionalizado pelo INSS, o atendimento aos beneficiários da Previdência

Social pública brasileira.

Outra dificuldade apontada pelos servidores foi o elevado número de processos protocolados, sobretudo em razão da disseminação dos canais remotos de atendimento, que não conseguem ser analisados, dando respostas ao público requerente, dado já mencionado déficit de servidores. Por isso, a esperada eficiência e celeridade no atendimento ao público não chegaram com a transformação digital, tendo sido o atendimento ao público precarizado com a extinção quase total do atendimento presencial, em detrimento dos investimentos no atendimento à distância, que fortaleceu as vilas virtuais, existentes desde a criação do agendamento eletrônico no início dos anos 2000.

Para os servidores, reservou-se o trabalho individualizado, isolado, invisibilizado e precarizado, porque não foram oferecidas as condições mínimas adequadas para sua realização, pois a transformação digital alcançou o atendimento, mas não modernizou as condições, o ambiente nem a organização do trabalho dos servidores.

7.6.2 Das Possibilidades: Há esperança?

Dando continuidade à análise das entrevistas com os servidores quando lançamos a categoria “rumos para o trabalho do servidor”, além das dificuldades enfrentadas, os participantes apresentaram possibilidades, num universo heterogêneo, cuja materialização poderá se dar a curto, médio ou longo prazo, a depender dos interesses governamentais e da ação do alto escalão do órgão, aqueles que tem se encarregado de trazer à existências algumas decisões importantes para a população e os servidores, mas também aquelas mais duras, que poderão implicar numa precarização generalizada.

Distante de qualquer tentativa de prever o futuro, o objetivo desta pesquisa foi compreender como vai se construindo, como vai se formando (a morfologia, para lembrar de Antunes) o trabalho do servidor do INSS nesse contexto de transformação digital. Sobre o futuro do trabalho, do servidor e do INSS, somente a história poderá contar.

Em outra etapa desta caminhada investigativa foi afirmado que, segundo sindicatos de servidores do INSS, diante da redução do quadro de servidores e do aumento da demanda por atendimento, a despeito de todos os investimentos na “modernização”, a terceirização apareceu como caminho, possível saída, que embora não se saiba de o INSS irá adotá-la, foi mencionada pelos servidores como aquela, que a curto prazo, poderá ocorrer, conforme falas abaixo:

Bom eu acho que o futuro do INSS é, como eu já te disse, é existe essa questão da terceirização, existe 'né', realmente existe essa possibilidade, mas eu também concordo em alguns aspectos, tipo eu não concordo que o servidor ganhe o salário que ele ganha 'pra' dar um HISCRE entendeu? (Servidor 1).

A análise do benefício é nossa, talvez esse protocolo, essas orientações gerais, que de certa forma o 135 já faz remotamente vai ser colocado aqui no atendimento, o pouco que resta ainda vai ter alguma coisa, pode ser estagiário, pode ser terceirizado, 'pra' que todo mundo, a nossa força de servidores vá pra análise, isso até eu acho normal. (Servidor 2).

Já vão renovar os estagiários, uma mão de obra barata que tem um atendimento tanto de senha como de digitalização importante né, e cada vez mais tem menos servidores no atendimento, então os poucos que restarem ou eles vão pra análise, ou vão se aposentar, ou vão ter algum impedimento que vão ter que ficar ali, mas vai ser uma minoria pra dar essa orientação, como a gente vê em outros órgãos, tipo Detran, só terceirizado que atende você, raramente você, servidor é uma retaguarda, pra tirar uma dúvida ou outra e tal, mas isso é uma coisa normal. (Servidor 2).

Eu acredito que o INSS vai terceirizar o protocolo, eu acredito que vai fazer isso, pode ser pessoas que sejam, não servidor, mas que sejam pelo menos treinadas, pessoas que sejam boas 'pra' poder saber o que tá fazendo, acho que se houver um bom treinamento e tiver uma relação de documentos assim, pelo menos aquela base né. (Servidor 3)

E você está com as suas condições implementadas de se aposentar, muita gente 'tá' saindo e automaticamente não vai repor ninguém, porque o governo já falou que não vai fazer concurso, então se não vai repor ninguém, ele vai ter que repor isso de quê? Terceirização, então eu acredito que aonde ele puder botar gente, ele vai conseguir, vai colocar, porque nossa Central 135 ela já é uma central terceirizada, lá em Brasília, tanto na Direção Central, como na Superintendência, e na Gerência Executiva já tem terceirização de pessoas trabalhando, parte administrativa, recepção, protocolo, vários locais já têm, então eu acredito que se lá já tem e tem brecha 'pra' contratar, provavelmente vai se expandir pro Brasil todo. (Servidor 3).

Fui terceirizada, como eu já fui terceirizada e hoje eu sou servidora, não acho que o nosso trabalho deveria ser feito por terceirizados, é uma atividade fim. Eu concordo com esse tipo de terceirização, protocolo, escanear processo, autenticação não. (Servidor 4).

No entanto, os sentidos da terceirização e seus rebatimentos para os servidores são preocupantes, porque, conforme afirma Druck, é a estratégia mais poderosa para a precarização do trabalho com efeitos deletérios ao trabalhador.

Deste modo, “saída” representa na perspectiva do trabalho sua precarização, desvalorização, questões próprias do capitalismo contemporâneo, que a tudo deseja adaptar em nome de sua valorização e o trabalho transforma-se numa grande estratégia pela via da desregulamentação e desproteção, das quais a terceirização é uma marca indelével, é solução para o capital, mas é também destruição do trabalho.¹⁶⁷

Os posicionamentos sobre a terceirização do atendimento do INSS se polarizam, de modo que, o Servidor 4, embora admita que consistiria em solução para a falta de servidores, reiterada pela não realização de concurso público, compreende que poderia gerar

¹⁶⁷ Cf. PONTE, 2005.

prejuízos à instituição, semelhantemente ao que aconteceu no fim dos anos 1990, antes da realização do histórico concurso público em 2003.

Uma pessoa que autentica documentos, porque 'pra' autenticar precisa ter fé pública, então um terceirizado vai ter fé pública? Mas a gente vê também as entidades conveniadas aí fazendo a mesma coisa (risos), autenticando, os advogados autenticando. (Servidor 4).

Realmente como a gente já tem poucos servidores, se remanejar servidores analisadores para autenticar, eu acho que ta perdendo força de trabalho e pra protocolar mais ainda, então eu sou a favor da terceirização em alguns pontos, mas na nossa atividade fim que é de análise de processo não deve voltar, e antes a terceirização fazia sim análise de processo, analisava benefício rural, fazia certidão, na época da terceirização eu trabalhava na arrecadação, fazia emissões de certidões, então eu não sou a favor, tinha acesso aos sistemas corporativos normal, como se servidor fosse. Então 'pra' hoje eu sou contra, atividade fim, o que a gente faz, eu sou contra, mas pra algumas tarefas de protocolo, administrativo, eu acho que não teria problema, minha opinião hoje (risos). (Servidor 4).

Igualmente, a contratação ou pelo menos a manutenção dos contratos de estágio já em vigor, é defendida pelos entrevistados, sob a justificativa de que implicaria em investimento de menor valor. Este posicionamento além de corroborar com a lógica neoliberal da redução de gastos implica ainda na reprodução da precarização do trabalho, quando estudantes de nível médio são utilizados em substituição a servidores concursados, numa dupla destruição de direitos, tanto dos estagiários, que vislumbram melhores oportunidades, de remuneração e de vida digna; e para os servidores.

Já vão renovar os estagiários, uma mão de obra barata que tem um atendimento tanto de senha como de digitalização importante né, e cada vez mais tem menos servidores no atendimento, então os poucos que restarem ou eles vão pra análise, ou vão se aposentar, ou vão ter algum impedimento que vão ter que ficar ali, mas vai ser uma minoria pra dar essa orientação, como a gente vê em outros órgãos, tipo Detran, só terceirizado que atende você, raramente você, servidor é uma retaguarda, pra tirar uma dúvida ou outra e tal, mas isso é uma coisa normal. (Servidor 2).

Há que se registrar que os valores das bolsas de estágio pagas pelo INSS variam de R\$ 486,05 a R\$ 694,36, se considerados os estagiários de Nível Médio, para trabalhar em carga horária diária de 4 a 6h.

Figura 25 – Tabelas da Remuneração de Estagiários¹⁶⁸

Valores da Bolsa-Estágio		
Escolaridade	4 horas semanais	6 horas semanais
Nível Médio	R\$ 486,05	R\$ 694,36
Nível Superior na modalidade Graduação	R\$ 787,98	R\$ 1.125,69
Nível Superior na modalidade Pós-Graduação	R\$ 1.165,65	R\$ 1.665,22

ANEXO II

Valor da diária do Auxílio-Transporte	R\$ 10,00
---------------------------------------	-----------

Fonte: Ministério da Economia (2020).

O reconhecimento automático de direitos foi outro ponto suscitado pelos entrevistados, uma tendência integrante da transformação digital.

Vale observar, no entanto, que aquilo que se apresenta como automatização e modernização do trabalho e do atendimento, pode representar mais um ponto de desvalorização do servidor, a serviço da descartabilidade própria da contemporaneidade, tornando os servidores públicos descartáveis e desnecessários.

Eu creio que o INSS ele ‘tá’ cada vez mais trabalhando, pelo menos eu acho que esse é o objetivo dele, ‘pras’ concessões automáticas. Então eu acho que o futuro do INSS Digital é praticamente trabalhar com o Monitoramento Operacional de Benefícios, Revisões, Recurso, o funil é ‘pra’ esse momento, vão fazer de tudo pra que todos os benefícios sejam analisados de forma automática, estão trabalhando pra isso, eu creio e aí o contingente de servidores que ficaram vão trabalhar praticamente nisso, em reavaliar uma análise, em revisar benefícios, em analisar indeferimentos, eu acho que vai ser isso. (Servidor 4).

Embora reconheça que alguns processos são imprescindíveis da atuação de um servidor, como é o caso das Pensões por Morte cujo requerente não era civilmente casado com o instituidor, sendo necessária a comprovação da convivência marital e existência de união estável, como exemplifica o (a) entrevistado (a), defende o aperfeiçoamento do processo de reconhecimento automático de direitos.

Mas tem algumas situações quase impossíveis de acontecer em alguns tipos de processos, por exemplo, um processo de pensão por morte onde a gente vai ter que analisar uma união estável, como é que isso vai ser feito? É administrativo, é papel, você tem que analisar, é documento, às vezes não dá ‘pra’ analisar uma coisa apenas com dados, simples dados, não dá, acho que isso o INSS quer, pra ele atingir, acho que vai demorar até um pouco (risos). (Servidor 4).

Então eu não concordo com esse tipo de coisa, eu concordo que o servidor ganhe o que ele ganha ‘pra’ ele ter um serviço mais, vamos dizer assim, mais específico né, mais importante do que apenas imprimir uma página e dar pro segurado, isso aí eu

¹⁶⁸ Fonte: ECONOMIA, Ministério da. Estabelece orientações sobre a aceitação de estagiários no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-213-de-17-de-dezembro-de-2019-234040690>. Acesso em: 17 jan. 2020.

concordo com a terceirização, concordo com o acesso pela internet pra pessoa pegar ela mesma entendeu? (Servidor 1).

Ainda discutindo os rumos do trabalho no INSS, alguns entrevistados reconheceram a necessidade do estabelecimento de metas para os servidores, afirmando inclusive, que a gestão por resultados é uma tendência a ser seguida no serviço público, conforme relatos a seguir:

Então essa questão do INSS, essa possibilidade do trabalho aumentar, essa pressão e essa cobrança por metas, isso eu acho que é a tendência né, a tendência do serviço público é essa, e eu acho que o serviço público ele tem pessoas capacitadas né e tem pessoas que não querem, não sei se eu posso falar isso aí, mas tem pessoas que não dão assim, não dão tanto, tanta atenção né, a pessoa faz corpo mole entendeu, então ele serve tipo pra nivelar, logicamente que tem que ter um parâmetro ali pra não se exagerar, mas dizer que existe a cobrança tem. (Servidor 1).

A concordância com a exigência de produtividade, a gestão por resultados e o estabelecimento de metas está afinada com os princípios do gerencialismo, com inspiração na administração aplicada na iniciativa privada, cultua a velocidade, sua pedra angular, contrapondo-se à cultura da lentidão, como afirma Cantor (2019, p. 54). Nesta lógica, metas têm que existir.

São, as metas são necessárias, todo mundo tem que ter a sua meta, logicamente que, talvez não na mesma intensidade que numa empresa privada ‘né’? Justamente, mas ela tem que existir. (Servidor 1).

Você tem que cobrar a pessoa ‘pra’ ela fazer... se você não cobrar você sabe como é que é ‘né’. (Servidor 1).

Porém, o Servidor 1 admite que a produtividade pode influenciar na qualidade dos processos e nos resultados da análise; a cobrança e as metas são necessárias, embora considere que as metas são inalcançáveis. Ratificando sua posição, o entrevistado compara o serviço público ao serviço privado, de modo a justificar seu argumento.

Se você, qualquer pesquisa que você vê por aí você sabe que a iniciativa privada ela dá muito mais resultado do que a iniciativa pública porque né, existe ali uma cobrança, existe ali um...e isso precisa existir? Precisa né, certo, precisa existir, mas né, não, eu sei que no serviço privado a cobrança é muito grande né, mas aqui precisa existir também e logicamente que existe essa questão aí do trabalho que o servidor ele vai ter e, essa questão da saúde, eu acho que envolve muito essa questão aí de. (Servidor 1).

Por fim, o Servidor 2 avaliou que a transformação digital como parte de um processo benéfico.

Porque eu acho assim o Digital tranquilo, ali eu to trabalhando ali, não tem muita interferência, ta de boa, tranquilo, ta entendendo? (Servidor 2).

Na contramão desta idéia, se colocou o Gestor 2, ao argumentar que, quando vislumbramos os rumos a que o INSS Digital pode nos conduzir, não é possível prevê-los, mas, hoje, o presente é “caótico”, disse ele.

O Brasil foi novamente beber da fonte que nutriu Bresser-Pereira, em 1995. Seu discípulo, Paulo Guedes, parceiro de maldades de Bolsonaro, agora está reconfigurando a história e armando um cenário de guerra, até chamaram os militares aposentados para servir.

Dizem que não tem dinheiro e que a sociedade não suporta o peso do Estado. Não é o Estado que não suporta o peso da sociedade? Quem não cabe no orçamento?

Dizem que realizar concurso público seria uma solução definitiva para um problema que é passageiro. Em dois anos de existência, o INSS Digital acumulou processos represados, porque “abriu as portas” da internet, criou filas gigantescas em suas portas sem ter servidor para atender.

Segundo afirmou o entrevistado, o INSS Digital, além de não funcionar, não foi capaz de atender ao fim a que se propôs. Não dirimiu a questão do déficit de servidores, nem da saída do imenso volume de cidadãos nas agências. A transformação digital também não foi capaz de aumentar a produtividade dos servidores para dar mais qualidade ao atendimento, porque as condições necessárias não foram oferecidas.

Aonde é que o digital pode nos levar? Em relação a isso eu estou preocupadíssimo com a coisa do Digital, porque eu não acredito que alguém olhe para o Digital hoje e consiga ver que há alguma coisa funcionando. Para mim o INSS Digital não funcionou, não funciona. Então ele não vai ser a solução para esse problema. Pensava-se que o Digital podia ser a solução para esse problema. Ah, está diminuindo o número de servidores, o Digital vai ajudar, que vai tirar o segurado de dentro da agência, não tirou, não tirou o segurado de dentro da agência. Ah! o Digital vai resolver, porque muita gente se aposentando, mas como os servidores vão poder analisar os processos de casa, ele vai poder aumentar a produtividade, vai poder analisar mais, não aumentou a produtividade, porque os sistemas não foram melhorados, então, o Digital, ele não solucionou os problemas que se propôs a solucionar. O segurado continua presente dentro da agência, não há mais servidores para atender esses segurados, porque a maioria dos servidores do atendimento ao público foi removida para Central de Análise e isso sobrecarregou os poucos servidores que continuaram no atendimento ao público. Os servidores que estão na análise, hoje, somando todos, semipresencial, teletrabalho e das Centrais de Análise que trabalham exclusivamente com Análise dos requerimentos dos benefícios requeridos via INSS Digital, não estão dando conta nem da demanda que entra, nem do que entra. A saída, o número de benefícios analisados e concedidos é muito menor do que o número de benefícios protocolados, que entram no dia a dia, então, dos dois lados, a coisa continua sem solução. O segurado continua vindo na agência, principalmente, porque a Central 135, que deveria funcionar de forma excelente, ainda não funciona de forma excelente, deixa muito a desejar. Segurado não consegue, muitas vezes, acesso. Na maioria das vezes, não consegue acesso a essa ferramenta. O analfabetismo digital do brasileiro também é um impedimento muito grande. As pessoas não conseguem trocar uma senha do Meu INSS, não consegue acessar o Meu INSS para fazer uma consulta, então elas acabam vindo na agência e, por outro lado, o servidor que está na Análise, exclusivo na Análise, também não está dando conta da demanda por causa dos sistemas e por causa da grande

quantidade de processos. Então, nós temos pressão no atendimento ao público, poucos servidores atendendo e muita gente para atender, e pressão na análise e concessão dos processos, porque a montanha de processos é muito grande, e, servidores que estão na análise, não dão conta, vendo esse número só aumentar e a pressão sobre eles só aumenta, a cada dia. Pressão por produtividade, para cumprir os 90 pontos, porque servidor de Licença Médica e aí eu recebo um *e-mail* para ser encaminhado à Superintendência, perguntando porque que aquele servidor não teve produtividade. Eu nem deveria precisar responder isso, que o servidor está de Licença Médica. O SISREF do servidor está com código de Licença Médica, não precisaria dar essa resposta, servidor não precisaria ser cobrado uma produtividade durante período de licença ou explicar porque que não produziu durante Licença Médica. Quer dizer, veja como há muitas pontas soltas nesse modelo todo né e os servidores estão sofrendo uma pressão horrível, porque, agora, para completar, a gratificação de desempenho, que tem impacto financeiro direto em 100% dos servidores, vai ser analisada com base no atingimento de metas ligadas aos processos digitais, então é uma pressão muito grande, eu acredito que isso vai gerar muito adoecimento ainda para o servidor e, sinceramente, eu não sei onde é que isso vai nos levar, eu sei aonde ele nos trouxe até agora, uma situação um tanto caótica. Os servidores insatisfeitos, com segurados insatisfeitos, com pessoas sendo penalizadas com mais de um ano esperando análise de um benefício. A essas pessoas não está sendo dado direito nem de ser analisado o benefício, o requerimento delas, e isso se estendeu inclusive às manutenções de benefício. Uma procuração que antes a gente fazia com segurado na frente em questão de 10, 15 ou 20 minutos, hoje, o segurado está tendo que esperar um mês, dois meses, três meses para ver uma procuração sendo cadastrada no sistema. Aonde vai nos levar? Eu não sei, aonde nos trouxe? Eu já sei, que é uma situação um tanto caótica, de segurado insatisfeito, servidores insatisfeitos e represamento aumentando a cada dia. (Gestor 2).

Quando questionados sobre os rumos do trabalho no INSS, imerso na transformação digital, os servidores também levantaram importantes questões ao refletir sobre as possibilidades desse trabalho. A questão central é há esperança? O que se pode esperar do futuro do trabalho dos servidores do INSS?

As respostas, em alguns momentos, foram mais interrogativas do que afirmativas, tendo havido uma em que o entrevistado foi capaz de calar a pesquisadora, quando disse não saber do futuro, mas descreveu sentimentos do presente, a princípio impactou a entrevistadora, mas quis dizer das incertezas que permeiam o trabalho do servidor na atualidade.

Dentre as possibilidades vislumbradas pelos entrevistados estão a incontestável necessidade de revisão da métrica da meta, de modo a contemplar os processos de trabalho em sua totalidade, computando todas as tarefas desempenhadas pelos servidores analisadores.

Apesar de incerto o futuro, os servidores expressaram preocupação com os efeitos já sentidos com a Reforma Administrativa proposta por Paulo Guedes, que tende repercutir diretamente no trabalho dos servidores públicos de modo geral, e no INSS já tem se materializado em retrocessos tais como o fechamento de APS e Gerências Executivas, sob a conhecida justificativa da redução dos gastos no serviço público.

Paralelamente e como estratégia do mesmo plano destruidor está a não realização

de concurso público no órgão desde 2016, ainda que computadas mais de 7.000 aposentadorias somente no ano de 2019, que representam mais de 30% do quadro total de servidores naquele ano, que também representa a desvalorização do servidor público.

Diante desse cenário, a terceirização e as privatizações, fatalmente, emergiriam como caminho, discutiram os entrevistados, asseverando a preocupação e as incertezas o futuro dos servidores e do trabalho no INSS.

Um outro caminho, segundo os entrevistados, seria a intensificação no processo de transformação digital, com investimentos no aperfeiçoamento dos sistemas corporativos, de modo que avance o reconhecimento automático de direitos, realizado apenas com o uso dos sistemas informatizados, o que descartaria o trabalho dos servidores.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

“...esboçar caminhos diferentes dos que nos foram impostos. Esta função crítica do intelectual parece-nos hoje mais necessária do que nunca..” (CHESNAIS, 1996, p. 43).

O Projeto INSS Digital avaliado nesta pesquisa representou, para o INSS, a maior estratégia empregada nas duas últimas décadas para remodelar e organizar o atendimento prestado aos cidadãos brasileiros; ao mesmo tempo, se configurou como importante estratégia para a transformação digital por que passa todo o Governo Federal.

No contexto da racionalização dos gastos públicos e da desburocratização do Estado brasileiro, o Digital também se inseriu nas tentativas de adequação do orçamento das políticas públicas à capacidade de provimento pelo Estado.

A priori, o INSS Digital se apresentou como nova forma de atender, propagandeando atendimento cômodo, rápido e livre de filas, que pode ser feito em casa, mas implicou em sua quase total extinção, uma demonstração do caráter destruidor do ultraliberalismo encarnado na precarização das políticas públicas brasileiras deste tempo.

Dentre os achados desta pesquisa avaliativa, observou-se que mudou substantivamente a forma de atender, mas também mudou a forma de trabalhar, visando ao alinhamento do INSS ao processo de desburocratização, racionalização e modernização do Governo Federal, pela via da introdução das novas tecnologias e da inovação¹⁶⁹, tão caras aos cidadãos e aos servidores públicos brasileiros.

Nesse contexto, as lógicas gerencialista e produtivista têm invadido o serviço público, em busca de qualidade e eficiência no atendimento, apropriando-se crescentemente dos princípios norteadores da gestão por resultados, transformando o INSS num modelo a ser seguido por outros órgãos da Administração Pública (REIS, 2019, p. 84).

E o aparato gerencialista não foi contestado pelos servidores entrevistados, antes, porém, questionou-se que a precarização do trabalho do servidor acabou inviabilizando a modernização do atendimento e do Instituto. As respostas dos participantes endossaram a importância e a pertinência da lógica produtivista no serviço público contemporâneo, desde que venha acompanhada da democratização do acesso ao atendimento e se dê em condições adequadas que possibilitem a consecução de um trabalho digno por parte do servidor.

A ótica que se dissemina é a de que o *serviço* precisa ser menos oneroso e o

¹⁶⁹ De acordo com Harvey (2018) as novas tecnologias e a inovação andam de mãos dadas.

servidor mais eficiente. No serviço público dos dias atuais, dito moderno, é preciso ser flexível, vestir a camisa, produzir, e acabar com os privilégios, defende o senso comum.

E nesta teia de possibilidades, o teletrabalho surge como símbolo de esperança e promessa de solução, em meio ao déficit de servidores que só tem crescido desde 2017, mesmo ano em que se iniciou a transformação digital do INSS através da implantação e expansão do INSS Digital.

Como afirma Huws (2017, p. 108), a imagem que se constrói do teletrabalho é “poderosa”, no INSS não foi diferente. A promessa era de que, trabalhando em casa, no conforto do seu lar, livres do trânsito comum às grandes cidades, os servidores poderiam trabalhar com mais tranquilidade, produzir mais, a fim de dar cabo aos quase 2 milhões de processos que dependem de decisão do INSS.

Porém, a despeito da esperada solução para um problema de maior amplitude que é o déficit de servidores do INSS, hoje, o teletrabalho até pode ter representado importante modalidade de trabalho e alternativa para a questão, mas como avaliaram os servidores entrevistados, é uma estratégia capaz de ludibriar os servidores sobre a liberdade no trabalho e fora dele, pois ao invés de trabalharem livres, o teletrabalho representa uma poderosa forma de controle¹⁷⁰ e gestão do trabalho no serviço público, representando mais ônus que bônus aos contemplados.

Há quem conteste o sentido de se falar em precarização do trabalho no serviço público brasileiro, se os servidores públicos gozam de estabilidade e possuem altas remunerações. A despeito do tipo de vínculo empregatício que o trabalhador estabeleça com seu empregador, o fato é que o servidor do INSS tem vivenciado uma ampla precarização do trabalho, visto que tem desempenhado seu trabalho em condições precárias, insuficientes para a execução de forma digna, imersos num contexto de histórica demonização e ampla desvalorização, com extensões à vida (CAVALCANTE; PRÉDES, 2010, p. 3).

Uma das apreensões da pesquisa é que o servidor tem sim vivenciado situações que o violentam como trabalhador e ser humano. São mecanismos sutis, presentes na dinâmica do trabalho, que, invariavelmente, remetem à lógica da dominação capitalista, que se sustenta da exploração desmedida do trabalhador. A não realização de concurso público justificada pela contenção de gastos, é um exemplo. Embora se proponham ao contrário, as “regras do jogo” ainda não são claras!

¹⁷⁰ Sobre o teletrabalho como forma de ampliação do controle sobre o trabalho e não a prometida liberdade dele decorrente, ver Huws (2017, p. 115). Também Harvey (2018) trata sobre a cooptação das tecnologias pelo capital.

Novas e crescentes exigências vêm sendo feitas aos servidores, seja por produtividade, ou por realizar um trabalho sem sequer ter ao seu dispor as condições mínimas para executá-lo ou ainda sob a forma de exploração que não lhes deixa notar que estão em xeque sua estabilidade, sua liberdade, seu “tempo de vida”, seus laços sociais, seus direitos como trabalhador e até seus “privilégios” (BRIDI *et al*, 2019, p. 103).

Por isso, os estudiosos afirmam que, no mundo do trabalho contemporâneo, a modernidade tem se convertido em moderna escravidão, porque o trabalho deixa de ser objeto de prazer, realização e instrumento para a subsistência humana, configurando-se em canal de exploração, sofrimento e adoecimento (ANTUNES, 2019).

No INSS, há uma sobrecarga de trabalho percebida tanto pelos servidores que realizam atendimento ao público, pressionados pelo volume de cidadãos que ainda buscam atendimento presencial nas APS diariamente, em sua maioria, em busca de informações sobre como utilizar os canais remotos de atendimento para terem acesso aos benefícios e serviços previdenciários; como também atinge os servidores analisadores, que trabalham cotidianamente pressionados com o dilema dos 2 milhões de processos de requerimentos de benefícios que se destinam a cobrir riscos sociais desse elevado quantitativo de cidadãos brasileiros, sem que tenham plena capacidade para minimizá-lo ou saná-lo.

O trabalho é mais intenso e acelerado, porque é preciso ser rápido. É preciso produzir e trabalhar mais, é possível trabalhar dentro e fora de casa, podendo até ganhar mais por isso, eis o discurso que encarna a precarização no INSS, ainda que as condições básicas para seu desempenho não estejam dadas - os sistemas corporativos, a internet e os equipamentos.

Os processos foram transformados em digitais, mas as ferramentas de trabalho continuaram analógicas e obsoletas! Atendimento, filas e direitos foram virtualizados! O processo pode ser digital, mas o direito não!

Aquilo que levaria à modernidade, seria sinônimo de escalada para o futuro, tem raptado os trabalhadores para a moderna escravidão. O INSS Digital informatizou o atendimento e informalizou o trabalho (ANTUNES, 2015).

De um lado os segurados, tendo que pagar a terceiros para ter acesso a informações sobre seus processos, perecendo por no mínimo 45 dias, à espera de decisão do INSS, pessoas em situação de vulnerabilidade social, desprovidos dos direitos previdenciários e assistenciais, quando a seguridade social brasileira existe para suprir sua proteção quando enfrentam situações de risco social. Do outro, servidores cercados por incertezas, instabilidade, imprevisibilidade quanto ao futuro, desesperança...

Semelhantemente à afirmação de Sennett (2016, p. 83) ao descrever as diferenças entre a fábrica de alfinetes de estrutura rígida e uma trabalhadora de padaria como aquela que exemplifica os trabalhadores dos dias atuais, que não possuem, segundo o autor, uma ampla compreensão do trabalho nem identidade como trabalhador, colocam-se os servidores públicos, atores da realidade em análise.

A partir das entrevistas realizadas e considerando o conteúdo de toda a observação e do mergulho no campo empírico, foi possível constatar que estes também têm uma compreensão superficial acerca do seu próprio trabalho. E, do mesmo modo que a trabalhadora da padaria de Sennett, não possuem capacidade de identificação como trabalhadores, não conseguindo capturar os sentidos da dominação e as relações de poder exercidas pelo seu empregador, ainda que na condição de Estado, visto tratar-se do serviço público.

Mudanças e reformas são importantes, precisam acontecer, mas não para serem funcionais a determinados grupos de interessados, mas porque os direitos, a cidadania e uma vida digna precisam ser garantidos para toda a sociedade, portanto a direção das reformas deve ser a da ampliação, não a da destituição dos direitos. Por isso, se diz que os processos podiam ser digitais, mas o atendimento e os direitos dos trabalhadores brasileiros não precisavam ser virtualizados, porque a vida não cabe numa tela de computador, num scanner, nem em um arquivo de pdf, a existência humana não pode ser banalizada.

Dois questões se colocam na reta final desta caminhada. A primeira diz do incômodo de ter abruptamente colocado um ponto final e não uma vírgula, num fenômeno que precisa ainda ser coletivamente pensado, pois as discussões aqui fomentadas, em hipótese nenhuma se dão por encerradas.

Também, há que se considerar que este incômodo se deve pela natureza e pela complexidade da temática estudada, que requereu disciplina e compromisso com o trabalho. Uma difícil tessitura da realidade, mas que foi vivida com muito prazer e intensidade! Um apreço característico de quem tem paixão por descobertas, ama seu trabalho, tanto a pesquisa como o serviço público, e crê em dias melhores, apesar das adversidades que sobrevêm nestes “novos” tempos...

REFERÊNCIAS

- ALVES, Giovanni; SANTOS, João Bosco Feitosa dos (Orgs.). **Métodos e técnicas de pesquisa sobre o mundo do trabalho**. Bauru: Canal 6, 2014.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. *In*: SADER, E., GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo** – As políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ANFIP/DIEESE. **Previdência: reformar para excluir?** Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira. Brasília: ANFIP/DIEESE, 2017.
- ANTUNES, Ricardo. **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006.
- ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. 2. Ed., 10. reimpr. rev. e ampl. São Paulo: Boitempo, 2009.
- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. 16. Ed. São Paulo: Cortez, 2015.
- ANTUNES, Ricardo. O desejo de retorno do mundo do trabalho à escravidão. **Revista IHU On Line**. Rio Grande do Sul, ano XVII, n.5034, p. 28-32, 24/04/2017.
- ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital**. 1. Ed. São Paulo: Boitempo, 2018.
- ANTUNES, Ricardo. (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil IV: trabalho digital, autogestão e expropriação da vida: o mosaico da exploração**. 1. Ed. São Paulo: Boitempo, 2019.
- ANTUNES, Ricardo; BRAGA, Ruy. (Orgs.). **Infoproletários: degradação real do trabalho virtual**. São Paulo: Boitempo, 2009.
- ANTUNES, Ricardo; DRUCK, Graça. A precarização do trabalho como regra. *In*: ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital**. 1. Ed. São Paulo: Boitempo, 2018.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2010.
- BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. 1994. Disponível em: <http://www.consultapopular.org.br/sites/default/files/consenso%20de%20washington.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019.
- BAUMAN, Zygmunt. Os estranhos da era do consumo: do estado de bem-estar à prisão. *In*: BAUMAN, Zygmunt. **O mal-estar da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1998. p. 49-61.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política Social no capitalismo tardio**. 6. Ed. São Paulo: Cortez, 2015.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. **Prefácio**. In: FAGNANI, Eduardo. **Previdência**: o debate desonesto. Subsídios para a ação social e parlamentar: pontos inaceitáveis da reforma de Bolsonaro. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social e Trabalho**: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Brasília: Letras Livres, Editora UnB, 2006.

BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos**: táticas para enfrentar a invasão neoliberal. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm. Acesso em: 16 nov. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Lei de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 16 nov. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990**. Cria o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) define sua estrutura básica e o Quadro Distributivo de Cargos e Funções do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores de suas Unidades Centrais e dá outras providências. Brasília, DF, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99350.htm. Acesso em: 08 dez. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Brasília, DF, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em: 08 dez. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018**. Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Brasília, DF, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9507.htm. Acesso em: 16 nov. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.679, de 02 de janeiro de 2019**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2019/decreto-9679-2-janeiro-2019-787586-publicacaooriginal-157187-pe.html>. Acesso em: 08 dez. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos,

controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 08 dez. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília, DF, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm. Acesso em: 08 dez. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003**. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Brasília, DF, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm. Acesso em: 09 dez. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm. Acesso em: 08 dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 16 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.855, de 01 de abril de 2004**. Brasília, DF, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.855.htm. Acesso em: 16 dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.551, de 15 de dezembro de 2011**. Altera o art. 6º da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para equiparar os efeitos jurídicos da subordinação exercida por meios telemáticos e informatizados à exercida por meios pessoais e diretos. Brasília, DF, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12551.htm. Acesso em: 16 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012**. Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal; autoriza a criação de 3 (três) entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud); altera dispositivos da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004; e dá outras providências. Brasília, DF, 2012. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12618.htm. Acesso em: 14 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017. Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.normaslegais.com.br/legislacao/lei-13429-2017.htm>. Acesso em: 09 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.467, de 14 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nos 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.normaslegais.com.br/legislacao/Lei-13467-2017.htm>. Acesso em: 09 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019. Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade; altera as Leis nºs 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 7.783, de 28 de junho de 1989, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 8.742, de 7 de dezembro de 1993, 9.620, de 2 de abril de 1998, 9.717, de 27 de novembro de 1998, 9.796, de 5 de maio de 1999, 10.855, de 1º de abril de 2004, 10.876, de 2 de junho de 2004, 10.887, de 18 de junho de 2004, 11.481, de 31 de maio de 2007, e 11.907, de 2 de fevereiro de 2009; e revoga dispositivo da Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003, e a Lei nº 11.720, de 20 de junho de 2008. Brasília, DF, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13846.htm. Acesso em: 08 dez. 2019.

BRASIL. Medida Provisória nº 905, de 11 de novembro de 2019. Institui o Contrato de Trabalho Verde e Amarelo, altera a legislação trabalhista, e dá outras providências. Brasília, DF, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv905.htm. Acesso em: 10 dez. 2019.

BRASIL. Portaria nº 6.247, de 28 de dezembro de 1999. Aprova o Regimento Interno do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Brasília, DF, 1999. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-6247-1999_181320.html. Acesso em: 08 dez. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública.** Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. Cadernos MARE da reforma do estado; v. 3.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Programa da qualidade e participação na administração pública / Ministério da Administração Federal e Reforma do

Estado: Brasília: MARE, 1997. Cadernos MARE da reforma do estado; v. 4.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano de reestruturação e melhoria da gestão do MARE / Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília: MARE, 1997. Cadernos MARE da reforma do estado; v. 5.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. A Reforma do aparelho do estado e as mudanças constitucionais: síntese & respostas a dúvidas mais comuns / Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília: MARE, 1997, v. 6.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Agências executivas / Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília: MARE, 1997. Cadernos MARE da reforma do estado; v. 9.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. *In*: PINHEIRO, Wilhelm e Sachs (orgs.). **Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 222-259.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 5. Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

BRETTAS, Tatiana. Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil. **Revista Temporalis**, Brasília, ano 17, n. 34, p.53-75, jul./dez. 2017.

BRIDI, Maria Aparecida; BRAUNERT, Mariana Bettega; BERNARDO, Kelen Aparecida da Silva. A inserção da precariedade so trabalho no setor público como resultados das políticas neoliberais. *In*: MELLO, Lawrence Estivalet de; CALDAS, Josiane; GEDIEL, José Antônio Peres (Orgs.). **Políticas de austeridade e direitos sociais**. Paraná: Kayangue, 2019.

BUENO, Eduardo. **BRASIL: Uma História**. Lisboa, Portugal: Ed. Leya, 2013.

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Administração Pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Revista Ciência. & Trópico**. Recife, v. 34, n. 2, p. 297-324, 2010.

CANTOR, Renán Vega. A expropriação do tempo no capitalismo atual. *In*: ANTUNES, Ricardo. (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil IV: trabalho digital, autogestão e expropriação da vida: o mosaico da exploração**. 1. Ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. Sociedade, Estado e Políticas Públicas na Civilização do Capital: um olhar sobre o presente. *Revista Somanlu*, Manaus, n. 1, ano 10, p. 239-251, jan./jul. 2010.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. Democracia, Estado, Desenvolvimento e Conflitos Sociais: uma via analítica para pensar o Brasil Contemporâneo na Civilização do Capital. *In*: LIMA, Greilson José de; SANTOS, Maria de Fátima Ribeiro dos (Org.). **Saberes e práticas em Ciências Sociais: democracia, desenvolvimento, religião e gênero**. 21. Ed. São Luís: Editora da UEMA, 2015.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de.; GUERRA, Eliana Costa. **Brasil Contemporâneo: a**

equação Estado/Sociedade em distintos momentos históricos da vida brasileira (1980-2015). [2015?]

CARVALHO, Laura. **Quem não cabe no orçamento público do Brasil**. 2016. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/185-noticias/noticias-2016/556426-quem-nao-cabe-no-orcamento-do-brasil>. Acesso em: 11 dez. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. Ed., revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Atlas, 2017.

CARTAXO, Ana Maria Baima; CABRAL, Maria do Socorro Reis. O processo de desconstrução e reconstrução do projeto profissional do serviço social na Previdência – um registro de resistência e luta dos assistentes sociais. In: BRAGA, Léa; CABRAL, Maria do Socorro Reis. **O Serviço Social na Previdência: trajetória, projetos profissionais e saberes**. São Paulo: Cortez, 2007.

CAVAIGNAC, Mônica Duarte. A subjetividade do trabalhador e a lógica capitalista de exploração do trabalho. In: ARRAIS NETO, Enéas. *et al.* **Mundo do trabalho: debates contemporâneos**. Fortaleza: Editora UFC, 2004.

CAVALCANTE, Gustavo Bezerril; AZEVEDO, Maria Raquel de Carvalho. Observação Participante: O olhar que aproxima e revela. In: ALVES, Giovanni; SANTOS, João Bosco Feitosa dos (Orgs.). **Métodos e técnicas de pesquisa sobre o mundo do trabalho**. Bauru: Canal 6, 2014.

CAVALCANTE, Girlene Maria Mátis; PRÉDES, Rosa. A precarização do trabalho e das políticas sociais na sociedade capitalista: fundamentos da precarização do trabalho do Assistente Social. **Revista Libertas**, Juiz de Fora, n. 1, v. 10, p. 1-24, jan./ jun. 2010.

CGU. **Manual de Utilização do Simulador de Aposentadoria do Servidor Público**. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/simulador/manual.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2019.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Editora Xamã, 1996.

CHESNAIS, François. As raízes da crise econômica mundial. **Revista em Pauta**. Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, v. 11, n. 31, p. 21-37. 1º semestre de 2013.

CHESNAIS, François. Mundialização: o capital financeiro no comando. **Revista Outubro**. 5. Ed. Disponível em: <http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista-Outubro-Edic%CC%A7a%CC%83o-5-Artigo-02.pdf>. Acesso em: 17 out. 2019.

CONJUR. **Como a Reforma da Previdência pode afetar os servidores públicos ativos.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jul-02/julia-souza-reforma-previdencia-afetar-servidores>. Acesso em: 27 out. 2018.

CORREIO DA CIDADANIA. **2017, o ano que não deveria ter existido.** Disponível em: <http://www.correiodacidade.com.br/politica/13007-2017-o-ano-que-nao-deveria-ter-existido>. Acesso em: 14 dez. 2019.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 5, v. 42, p. 829-874, 2008.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo e Política: a dualidade de poderes e outros ensaios.** São Paulo: Cortez, 1994.

CRUZ, Danielle Maia. Enfoques contrahegemônicos e pesquisa avaliativa: desafios da avaliação em profundidade em políticas públicas. **Revista Aval**, Fortaleza, n. 15, v.1, p.160-173, 2019.

CRUZEIRO DO SUL. **Possível fechamento da agência do INSS em São Roque mobiliza autoridades locais.** Disponível em: <https://www.jornalcruzeiro.com.br/sorocaba/possivel-fechamento-da-agencia-do-inss-em-sao-roque-mobiliza-autoridades-locais/>. Acesso em: 16 dez. 2019.

DAL ROSSO, Sadi. **Mais trabalho!: a intensificação do labor na sociedade contemporânea.** São Paulo: Boitempo, 2008.

DAMATTA, Roberto. **Relativizando: uma introdução à Antropologia Social.** Rio de Janeiro: Rocco, 2010.

DATAPREV. Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social. **A virada da previdência social: como acabaram as filas nas portas das agências.** Brasília: DATAPREV, 2013. Disponível em: <https://portal.dataprev.gov.br/sites/default/files/arquivos/viradadegestao2013web1.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2019.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal.** São Paulo: Boitempo, 2016.

DELGADO, Gabriela Neves; AMORIM, Helder Santos. **A ameaça da terceirização sem limites na administração pública e nas estatais.** Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-ameaca-da-terceirizacao-sem-limites-na-administracao-publica-e-nas-estatais-05102018>. Acesso em: 07 out. 2018.

DRUCK, Graça; FRANCO, Tania. **A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização.** São Paulo: Boitempo, 2007.

DUMÉNIL, Gérard; LEVY, Dominique. Neoliberalismo: neo-imperialismo. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, n. 1, v.16, p.1-19, 2007.

EL PAÍS. **O ambicioso pacote de privatização de Bolsonaro vai dos Correios à concessão de Jericoacora.** Disponível em:

https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/21/politica/1566414394_005646.html. Acesso em: 14 dez. 2019.

EL PAÍS. **Brasil se equilibra numa bicicleta alugada.** Disponível em:

<https://brasil.elpais.com/economia/2019-12-29/brasil-se-equilibra-numa-bicicleta-alugada.html>. Acesso em: 11 jan. 2020.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Perfil dos Servidores.**

Disponível em:

http://antigo.enap.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=252&Itemid=66. Acesso em: 05 mai. 2017.

ENAP. **Atendimento programado do Instituto Nacional do Seguro Social.** Disponível em:

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/346/1/atendimento%20programado.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2019.

ENAP. **Conheça as 15 iniciativas vencedoras da 23ª edição do Concurso Inovação no Setor Público.** Disponível em: <https://www.enap.gov.br/index.php/pt/noticias/conheca-as-15-iniciativas-vencedoras-da-23-edicao-do-concurso-inovacao-no-setor-publico>. Acesso em: 15 jan. 2020.

EXAME. **Coworking: um novo jeito de trabalhar.** Disponível em:

<https://exame.abril.com.br/negocios/coworking-uma-nova-forma-de-se-trabalhar/>. 13/07/2018. Acesso em: 14 ajn. 2020.

FAGNANI, Eduardo. Política social e crescimento econômico. **Revista Política Social e Desenvolvimento**. Campinas, n. 26, p. 14-21, dez. 2015.

Disponível em: http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2015/12/revista-pps-26_L4.compressed.pdf. Acesso em: 15 jan. 2020.

FAGNANI, Eduardo. **Previdência: o debate desonesto.** Subsídios para a ação social e parlamentar: pontos inaceitáveis da reforma de Bolsonaro. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.

FERREIRA, Filipe Possa. O Estado no capitalismo contemporâneo: uma composição teórica. *In: XXII Encontro Nacional de Economia Política*, 22., 2017, Campinas.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio Século XXI: O minidicionário da língua portuguesa.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.

FGV CPDOC. **O Brasil de JK > 50 anos em 5: o Plano de Metas.** Disponível em:

<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/PlanodeMetas>. Acesso em: 11 dez. 2019.

FILHO, Niemeyer Almeida; PAULANI, Leda Maria. Regulação social e acumulação por espoliação – reflexão sobre a essencialidade das teses da financeirização e da natureza do Estado na caracterização do capitalismo contemporâneo. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, n. 2 (42), v. 20, p. 243-272, ago. 2011.

FOLHA DE SÃO PAULO. **A satanização do servidor.** Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2207200309.htm>. Acesso em: 17 jan.2020.

FOLHA DE SÃO PAULO. França cede a sindicatos e retira aumento da idade mínima da Previdência. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/01/franca-cede-a-sindicatos-e-retira-aumento-de-idade-minima-da-previdencia.shtml?utm_source=instagram&utm_medium=social&utm_campaign=igfolha. Acesso em: 15 jan. 2020.

G1 ECONOMIA. **O drama de 1,4 milhão de brasileiros na fila do INSS que ninguém vê.** Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/05/13/o-drama-de-14-milhao-de-brasileiros-na-fila-do-inss-que-ninguem-ve.ghtml>. Acesso em: 15 dez. 2019.

G1 FANTÁSTICO. **Fraudes pensões por morte. Justiça desconfia de união entre nora com sogro à beira da morte no PR.** Disponível em: <http://g1.globo.com/fantastico/noticia/2015/05/justica-desconfia-de-uniao-entre-nora-com-sogro-beira-da-morte-no-pr.html>. Acesso em: 27 nov. 2019.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** São Paulo: Editora Atlas, 1999.

GONÇALVES, Reinaldo. **Desenvolvimento às avessas: verdade, má-fé e ilusão no atual modelo brasileiro de desenvolvimento.** Rio de Janeiro: LTC, 2013.

GONDIM, Linda M. P. **A pesquisa como artesanato intelectual: considerações sobre método e bom senso.** São Carlos, SP: EdUFSCar, 2006.

GRANEMANN, Sara. Fundos de pensão e a metamorfose do “salário capital”. *In:* SALVADOR, Evilásio. (org.). **Financeirização, fundo público e política social.** São Paulo: Corteza, 2012.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **Metodologias qualitativas na sociologia.** 11ª edição. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

HARVEY, David. **O novo imperialismo.** São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HARVEY, David. **Uma breve história do Neoliberalismo.** São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna.** 25. Ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

HARVEY, David. **A loucura da razão econômica: Marx e o capital no século XXI.** 1a. Ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

HUWS, Úrsula. **A formação do cibertariado: trabalho virtual em um mundo real.** Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2017.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. Capital fetiche, questão social e Serviço Social. *In:* IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital**

financeiro, trabalho e questão social. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010. p. 105-128.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Painel de Indicadores. Desemprego.** Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/indicadores#desemprego>. Acesso em: 21 nov. 2019.

INSS. **Concurso Público para provimento de vagas em cargos de nível superior e de nível médio.** Edital nº 1/2003, de 15 de janeiro de 2003. Disponível em: http://www.cespe.unb.br/concursos/_antigos/2003/inss/Arquivos/ED__INSS_2003_ABT_FI_NAL.PDF. Acesso em: 16 dez. 2019.

INSS. **Concurso Público Edital nº 001 - Dez/2004.** Disponível em: https://www.manager.com.br/elearning/edital/Edital_INSS_2004.pdf. Acesso em: 16 dez. 2019.

INSS. **Concurso Público para provimento de vagas nos cargos de Analista do Seguro Social e de Técnico do Seguro Social.** Edital nº 1/2007, de 26 de dezembro de 2007. Disponível em: http://www.cespe.unb.br/concursos/_antigos/2008/INSS2007/arquivos/ED_1_2007_INSS_ABT_FORM_REPUBLICADO.PDF. Acesso em: 16 dez. 2019.

INSS. **Concurso Público para provimento de vagas no cargo de Analista do Seguro Social.** Edital nº 1/2008. Disponível em: <https://www.pciconcursos.com.br/concurso/inss-instituto-nacional-do-seguro-social-900-vagas>. Acesso em: 16 dez. 2019.

INSS. **Concurso Público.** Edital nº 01/2011 de Abertura de Inscrições. Disponível em: https://www.concursosfcc.com.br/concursos/inssd111/edital_16_12_dou.pdf. Acesso em: 16 dez. 2019.

INSS. **Concurso Público para Analista do Seguro Social.** Edital nº 1/2013, de 09 de agosto de 2013. Disponível em: http://www.funrio.org.br/funrio/funrioconcursos/funrio_arquivos/concurso_097_publicacoes/CONCURSO_097_EDITAL01_E_ANEXOS.PDF. Acesso em: 16 dez. 2019.

INSS. **Concurso Público para provimento de vagas nos cargos de Analista do Seguro Social e de Técnico do Seguro Social.** Edital nº 1/2015, de 22 de dezembro de 2015. Disponível em: http://www.cespe.unb.br/concursos/INSS_2015/arquivos/INSS_ED._1_ABT.PDF. Acesso em: 16 dez. 2019.

INSS. **Resolução nº 554, de 20 de outubro de 2016.** Aprova o Mapa Estratégico para o quadriênio 2016 - 2019. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_27203958_RESOLUCAO_N_554_DE_20_DE_OUTUBRO_D E_2016.aspx. Acesso em: 16 nov. 2019.

INSS. **Portaria PRES/INSS nº 2.033, de 28 de novembro de 2017.** Institui Prova de Conceito do Projeto Teletrabalho. Disponível em: http://www.cntssc.ut.org.br/sistema/ck/files/2017_Federais/Portaria%202033-17.pdf. Acesso em: 16 nov. 2019.

INSS. **Resolução PRES/INSS nº 675, de 21 de fevereiro de 2019.** Regulamenta o Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade e o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios. Brasília, DF, 2019.

INSS. **Aposentadoria por Tempo de Contribuição.** Disponível em: <https://www.inss.gov.br/beneficios/aposentadoria-por-tempo-de-contribuicao/>. Acesso em: 11 dez. 2019.

INSS. **Nova Previdência Social.** Disponível em: <https://www.inss.gov.br/nova-previdencia-confira-as-principais-mudancas/>. Acesso em: 11 dez. 2019.

INSS. **Tabela de Contribuição Mensal.** Disponível em: <https://www.inss.gov.br/servicos-do-inss/calculo-da-guia-da-previdencia-social-gps/tabela-de-contribuicao-mensal/>. Acesso em: 11 dez. 2019.

INSS. **Meu INSS.** Disponível em: <https://www.inss.gov.br/servicos-do-inss/meu-inss/>. Acesso em: 16 dez. 2019.

INSS. **Atendimento Remoto pela Internet.** Disponível em: <https://www.inss.gov.br/>. Acesso em: 16 dez. 2019.

INSS. **Não precisa sair de casa! Resolva tudo no 135 do INSS.** Disponível em: <https://www.inss.gov.br/>. Acesso em: 19 jan. 2020.

INSS. **INSS em Números, dezembro de 2018.** Disponível em: http://www-inss.prevnet/_area_/inss-em-numeros-2018/. Acesso em: 19 jan. 2020.

JORNAL GGN. **Insurgências e exploração do trabalho, por César Locatelli.** Disponível em: https://jornalggm.com.br/economia/insurgencias-e-exploracao-do-trabalho-por-cesar-locatelli/?utm_source=Contatos+Boitempo&utm_campaign=c63fdfbc98-EMAIL_CAMPAIGN_2019_11_05_09_33&utm_medium=email&utm_term=0_68c0e326c0-c63fdfbc98-59952735. Acesso em 08 nov. 2019.

KAUFMANN, Jean-Claude. **A entrevista compreensiva: um guia para pesquisa de campo.** Petrópolis, RJ: Vozes; Maceió: Edufal, 2013.

LE MONDE DIPLOMATIQUE BRASIL. **Nem mais um dia de trabalho.** Disponível em: <https://diplomatie.org.br/nem-mais-um-dia-de-trabalho/>. Acesso em: 12 jan. 2020.

LINHART, Danièle. **A desmedida do capital.** São Paulo: Boitempo, 2007.

MARTINELLI, Maria Lúcia. **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio.** São Paulo: Veras Editora, 1999.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea.** 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MDSA. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Portaria MDS nº 94, de 11 de janeiro de 2018. Autoriza a execução do regime de teletrabalho no âmbito do Instituto

Nacional do Seguro Social - INSS. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 de janeiro de 2018, Seção 1, p. 64. Disponível em: http://www.editoralex.com.br/legis_27601137_PORTARIA_N_94_DE_11_DE_JANEIRO_DE_2018.aspx. Acesso em: 16 nov. 2019.

MENDONÇA, Tatiana do Nascimento. **O Serviço Social não cabe no Instituto Nacional do Seguro Social Neoliberal**: as contrarreformas da Previdência Social, a segunda tentativa de extinção do Serviço Social Previdenciário e as migalhas oferecidas ao trabalhador. 2017. Trabalho apresentado no V Encontro Internacional Trabalho e Perspectiva de Formação dos Trabalhadores, do Laboratório de Estudos do Trabalho e Qualificação Profissional (LABOR), da Universidade Federal do Ceará. 2017. Disponível em: <https://laborufc.wixsite.com/anaislaborufc>. Acesso em: 16 nov. 2019.

MÉSZÁROS, Ivan. **A crise do capital**. São Paulo: Boitempo, 2009.

MÉSZÁROS, Ivan. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. 1. Ed., revista. São Paulo: Boitempo, 2011.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; SANCHES, O. Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade? **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, n. 3, v. 9, p. 239-263, jul/set. 1993.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social**: Teoria, Método e Criatividade. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1994.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo, Editora Hucitec, 1996.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA/Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital/Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal. **Portaria PRES/INSS nº 190, de 05 de setembro de 2019**. Institui a avaliação por junta oficial com a utilização do recurso de videoconferência. Publicado em: 06/09/2019 | Edição: 173 | Seção: 1 | Página: 105. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-190-de-5-de-setembro-de-2019-214856346>. Acesso em: 08 dez. 2019.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA/Secretaria do Trabalho. **Agendar Atendimento**. Disponível em: <http://trabalho.gov.br/>. Acesso em: 16 dez. 2019.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Painel Estatístico de Pessoal**. Disponível em: <http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true>. Acesso em: 16 dez. 2019.

NETTO, José Paulo. Repensando o balanço do neoliberalismo. *In*: SADER, E., GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo** – As políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política**: uma introdução crítica. 6. Ed. São Paulo: Cortez, 2010. (Biblioteca Básica do Serviço Social; v.1)

OLIVEIRA, Francisco de. Neoliberalismo à brasileira. *In*: SADER, E., GENTILI, P. (Org.).

Pós-neoliberalismo – As políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

OLIVEIRA, Francisco de. O culto a Moloch: Bresser Pereira e a reforma gerencial do Estado. *In: BRAVO, Maria Inês de Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. (Orgs.). Política social e democracia*. 2. ed. Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

OLIVEIRA, Gustavo Justino. Modelos Teóricos da Administração Pública. *In: Administração Pública*. Campinas: IESD, 2010. Disponível em: <http://nepmaranhao.jimdo.com/leituras/textos/>. Acesso em: 11 dez. 2017.

PAULANI, Leda Maria. Neoliberalismo e individualismo. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, n. 2, v. 8, p.115-127, jan. 1999.

PLENO NEWS. **Conheça o plano de governo do candidato Jair Bolsonaro**. Disponível em: <https://pleno.news/brasil/eleicoes-2018/conheca-o-plano-de-governo-do-candidato-jair-bolsonaro.html>. Acesso em: 15 dez. 2019.

PAULANI, Leda Maria. O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses. *In: Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo*. LIMA, Júlio César França; NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, EPSJV, 2006.

PAULANI, Leda Maria. A inserção da Economia Brasileira no Cenário Mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da História. **Boletim de Economia e Política Internacional**. n.10, IPEA, p. 89-101, abr./jun. 2012.

PAULANI, Leda Maria. Terrorismo econômico. Blog da Boitempo. São Paulo. Out, 2014. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2014/10/20/leda-paulani-terrorismo-economico/>. Acesso em: 21 nov. 2019.

PAULANI, Leda Maria. Mídia e mercado fazem terrorismo econômico. Brasil de Fato. São Paulo. Nov, 2014. Entrevista concedida a Bruno Pavan. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/node/30418/>. Acesso em: 21 nov. 2019.

PAULANI, Leda Maria. Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. **Revista de Economia Política**, São Paulo, n. 3, v. 36 (144), p. 514-535, julho-setembro/2016.

PAULANI, Leda Maria. **Neoliberalismo e retórica**: o capítulo brasileiro. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A015.pdf>. Acesso em: 15 out. 2019.

PAULANI, Leda Maria. **Capitalismo financeiro e estado de emergência econômico no Brasil**: o abandono da perspectiva do desenvolvimento. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/capitalismo-financeiro-e-estado-de-emerg%C3%Aancia-econ%C3%B4mico-no-brasil-o-abandono-da-perspectiva>. Acesso em: 22 nov. 2019.

PAULANI, Leda Maria. Bolsonaro, o ultraliberalismo e a crise do capital. **Revista Margem Esquerda**, São Paulo, Boitempo, n. 32, p. 48-55, 1º semestre, 2019.

PAULGAN, Serge. **A pesquisa sociológica**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 5. Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

PMDB. **Uma ponte para o Futuro**. Disponível em: http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf. Acesso em: 22 out. 2017. Brasília, 2015.

POCHMANN, Márcio. **Os três tempos do neoliberalismo brasileiro**: Collor, FHC e Temer. Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/blogs/blog-na-rede/2016/12/neoliberalismo-em-tres-tempos-no-brasil-7265.html>. Acesso em: 22 out. 2017.

PONTE, Júlio Ramon Teles da. Terceirização – uma abordagem crítica. *In*: ARAÚJO, Maria Neyara de Oliveira; RODRIGUES, Léa Carvalho. **Transformações no mundo do trabalho**: realidade e utopias. Fortaleza: Editora UFC, 2005.

PRAUN, Luci. Trabalho, adoecimento e descartabilidade humana. *In*: ANTUNES, Ricardo. (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil IV**: trabalho digital, autogestão e expropriação da vida: o mosaico da exploração. 1. Ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. 6. Ed. Lisboa, Portugal: Gradiva, 2013.

REIS, Tiago Siqueira. Expropriação do funcionalismo público: o gerencialismo como projeto. **Revista Katálysis**, Florianópolis, n. 1, v. 22, p. 80-89, jan./ abr. 2019.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Proposta para uma avaliação em profundidade de políticas públicas. **Revista AVAL**, Fortaleza, n. 1, v. 1, ano 1, p. 7-15, jan./ jun. 2008. Disponível em: http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/22510/1/2008_art_lcrodrigues.pdf. Acesso em: 16 nov. 2019.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. **CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n. 16, p. 55-73, mar. 2011.

ROSSO, Sadi Dal. **Mais Trabalho!** : a intensificação do labor na sociedade contemporânea. São Paulo: Boitempo, 2008.

_____. **O ardil da flexibilidade**: os trabalhadores e a teoria do valor. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

SALÉM, Joana; HOEVER, Rejane. Brasil, novo laboratório da extrema direita. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, v. 136, p. 14-15, nov./2018.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTANA, Pedro Marques de. **Dependência e superexploração do trabalho no**

capitalismo contemporâneo. Brasília: IPEA: ABET, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Do desenvolvimento alternativo às alternativas ao desenvolvimento.** Aulas Magistrais, 2014. Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Coimbra-Portugal: 30 de junho de 2014. Disponível em: <http://www.boaventuradesousasantos.pt/pages/pt/aulas-magistrais.php>. Acesso em: 21 nov. 2019.

SANTOS, João Bosco Feitosa dos; OSTERNE, Maria do Socorro Ferreira; ALMEIDA, Rosemary de Oliveira. A entrevista como técnica de pesquisa do mundo do trabalho. *In*: ALVES, Giovanni; SANTOS, João Bosco Feitosa dos (Orgs.). **Métodos e técnicas de pesquisa sobre o mundo do trabalho.** Bauru: Canal 6, 2014.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa Documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, Rio Grande, ano I, n. 1, p. 1-15, jul. 2009.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei do Senado nº 116, de 2017 (Complementar).** Regulamenta o art. 41, § 1º, III, da Constituição Federal, para dispor sobre a perda do cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128876>. Acesso em: 27 out. 2018.

SENNETT, Richard, **A corrosão do caráter.** 2. Ed. Rio de Janeiro: BestBolso, 2016.

SERPRO. **Certificação Digital.** Disponível em: http://www.serpro.gov.br/clientes/certificacao_digital. Acesso em: 19 jan. 2020.

SILVA, Ademir Alves da. Desigualdade e mercantilização da gestão social na América Latina. *In*: SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010. p. 111-136.

SILVA, Ademir Alves da. A reforma da Previdência Social brasileira: entre a repartição social e a competitividade mercantil. *In*: SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010a. p. 187-236.

SILVA, Aimée Mastella Sampaio da. A aplicação do teletrabalho no serviço público brasileiro. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO E CONTEMPORANEIDADE, 3., 2015, Santa Maria. Anais do 3º Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade: mídias e direitos da sociedade em rede. Disponível em: <http://coral.ufsm.br/congressodireito/anais/2015/1-2.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2019

SILVA, Maria Lúcia Lopes da Silva. **Previdência Social: um direito conquistado.** São Luís: Editora Sintsprev MA, 1995.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Pesquisa avaliativa: aspectos teóricos-metodológicos.** São Paulo: Ed. Veras; São Luís: GAEPP (Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza), 2008.

SINDISPREV RS. **Governo inicia programa de demissão voluntária para servidores federais**. Disponível em: <http://www.sindisprevrs.org.br/noticias/detalhe/id/2600-governo-inicia-programa-de-demissao-voluntaria-para-servidores-federais%20acesso%20em%2027/10/2018>. Acesso em: 27 out. 2018.

SINDPREVS RN. **Seminário promove debate sobre “O serviço público e a sua nova realidade”**. Disponível em: <https://www.sindprevsrn.org.br/2017/07/seminario-promove-debate-sobre-o-servico-publico-e-a-sua-nova-realidade/>. Acesso em: 16 dez. 2019.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2000.

SOUSA, Fernando José Pires de. Precariedade do mercado de trabalho, proteção social e mobilidade de trabalhadores: implicações inquietantes do neoliberalismo na América Latina. In: MACAMBIRA, Júnior; ARAÚJO, Tarcísio Patrício de; LIMA, Roberto Alves de. **Mercado de trabalho: qualificação, emprego e políticas sociais**. Fortaleza: IDT, 2016.

SOUZA, Lincoln Moraes. O lugar da avaliação de políticas públicas no capitalismo organizado: o estado supranacional e a avaliação. In: ARCOVERDE, Ana Cristina Brito (Org.). **Avaliação de políticas públicas no capitalismo globalizado: para que e para quem?**. Recife: Editora UFPE, 2015.

SPOSATI, Aldaíza. **A menina LOAS: um processo de construção da Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 2008.

STANDING, Guy. **O precariado: a nova classe perigosa**. 1. Ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017.

TEIXEIRA, Francisco José Soares. O neoliberalismo em debate. In: TEIXEIRA, F. J. S. (org.). **Neoliberalismo e Reestruturação Produtiva – As novas determinações do mundo do trabalho**. São Paulo: Cortez; Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 1996.

TINOCO, Dinah dos Santos; SOUZA, Lincoln Moraes; OLIVEIRA, Alba Barbosa de. Avaliação de Políticas Públicas: modelos tradicional e pluralista. **Revista Políticas Públicas**, São Luiz, v. 15, n. 2, p. 305-313, jul./dez. 2011.

TV BRASIL GOV. **Ministério da Economia anuncia medidas relativas à concessão de benefícios do INSS**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=3DBdkjghlME&feature=youtu.be>. Acesso em: 14 jan. 2020.

VALOR. **Veja as principais propostas do plano de Guedes para ajuste fiscal**. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/11/05/pacote-preve-estado-de-emergencia-e-plano-mansueto.ghtml>. Acesso em: 08 nov. 2019.

VASAPOLLO, Luciano. **O trabalho atípico e a precariedade**. 1. Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

VELHO, Gilberto. **Um antropólogo na cidade: ensaios de antropologia urbana**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. **Servidor Público Federal: Lei 8.112/90 comentada artigo por artigo**. Rio de Janeiro: Ed. Método, 2009.

ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. **Curso de Direito Administrativo**. 3. Ed. Rio de Janeiro. Forense. São Paulo. Editora Método. 2009b.

APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado (a) Senhor (a),

Esta pesquisa é sobre **Uma Avaliação do Projeto INSS Digital: o presente e o futuro do trabalho sob o olhar dos servidores, no Instituto Nacional do Seguro Social, em Fortaleza-CE**, e está sendo desenvolvida por Tatiana do Nascimento Mendonça, do Curso de Mestrado Acadêmico em Avaliação de Políticas Públicas, do Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará, sob a orientação do (a) Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira.

O objetivo principal do estudo é “Avaliar o Projeto INSS Digital, na perspectiva do trabalho e sob o olhar do servidor, na Gerência Executiva Fortaleza”.

Solicitamos a sua colaboração para *participar das entrevistas*, como também sua autorização para apresentar os resultados deste estudo em eventos da área e publicar em revista científica nacional e/ou internacional. Por ocasião da publicação dos resultados, seu nome será mantido em sigilo absoluto.

Esclarecemos que sua participação no estudo é voluntária e, portanto, o(a) senhor(a) não é obrigado(a) a fornecer as informações e/ou colaborar com as atividades solicitadas pelo Pesquisador(a). Caso decida não participar do estudo, ou resolver a qualquer momento desistir do mesmo, não sofrerá nenhum dano, nem haverá modificação na assistência que vem recebendo na Instituição (se for o caso). A pesquisadora estará a sua disposição para qualquer esclarecimento que considere necessário, em qualquer etapa da pesquisa.

Assinatura da Pesquisadora

Considerando, que fui informado (a) dos objetivos e da relevância do estudo proposto, de como será minha participação, declaro o meu consentimento em participar da pesquisa, como também concordo que os dados obtidos na investigação sejam utilizados para fins científicos (divulgação em eventos e publicações). Estou ciente que receberei uma via desse documento.

Fortaleza/CE, ____ de _____ de 2019.

Assinatura do (a) Participante

Contato com o Pesquisador (a) Responsável: (85) 98869-6068

**APÊNDICE B - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS NÃO ESTRUTURADAS
APLICADAS AOS SERVIDORES ADMINISTRATIVOS E ASSISTENTES SOCIAIS**

- 1) A experiência pessoal do servidor com a implantação do INSS Digital
- 2) O trabalho do servidor antes e depois da chegada do Digital
- 3) Compreensões sobre as novas modalidades de trabalho: teletrabalho, regime de trabalho semipresencial e o BMOB
- 4) Resultados, meta e exigência de produtividade no INSS
- 5) Rumos a que o INSS Digital pode levar, perspectivas para o trabalho do servidor

**APÊNDICE C - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS NÃO ESTRUTURADAS
APLICADAS AOS GESTORES**

- 1) A experiência pessoal do servidor com a implantação do INSS Digital
- 2) O trabalho do servidor antes e depois da chegada do Digital
- 3) Compreensões sobre as novas modalidades de trabalho: teletrabalho, regime de trabalho semipresencial e o BMOB
- 4) Resultados, meta e exigência de produtividade no INSS
- 5) Rumos a que o INSS Digital pode levar, perspectivas para o trabalho do servidor
- 6) Os desafios que a transformação digital trouxe para os Gerentes de APS

APÊNDICE D - ANOTAÇÕES DO DIÁRIO DE CAMPO

DATA: ____/____/____

Atividade Observada/Evento Relevante	Comentários da Pesquisadora