

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM NEGOCIAÇÃO COLETIVA

Maria Luiza Gonzalez Machado

**A Negociação Coletiva na Resolução de Conflitos Trabalhistas no
Instituto Nacional do Seguro Social – INSS**

Porto Alegre

2010

Maria Luiza Gonzalez Machado

**A Negociação Coletiva na Resolução de Conflitos Trabalhistas no
Instituto Nacional do Seguro Social – INSS**

Trabalho de Conclusão de Curso,
apresentado ao Curso de Especialização em
Negociação Coletiva – modalidade a
distância da Universidade Federal do Rio
Grande do Sul como requisito para a
obtenção do título de especialista.

Orientadora: Prof. Doutora Mariana Baldi

Porto Alegre

2010

Maria Luiza Gonzalez Machado

**A Negociação Coletiva na Resolução de Conflitos Trabalhistas no
Instituto Nacional do Seguro Social – INSS**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Especialização em Negociação Coletiva – modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Aprovado em 02 de dezembro de 2010.

BANCA EXAMINADORA:

Professora Doutora Claudia Simone Antonello

Professora Doutora Angela Beatriz Scheffer Garay

RESUMO

O trabalho apresenta os resultados de pesquisa com o propósito de analisar as negociações ocorridas entre o Governo Federal e as entidades sindicais representativas dos servidores do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, ocupantes de cargos que compõem a Carreira do Seguro Social – até o Termo de Acordo firmado em 2008 para a fixação da estrutura remuneratória e atos subsequentes – com o objetivo de identificar as dificuldades e as conquistas resultantes desse processo. A pesquisa se caracterizou como exploratória, de natureza qualitativa, para exame documental das negociações, dos atos decorrentes e seus reflexos na forma de novos conflitos trabalhistas, greve e demandas judiciais. Os dados foram coletados em documentos disponíveis nos *sites* das entidades representativas dos servidores e nos sistemas corporativos do INSS. Também por meio de entrevistas não estruturadas encaminhadas, por e-mail, a dirigentes do Sindicato que agrega servidores da categoria no Rio Grande do Sul (RS), bem como a servidores da Carreira do Seguro Social de unidades da instituição no RS. A partir dos dados coletados, foi possível verificar que, apesar do processo negocial ter representado um avanço na resolução de conflitos trabalhistas no INSS e propiciado um significativo aumento do total remuneratório, ainda carece de maior efetividade. Isto porque permanece latente o conflito originário, com agravamento decorrente da perda de conquista histórica da categoria, no que diz respeito à jornada de trabalho, com reflexos nas condições de trabalho e na qualidade de vida dos servidores, interferindo, consequentemente, na qualidade dos serviços públicos prestados.

Palavras-chave: Negociação Coletiva. Carreira. Serviço Público.

SUMÁRIO

	Introdução.....	6
1	Processo Negocial e Carreiras.....	9
1.1	Princípios da Negociação Coletiva.....	9
1.2	Negociação Coletiva no Serviço Público Federal.....	10
1.3	Estrutura das Carreiras Federais.....	14
2	Carreira do Seguro Social – Negociações e Conflitos.....	16
2.1	Especificidades da Carreira do Seguro Social.....	16
2.2	Histórico das Negociações até o Termo de Acordo de 2008 e Conflitos Decorrentes.....	19
3	Procedimentos Metodológicos.....	24
4	Resultados.....	26
4.1	Comentários dos Resultados.....	26
	Considerações Finais.....	39
	Referências Bibliográficas.....	42
	ANEXO A – Roteiro de Entrevistas com Dirigentes Sindicais.....	44
	ANEXO B – Roteiro de Entrevistas com Servidores.....	46

INTRODUÇÃO

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia vinculada ao Ministério da Previdência Social, apresenta relações de trabalho conflituosas com seus servidores, pois determinadas questões não vêm sendo solucionadas adequadamente. Situação que tem determinado um histórico de greves de longa duração, negociações competitivas, geradoras de novos conflitos e demandas judiciais.

Um dos principais pontos de conflito tem sido a estruturação de um plano de carreira, que atenda aos anseios de valorização do servidor e que não acarrete perdas das conquistas históricas da categoria. Nesse sentido, foi firmado Termo de Acordo, em 2008, resultante de negociações realizadas entre o Governo Federal e entidades sindicais representativas dos servidores da Carreira do Seguro Social, para fixação da nova estrutura remuneratória da Carreira do Seguro Social, a partir do qual foram introduzidas alterações significativas nessas relações de trabalho, ocasionando novos atritos.

O mais importante ponto de conflito, decorrente de tais alterações, envolve os servidores optantes pela Carreira do Seguro Social, compelidos a cumprir carga horária de 40 horas semanais, inclusive com controle eletrônico de frequência, para manter a remuneração que vinham recebendo com o cumprimento de jornada de 30 horas semanais. Tal jornada já vinha sendo praticada há mais de vinte e cinco anos, ainda que não regulamentada, sendo considerada uma conquista da categoria, uma vez que foi obtida em acordo de greve. Como alternativa, ficou estabelecida a opção pela jornada de 30 horas semanais, com correspondente redução na remuneração até então percebida.

Outro importante ponto de conflito diz respeito à efetiva avaliação de desempenho para pagamento de gratificações, as quais representam parte substancial do total remuneratório e que não alcançam, na sua totalidade, os servidores inativos.

Assim, ainda que as manifestações do Governo sejam favoráveis à democratização das relações de trabalho e valorização do servidor, permanece no INSS um quadro de conflitos trabalhistas envolvendo a Carreira do Seguro Social, tratados historicamente na forma de confronto. As tentativas de negociação levadas a efeito acabaram por se constituir em fonte de novos embates, com prejuízos às partes envolvidas, inclusive à sociedade, dada à natureza social dos serviços públicos prestados.

Desse modo, sendo as atividades desenvolvidas no INSS de relevante importância social, os conflitos nas relações de trabalho com seus servidores não solucionados adequadamente, de forma pacífica e negociada, têm considerável influência na qualidade dos

serviços públicos por ele prestados ao cidadão. São atingidas, portanto, não só as partes diretamente envolvidas, mas também a sociedade em geral, em especial quando se fala de servidores que atuam em contato com o público, na prestação de serviços que envolvem benefícios previdenciários.

Surge, assim, a questão de pesquisa: a nova estrutura remuneratória da Carreira do Seguro Social, negociada coletivamente, atendeu às aspirações e necessidades dos servidores da Carreira do Seguro Social e, por conseguinte, concorreu para um serviço público melhor?

O presente trabalho tem como objetivo, portanto, analisar as negociações ocorridas entre o Governo Federal e as entidades sindicais representativas dos servidores da Carreira do Seguro Social – até o Termo de Acordo firmado em 2008 para fixação da nova estrutura remuneratória e atos subsequentes – a fim de identificar as dificuldades e as conquistas resultantes desse processo de negociação.

Para tanto, buscou-se conhecer o histórico de negociações levadas a efeito e os conflitos advindos do Termo de Acordo firmado em 2008, assim como atos subsequentes, incluindo greves e/ou demandas judiciais decorrentes; examinar as negociações levadas a efeito, até o acordo firmado e suas consequências, quanto ao atendimento aos princípios norteadores da negociação coletiva.

Os dados foram coletados em documentos disponíveis nos *sites* das entidades representativas dos servidores e nos sistemas corporativos do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Também se realizou entrevistas não estruturadas, encaminhadas por e-mail a dirigentes sindicais do Sindicato que agrega a categoria no estado do Rio Grande do Sul, bem como a servidores de unidades da Instituição no mesmo estado.

A partir das informações compiladas, foi possível observar que os conflitos trabalhistas vêm sendo tratados historicamente através do confronto, bem como que as tentativas de negociação para definir a nova estrutura remuneratória da Carreira do Seguro Social, mesmo produzindo um acordo, acabaram gerando greve e demandas judiciais, o que pode vir a colocar em risco o relacionamento entre as partes e prejudicar futuras negociações, além de afetar a qualidade dos serviços públicos prestados, de natureza eminentemente social, acarretando prejuízo ao usuário/cidadão, cujo interesse deve ser priorizado. Dessa perspectiva, é também do interesse do Estado a solução negociada e pacífica desses conflitos.

Na opinião da autora, baseada nas referências teóricas, a Negociação Coletiva, com a observância dos seus princípios, pode ser uma via de resolução de conflitos trabalhistas no INSS, desde que englobe aspectos cruciais, como o referente à jornada de trabalho. Os resultados dessa pesquisa talvez possam contribuir para aprimorar futuras negociações e

superar conflitos. Portanto, o presente trabalho consiste também numa tentativa de auxiliar na construção de um consenso.

O trabalho apresenta quatro partes. Na primeira, aborda-se teoricamente o processo negocial e carreiras, incluindo os princípios norteadores da Negociação Coletiva e a possibilidade da sua institucionalização no serviço público federal, bem como aspectos relativos à conceituação de carreira e às estruturas das carreiras no serviço público federal, relacionados aos pontos de conflitos trabalhistas abordados neste trabalho. A segunda trata da Carreira do Seguro Social, suas especificidades, fazendo um breve histórico dos principais pontos de conflitos trabalhistas no INSS; das negociações para fixação da estrutura remuneratória da Carreira do Seguro Social e dos conflitos trabalhistas decorrentes do Termo de Acordo, firmado em 2008, para fixação da nova estrutura remuneratória. Na terceira parte, são expostas as estratégias de pesquisa. Na quarta parte são apresentados os resultados, incluindo análise e comentários acerca das entrevistas realizadas com dirigentes do Sindicato que agrega a categoria no estado do Rio Grande do Sul e com servidores da carreira lotados em unidades do INSS no mesmo estado.

Desse modo, cabe a sugestão pela retomada do diálogo, tendo como pauta emergencial a discussão da questão da jornada de trabalho, como meio de atingir a melhoria da qualidade dos serviços prestados. Por fim, lança-se uma proposta, que é também um desafio às partes envolvidas, no sentido da estruturação de um processo de negociação permanente, do qual também participem os usuários dos serviços prestados, na construção de soluções negociadas para os conflitos decorrentes desta relação trabalhista, objetivando atender ao interesse público. Isto na medida em que se busque uma carreira condizente com a relevância dos serviços prestados no INSS, com critérios de progressão, desenvolvimento e remuneração condignos, capazes de promover a valorização do servidor e concorrer para um serviço público melhor.

1 PROCESSO NEGOCIAL E CARREIRAS

Neste tópico, por se constituírem em aspectos fundamentais para a pesquisa aqui apresentada, serão abordados, teoricamente, os seguintes temas: processo negocial; Princípios da Negociação Coletiva e sua aplicabilidade no serviço público federal e aspectos relativos à conceituação de carreira e às estruturas das carreiras no serviço público federal.

No que diz respeito ao processo negocial, conforme Watkins (2008), há dois tipos de negociação: a Distributiva, do tipo competitiva, tendo como consequência a geração de acordos nos quais uma parte ganha em prejuízo da outra e a Integrativa, do tipo cooperativa, geradora de acordos que beneficiam ambas as partes. Os resultados advindos são dependentes, portanto, da predominância de um ou outro tipo.

1.1 Princípios da Negociação Coletiva

Leva-se em consideração neste trabalho os princípios norteadores da Negociação Coletiva, que devem ser observados no curso do processo, os quais serão a seguir explicitados na organização de Stoll (2006).

- Princípio da compulsoriedade negocial ou da inescusabilidade, no sentido de que as partes não podem prescindir da negociação coletiva, sempre devem promover a sua tentativa, de modo que somente se possa dizer da sua recusa ou impossibilidade, se houver um impasse em alguma de suas fases.
- Princípio da boa fé, o qual deve se revelar não só na forma como as partes se dispõem a negociar, formulando e analisando adequadamente as propostas ou na apresentação de contrapropostas, mas também na redação do acordo e, principalmente, na fiel execução do que foi pactuado.
- Princípio do acesso à informação, indicando que as partes precisam negociar de forma transparente, a fim de que a negociação se realize em bases sólidas e possa se chegar a um bom termo.
- Princípio da razoabilidade, quando as partes agem de forma racional e moderada, o qual se manifesta em pleitos factíveis e contraproposta compatível com as reais condições do empregador.
- Princípio da paz social, pois a negociação coletiva de trabalho é entendida como um meio de promover a paz social, na medida em que favorece o diálogo e a solução de conflitos.

- Princípio da igualdade, pois promove um equilíbrio entre as forças que se estabelecem nas relações empregador/empregados, sendo as desigualdades encontradas no contrato individual de trabalho mitigadas, na medida em que as forças são agregadas ao serem considerados como entes coletivos.
- Princípio do contraditório, presente em todas as fases da negociação coletiva, manifestado no diálogo que se estabelece entre as partes, quando são confrontados interesses, idéias e posicionamentos, até chegar às cláusulas vencedoras.

Dias (2010) enfatiza a importância da comunicação eficaz como ação estratégica, no âmbito do serviço público, de modo a permitir a compreensão, por parte de todo o corpo funcional, acerca dos planos institucionais, predispondo à mudança de comportamento para o alcance dos objetivos traçados. Da mesma forma, refere que, expandindo-se a análise para o âmbito da administração pública como um todo, é possível dizer que a construção de uma sociedade democrática certamente passará pela democratização da comunicação.

Transpondo-se tais ideias para os processos negociais, pode ser dito que as mesmas vêm ao encontro de princípios referidos por Stoll (2006) como meio de favorecer o diálogo, a solução de conflitos trabalhistas e de promover o equilíbrio entre as forças que se estabelecem nessas relações, especialmente no que diz respeito aos princípios que tratam do acesso à informação, da razoabilidade e do contraditório.

Sendo assim, um processo de negociação coletiva não pode prescindir do diálogo, do contraditório, da transparência, da cooperação entre as partes para a construção do consenso.

Em se tratando de serviço público, a solução negociada dos conflitos trabalhistas pode ser um meio de evitar greves, como as que já ocorreram na Instituição em estudo, com evidentes prejuízos à qualidade dos serviços prestados.

Entendendo-se possível a institucionalização da Negociação Coletiva no Serviço Público Federal, apresenta-se a seguir referencial teórico nesse sentido.

1.2 Negociação Coletiva no Serviço Público Federal

Stoll (2006) afirma que, através do artigo 39, parágrafo terceiro, da Constituição de 1988, foram estendidos aos servidores públicos diversos direitos sociais, previstos no seu artigo 7º (IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX).

A partir da leitura de tais dispositivos legais, é possível verificar que foram estendidos aos servidores públicos direitos relacionados aos trabalhadores urbanos e rurais, tais como: salário mínimo; décimo terceiro salário; remuneração de trabalho noturno superior

à do diurno; remuneração de serviço extraordinário superior, no mínimo, a 50% à do valor normal; férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal; licença à gestante; licença paternidade; redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança e proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil (Constituição Federal, 1988).

No mesmo sentido, Demari (2006) refere que a Constituição Federal de 1988, além de estender direitos e garantias fundamentais, até então garantidos apenas aos trabalhadores do setor privado, também assegurou aos servidores públicos civis o direito à livre associação sindical e o direito de greve da categoria, a ser exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica, na forma do seu artigo 37, incisos VI e VII, estabelecendo, desse modo, instrumentos capazes de permitir a interferência dos servidores nas suas condições de trabalho. Para ela, sendo a negociação coletiva o instrumento que serve para compor interesses manifestados pela greve e pelos sindicatos, tal direito estaria subentendido no texto constitucional

Porém, tanto Stoll (2006) como Demari (2006), referem que a Constituição Federal de 1988 apresentou-se omissa a esse respeito, desencadeando, por conseguinte, interpretações favoráveis e contrárias, principalmente porque a atuação da Administração Pública está condicionada aos princípios constitucionais do seu artigo 37, especialmente no Princípio da Legalidade.

No entender de Demari (2006), tais princípios constitucionais podem ser compatibilizados com a regulamentação, através de dispositivo legal, da liberdade sindical dos servidores por intermédio da negociação coletiva, de modo a preservar a garantia da liberdade sindical aos servidores, sem prejuízo à exigência de estrita observância legal por parte da Administração.

A mesma autora demonstra, ainda, a possibilidade dos acordos coletivos entre servidores e Administração produzirem efeitos jurídicos, com garantia do seu cumprimento. Isso porque, mesmo que grande parte da doutrina brasileira sustente a impossibilidade jurídica da realização de acordos coletivos entre servidores públicos e o Estado, são cada vez mais frequentes as manifestações de conflito nessas relações, representadas pela deflagração de movimentos grevistas. Logo, impõe-se que a questão seja repensada, pois não se admite a figura do Estado Autoritário, que ignora a existência de tais conflitos.

Stoll (2006) reforça este entendimento, manifestando que a negociação coletiva estaria reconhecida como consequência natural e indissociável do direito à livre associação sindical aos servidores públicos.

Aqueles que defendem tal impossibilidade jurídica, segundo Demari (2006), se baseiam nos seguintes aspectos: a Administração não detém poder decisório nessas questões trabalhistas, em face à subordinação às disposições legais e à reserva de competência; em razão do Estado agir em nome do interesse público, não dispõe dos interesses que representa; também não pode garantir o cumprimento das cláusulas com efeitos financeiros, já que estes estão vinculados às diretrizes orçamentárias.

Entretanto, a realidade demonstra que os acordos firmados em mesas de negociação, como no caso do que definiu a nova estrutura remuneratória da Carreira do Seguro Social em 2008, mesmo com efeitos financeiros, não encontraram tais óbices.

Stoll (2006), no que diz respeito à supremacia do interesse público sobre o interesse privado como impedimento da Negociação Coletiva no serviço público, argumenta que o próprio interesse público estaria representado na possibilidade de negociação no setor público, objetivando o interesse da coletividade, já que a satisfatória prestação do serviço público é o próprio interesse público a ser buscado.

A autora reforça tal entendimento ao evidenciar o interesse público na execução dos serviços públicos pelos servidores, pois a ausência de prestação dos serviços prestados pelos servidores públicos, mesmo por motivo de greve, deve ser evitada, por afetar a sociedade usuária desses serviços públicos. Defende, ainda, que os serviços públicos devem ser executados pelos servidores em condições condígnas, as quais lhes podem ser garantidas pela possibilidade de negociação coletiva na solução de conflitos.

Demari (2006) aduz que a negociação coletiva pode tratar de temas relacionados às condições de trabalho que não têm natureza econômica, tais como a questão da distribuição da carga horária, qualificação de pessoal e definição de planos de ingresso e ascensão na carreira, que não têm repercussão financeira e, desse modo, não encontram obstáculos de ordem legal, no que diz respeito às diretrizes orçamentárias, ao Princípio da Legalidade ou na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Stoll (2006) apoia esse entendimento, afirmando, ainda, que a negociação coletiva não objetiva apenas resolver questões remuneratórias, pode envolver também questões ligadas às condições de trabalho, o que igualmente se aplica aos servidores públicos, podendo ser objeto de negociação temas como a forma de desempenho das funções e as condições em que elas são desenvolvidas.

A mesma autora defende, também, que além de não existir óbice à negociação coletiva, quando se trata de assuntos que não envolvem questões financeiras, tal como a flexibilização da jornada de trabalho, mesmo a questão da remuneração poderia ser objeto de discussão, se as condições do erário assim permitirem, admitindo, entretanto, as limitações constitucionais impostas à concessão de reajustes e aos gastos com pessoal da Administração Pública.

Para ela, a negociação coletiva de trabalho se constitui em um dos meios mais modernos, eficazes e democráticos na resolução de conflitos coletivos de trabalho e, percebendo sua extensão social, refere que seu sucesso pode vir a eliminar greves que, no caso dos servidores públicos, é o meio que vem sendo usado para substituir a própria negociação, como forma de demonstrar as suas necessidades e reivindicações ao Estado-empregador.

Além disso, atribui importância à questão da sindicalização e da greve no setor público como um avanço nos direitos conquistados pelos servidores, especialmente pelo reconhecimento da sua condição de trabalhador, acompanhando as demais conquistas sociais, amplamente reconhecidas após a Constituição Federal de 1988.

Instituída a Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP), em 2003, representada por Bancada Governamental e Bancada Sindical, a prática da negociação vem sendo utilizada como instrumento para discussão e definição dos valores remuneratórios no serviço público federal. É o caso do INSS, onde o tratamento dado aos conflitos trabalhistas tem evoluído para uma solução negociada, sendo a última representada pela formalização de um Termo de Acordo, em 2008, para fins de definição da nova estrutura remuneratória da Carreira do Seguro Social.

Assim, diante da celebração fática de acordos coletivos no setor público, cabe a regulamentação de tais atos, propiciando que os acordos sejam formalmente constituídos de efeitos jurídicos, a fim de evitar que os servidores fiquem na dependência da boa vontade dos administradores quanto ao cumprimento do que foi anteriormente acordado (DEMARI, 2006).

Nesse aspecto, cabe referir a recente adesão do Brasil à Convenção 151, formalizada em 15 de junho de 2010 pelo Ministro do Trabalho e Emprego (MTE) junto à direção da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Tal adesão sinaliza a vontade política de regulamentar a Negociação Coletiva no serviço público, representando um avanço importante rumo à consolidação da democratização das relações de trabalho entre o Estado e seus servidores, já que a Convenção 151 trata da organização sindical e do processo de negociação dos trabalhadores do serviço público (MTE, 2010).

A seguir serão destacados conceitos e aspectos da estrutura das carreiras no Serviço Público Federal, relacionados com os principais pontos de conflito que envolvem a Carreira do Seguro Social.

1.3 Estrutura das Carreiras Federais

No que diz respeito à estrutura das carreiras no Serviço Público Federal, Dias (2010) defende a instituição de sistemas de carreiras definidos tecnicamente e desenvolvidos democraticamente, como meio para se chegar à melhoria da qualidade do serviço público prestado.

Entendendo carreira como um processo através do qual possa ser alcançada a senioridade individual em um cargo dentro de uma instituição, o mesmo autor sustenta que o modelo atual de definição das carreiras no setor público não demonstra de forma transparente os critérios utilizados para a hierarquização das funções e não tem a participação efetiva de quaisquer entidades representativas dos trabalhadores ou mesmo dos próprios órgãos envolvidos. Ou seja, fica sujeito a visões parciais e momentâneas do poder estabelecido, caminhando contra os anseios da sociedade e do Estado brasileiro, já que, em sua opinião, tal modelo aparenta ser empírico e por certo se revela autoritário. Refere, ainda, que não há informações precisas acerca dos procedimentos de análise e avaliação dos cargos e carreiras no país.

Reforça sua opinião, citando teóricos que reconhecem na formação das carreiras muito mais o resultado de poder e força corporativa do que resultado de estudos sobre a necessidade de criação de um processo de hierarquização dos cargos.

Neste sentido, Kamada (2009) também refere que a concepção das estruturas remuneratórias, que vem sendo negociada no serviço público federal, é resultado, predominantemente, da força que o órgão possa ter sobre a política do governo por ocasião da negociação, bem como da capacidade de pressão e articulação das representações sindicais.

Outro aspecto relativo às carreiras no serviço público federal, referido pela mesma autora, diz respeito à composição da estrutura remuneratória por parcelas de gratificações significativamente maiores do que a parcela de vencimento básico, o que se constata ter ocorrido na Carreira do Seguro Social, no INSS, onde a gratificação de desempenho foi paga por algum tempo, sem a efetiva aferição, predispondo ao entendimento que deveria ser incorporada aos vencimentos por se constituir, na realidade, em aumento salarial. Posteriormente, quando foi efetivado e imposto o instrumento de avaliação de desempenho, passou a ser contestado pelas entidades representativas dos servidores, por representar parcela

significativa do total remuneratório, variável e sujeita ao cumprimento de metas estabelecidas sem a participação dos servidores.

Neste sentido, Pires (2008) entende que não basta a elaboração e disseminação de um instrumento de avaliação de desempenho, é preciso que o processo faça parte de um sistema de gestão do desempenho, sendo essencial a fixação de metas intermediárias entre as metas organizacionais e as operacionais, de modo a facilitar a comunicação entre as partes envolvidas, desde o topo, passando por gerências intermediárias e servidores, a fim de sintonizá-las no alcance dos propósitos organizacionais.

Já para Kamada (2009) somente será possível um sistema remuneratório eficaz, que atenda às necessidades tanto da organização quanto dos cidadãos, se, além de ser apoiado em referencial teórico, o modelo utilizado levar em conta as especificidades da organização: características, necessidades, cultura e realidade.

Dias (2010) defende, ainda, que o tratamento dado ao servidor é também uma política pública e que deve ser concebida como tal em um país democrático, sustentando que a transparência do processo de avaliação de cargos, a participação no modelo de gestão, o correto desenho dos cargos, são fatores que poderão contribuir para mitigar o descontentamento salarial, de modo a que o servidor perceba a sua remuneração como justa e possa programar seu desenvolvimento e progressão na carreira.

Para melhor compreensão das situações de conflitos trabalhistas abordadas neste trabalho, serão apresentadas a seguir especificidades da Carreira do Seguro Social.

2 CARREIRA DO SEGURO SOCIAL – NEGOCIAÇÕES E CONFLITOS

2.1 Especificidades da Carreira do Seguro Social

A Lei nº. 10.855, de 01 de abril de 2004, reestruturou a Carreira Previdenciária (instituída pela Lei nº. 10.355, de 26 de dezembro de 2001), instituindo a Carreira do Seguro Social, com ingresso mediante opção dos servidores. Aqueles que não optaram pela nova carreira passaram a integrar o quadro em extinção, continuando a ser remunerados de acordo com a carreira ou o plano a que pertenciam (Lei nº. 10.855, 2004).

A partir da instituição da carreira, foi criada a Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social (GDASS), em cuja composição 40% do valor estabelecido representaria o desempenho institucional e 60% o desempenho individual do servidor. Entretanto, ficou determinado que até a regulamentação dos procedimentos e critérios para a sua concessão, a GDASS seria paga no valor correspondente a 60% do valor máximo então definido (Lei nº. 10.855, 2004).

Assim permaneceu, sofrendo alterações na sua composição, introduzidas pela Lei nº. 10.997, de 15 de dezembro de 2004 e pela Lei nº. 11.501, de 11 de julho de 2007, ocasião em que a GDASS passaria a ser paga no limite máximo de 100 (cem) pontos, distribuídos em 20 (vinte) pontos, em função dos resultados obtidos na avaliação de desempenho individual e 80 (oitenta) pontos, em função dos resultados obtidos na avaliação de desempenho institucional. Entretanto, ficou estabelecido que até que fossem regulamentados os critérios e procedimentos de aferição das avaliações de desempenho para a GDASS, seria devido o pagamento mensal de 80 pontos (Lei nº. 11.501, 2007).

O Decreto nº. 6493, de 30 de junho de 2008, regulamentou a GDASS, nas mesmas bases definidas na Lei nº. 11.501/2007, definindo, em síntese, que:

- a) a avaliação individual será realizada em dois níveis: gerencial e funcional, respectivamente, para servidores que atuam na gestão de equipe de trabalho e para servidores membros das equipes de trabalho.
- b) a avaliação do desempenho individual leva em consideração conhecimentos, habilidades e atitudes, no desempenho de atividades funcionais ou gerenciais necessárias para o alcance de metas do INSS.
- c) em nível funcional, serão observados como critérios de avaliação: flexibilidade a mudanças, relacionamento interpessoal, trabalho em equipe, comprometimento com o trabalho, conhecimento e auto-desenvolvimento.

d) em nível gerencial, serão observados os seguintes critérios: liderança; planejamento; comprometimento com o trabalho; gestão das condições de trabalho e desenvolvimento de pessoas; e relacionamento interpessoal.

e) a avaliação de desempenho institucional visa aferir o alcance das metas organizacionais, considerando a missão e os objetivos da instituição, fixadas semestralmente em ato do Ministro de Estado da Previdência Social.

f) os critérios e procedimentos específicos da sistemática de avaliação de desempenho institucional e individual e de atribuição da GDASS serão estabelecidos em ato do Presidente do INSS, observada a legislação vigente (Decreto nº. 6493, 2008).

Da mesma forma, ficou estabelecido que, enquanto não fossem editados tais atos e até que fossem processados os resultados da primeira avaliação de desempenho para fins de atribuição da GDASS, o valor devido de pagamento mensal por servidor ativo seria de oitenta pontos, observados os respectivos níveis e classes (Decreto nº. 6493, 2008).

Para efeitos de pagamento da GDASS, foi estabelecido como indicador para o primeiro ciclo de avaliação institucional, a Idade Média do Acervo (IMA), relacionado com os requerimentos de benefícios, sob a justificativa de que a redução das pendências existentes contribuirá para uma imagem positiva da Previdência Social e do INSS perante a sociedade, bem como que trará como consequência a redução dos custos com atualização monetária sobre pagamentos de benefícios concedidos após quarenta e cinco dias do requerimento. Tal justificativa foi divulgada no curso intitulado Avaliação de Desempenho – Plantando e colhendo bons frutos, disponibilizado aos servidores na plataforma virtual da Escola da Previdência Social. O referido indicador objetiva a manutenção de número inferior a quarenta e cinco dias e vem sendo mantido nos ciclos subsequentes de avaliação de desempenho até os dias atuais.

Assim, ainda que a GDASS tenha sido criada em 2004 e regulamentada em 2008, efetivamente, o primeiro ciclo de avaliação teve início em maio de 2009, somente aferido em novembro de 2009, com efeito financeiro retroativo ao período de maio a outubro/2009. A periodicidade é semestral e o resultado das duas modalidades de avaliação de desempenho (individual e institucional) é considerado a contar do mês subsequente ao da avaliação.

A última alteração na Carreira do Seguro Social ocorreu por meio da Medida Provisória nº. 441, de 29 de agosto de 2008, convertida na Lei nº. 11.907, de 02 de fevereiro de 2009, que dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória da Carreira do Seguro Social, estabelecendo:

a) aumento nas tabelas de vencimentos, a partir de julho de 2008 e junho de 2009;

- b) a partir de junho de 2009, a tabela remuneratória passa a ser composta por Vencimento Básico, Gratificação Atividade Executiva (GAE), de que trata a Lei Delegada 13, de 27 de agosto de 1992 e GDASS;
- c) aumento do valor do ponto da GDASS, com pontuação máxima de 100 pontos e efeitos financeiros parcelados em seis vezes, em 01 de julho de 2008, em junho de 2009, em novembro de 2009, em junho de 2010, em novembro de 2010 e em julho de 2011;
- d) alteração dos pontos da GDASS aos aposentados e pensionistas para 40 pontos, a partir de julho de 2008 e para 50 pontos, a partir de julho de 2009;
- e) foi fixada a jornada de trabalho de 40h semanais, facultando a opção por jornada para 30h a partir de junho 2009, mediante redução proporcional da remuneração (Lei nº. 11.907, 2009).

A partir de tais dispositivos legais, foi expedida, pelo Presidente do INSS, a Resolução INSS/PRES N° 65, de 25 de maio de 2009, através da qual foram introduzidas alterações, tais como:

- a) foi revogada a Resolução INSS/PRES N° 6, de 04 de janeiro de 2006, que autorizava aos servidores o cumprimento de jornada de trabalho de seis horas diárias e carga horária semanal de trinta horas, dispensado o intervalo para refeições – nos termos do art. 3° do Decreto n° 1.590, de 1995 – nas Agências da Previdência Social com horário de funcionamento nos dias úteis das 07 às 19h e de atendimento das 08 às 18h, ininterruptamente, em regime de turnos (Resolução INSS/PRES N° 6, 2006);
- b) foi estabelecida a carga horária semanal de quarenta horas, facultando aos servidores integrantes da Carreira do Seguro Social, a partir de 1° de junho de 2009, a redução de jornada de trabalho para trinta horas, com redução proporcional de remuneração, mediante opção a ser formalizada a qualquer tempo;
- c) foi mantido o horário de funcionamento das unidades do INSS nos dias úteis, das 07 às 19h e fixado horário de atendimento nas Agências da Previdência Social nos dias úteis, de dez horas ininterruptas (Resolução INSS/PRES N° 65, 2009).

Cabe referir que o Decreto n° 1.590, de 10 de agosto de 1995, alterado pelo Decreto n° 4.836, de 09 de setembro de 2003, trata da jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais, dispondo no seu artigo 3° sobre a possibilidade do dirigente máximo do órgão autorizar os servidores a cumprir jornada de trabalho de seis horas diárias e carga horária de trinta horas semanais, dispensado intervalo de refeições, quando os serviços exigirem atividades contínuas de regimes de turnos ou escalas em período igual ou superior a doze horas ininterruptas (Decreto n° 1.590, 1995).

Em 28 de maio de 2009, a Diretoria de Recursos Humanos do INSS expediu a Orientação Interna INSS/DRH nº 2, dispondo sobre os procedimentos complementares relativos à jornada de trabalho e controle de assiduidade e pontualidade dos servidores do Quadro de Pessoal do INSS, estabelecendo que o controle de assiduidade e pontualidade passe a ser exercido por registro eletrônico, mediante o Sistema de Registro Eletrônico de Frequência (SISREF), a ser utilizado por todos os servidores ativos e estagiários, exceto por ocupantes de determinados cargos de direção (Orientação Interna INSS/DRH nº 2, 2009).

A utilização da ferramenta se deu de forma gradativa, em fase experimental a partir de 1º de junho de 2009, sendo implantada de forma definitiva no mês de outubro de 2009, permanecendo até os dias atuais.

Como consequência, o principal ponto de conflito que se estabeleceu diz respeito à alteração da jornada de trabalho até então praticada, assunto que será abordado a seguir, incluindo breve histórico das negociações que deram origem ao Termo de Acordo firmado em 2008, também se discorrendo sobre os conflitos dele decorrentes.

2.2 Histórico das Negociações até o Termo de Acordo de 2008 e Conflitos Decorrentes

Os servidores que optaram pela Carreira do Seguro Social vinham praticando jornada de trabalho de seis horas diárias e trinta semanais, com remuneração correspondente à prevista para jornada de oito horas, desde o ano de 1984, sem que efetivamente a jornada fosse regulamentada.

Por esse motivo, a partir de 1984, a questão da jornada de trabalho no INSS sempre esteve presente nas pautas de reivindicações de movimentos paredistas, assim como nas de negociação, de acordo com informe, datado de 12 de junho de 2007, da Federação Nacional dos Sindicatos dos Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social (FENASPS, 2010).

O Termo de Acordo firmado em 2008, que desencadeou alterações significativas nesta questão, teve origem em movimento da categoria iniciado no ano de 2005. Através do Ofício FENASPS/CNTSS nº. 04, de 04 de maio de 2005, encaminhado ao Ministro da Previdência Social, a Federação dos Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho e Previdência Social, cumprindo deliberação em Plenária Nacional, realizada em 16 de abril de 2005, comunica a Declaração de Estado de Greve e indicativo de Greve por Tempo Indeterminado, a partir de 02 de junho de 2005 e apresenta os pontos centrais da pauta de reivindicações específicas dos trabalhadores da seguridade social, dentre as quais se destacam:

- a) estabelecimento de um processo efetivo de negociação com as entidades sindicais representativas;
- b) construção de uma nova tabela salarial para os trabalhadores da seguridade social;
- c) regulamentação da jornada de trinta horas semanais;
- d) tratamento paritário entre ativos e aposentados e
- e) negociação sobre as condições de trabalho. (Ofício FENASPS/CNTSS nº. 04, 2005).

Verificou-se, a partir da pesquisa, que um dos pontos centrais da pauta de reivindicações de 2005 permanece até os dias atuais, pois a questão da jornada de trabalho foi motivo de greve e demandas judiciais, esta última de ambas as partes.

Após greve nacional, em 27 de setembro de 2005, foi celebrado Termo de Compromisso com a Bancada Governamental da Mesa Nacional de Negociação Permanente (representada pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão e Ministério da Previdência Social) e entidades sindicais (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social – CNTSS e Federação Nacional dos Sindicatos dos Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social – FENASPS). Através desse compromisso, foram estabelecidos parâmetros para a negociação entre Governo Federal e entidades representativas dos servidores do INSS, relativa à revisão remuneratória dos servidores da Carreira do Seguro Social e da Carreira Previdenciária e à reestruturação da Carreira do Seguro Social. Cabe destaque para as cláusulas primeira, segunda e terceira, as quais tratam, respectivamente, da revisão das gratificações; da criação de Grupo de Trabalho para elaboração de proposta de reestruturação da Carreira do Seguro Social e da reposição das horas não trabalhadas durante o movimento paredista, devolução dos valores descontados e forma de controle (TERMO DE COMPROMISSO, 2005).

Em 16 de julho de 2008, foi firmado Termo de Acordo, resultante das negociações ocorridas entre o Governo Federal e as entidades sindicais representativas dos servidores da Carreira do Seguro Social, para fins de definição de nova estrutura remuneratória, do qual constou:

- a) que “o Governo tem entre seus objetivos instituir um serviço público profissionalizado, dotar as organizações de força de trabalho qualificada e flexível, construir e desenvolver uma inteligência permanente do Estado” e
- b) que “a valorização dos servidores se faz, por um lado, com um tratamento individualizado, que se traduz na negociação com cada categoria em particular e, por outro, considerando ser necessário um olhar mais abrangente que considere o conjunto dos servidores” (TERMO DE ACORDO, 2008).

Desse modo, ficou acordado, em síntese:

- a) a reestruturação das tabelas remuneratórias dos servidores da Carreira do Seguro Social, com efeitos financeiros a partir de julho de 2008, junho e novembro de 2009, junho e novembro de 2010 e julho de 2011;
- b) a Gratificação de Desempenho, aos servidores ativos, com valor correspondente a até 100 pontos, sendo 80 a título de desempenho institucional e até 20 de desempenho individual e, aos aposentados e pensionistas, em valores correspondentes a 40 pontos, a partir de julho de 2008 e a 50 pontos, a partir de julho de 2009;
- c) compromisso de criação de Grupo de Trabalho (GT), composto por representantes do Governo e das entidades signatárias, para “a partir do mês de agosto de 2008, discutir e definir critérios de implantação da avaliação de desempenho e jornada de trabalho para o conjunto dos servidores do INSS”;
- d) compromisso mútuo de construção de instrumentos de trabalho, que propiciem a melhoria da produtividade, da eficiência, da eficácia e da qualidade dos serviços prestados, objetivando a defesa do interesse público;
- e) compromisso mútuo de desenvolver esforços para o cumprimento do Termo de Acordo, com entendimento que o mesmo tem valor para as partes até 2010 (Termo de Acordo, 2008).

Assim, aparentemente, o conflito trabalhista estava solucionado de uma forma negociada e tudo indicava que haveria uma continuidade nas negociações e que o Grupo de Trabalho a ser criado representaria a participação da categoria na discussão e definição de critérios para implantação de instrumento de avaliação de desempenho, bem como para definição da jornada de trabalho.

No entanto, em decorrência, foram introduzidas, pela Medida Provisória nº. 441, de 29 de agosto de 2008, convertida na Lei nº. 11.907, de 02 de fevereiro de 2009, alterações nas relações de trabalho dos servidores da Carreira do Seguro Social, gerando novos conflitos, tendo o Sindicato dos Trabalhadores Federais da Saúde, Trabalho e Previdência no Rio Grande do Sul (SINDISPREV-RS), convocado Greve por Tempo Indeterminado a partir de 16 de junho de 2009, exigindo “negociação já!”, argumentando, em síntese, segundo Boletim de Mobilização nº 2, de 13 de junho de 2009:

- a) que o Governo rompeu o Termo de Acordo firmado, em 16 de julho de 2008, considerando a redução salarial imposta pela implementação da carga horária de 40h semanais e regulamentação da GDASS;
- b) que, embora a Cláusula Quinta do Acordo estabelecesse a criação de Grupo de Trabalho, para definir a jornada de trabalho a partir de agosto de 2008, este nunca foi criado e o acordo

foi rompido pelo Governo, pois logo a seguir foi expedida a Medida Provisória nº 441, de 29 de agosto de 2008, estabelecendo a carga horária de 40h para a Carreira do Seguro Social, deixando o Governo de buscar uma solução negociada para esta questão;

c) que os servidores, por ocasião da assinatura do Termo de Acordo, vinham praticando 30 horas semanais, com remuneração correspondente a tabela de 40 horas, conforme Resolução 06, do Presidente do INSS, a qual foi embasada no Decreto nº 4.836/2003, que prevê o turno ininterrupto e jornada de 30h, sem redução da remuneração;

d) que o Presidente do INSS, na Resolução 65/2009, revogou a Resolução 06, alterando a jornada de trabalho para 40h, mas manteve o turno ininterrupto, rompendo as condições que embasaram a assinatura do Acordo;

e) que, em vez da criação de Grupo de Trabalho para discussão e definição da jornada de trabalho e de critérios para avaliação de desempenho, somente foi criado GT para discutir a GDASS (Portaria 244/2008), do qual participou a Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho e Previdência e Assistência Social (FENASPS), cujos representantes não concordaram com a concepção de uma gratificação que se constituía, naquela data, em 40% do total da remuneração e que chegará a 75% em 2011, motivo pelo qual se retirou do GT, alegando autoritarismo e falta de diálogo por parte do Governo, tendo esse GT maioria absoluta do governo (9 representantes do governo, 2 da FENASPS e 2 da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social);

f) que o Acordo pode ser revisto, renegociado, principalmente quando uma das partes não o cumpre; e

g) que o Governo retira conquistas da categoria, reduzindo salários, aumentando a jornada de trabalho, condicionando a remuneração a metas por ele estabelecidas (BOLETIM DE MOBILIZAÇÃO Nº 2, 2009).

Desse modo, restabelecia-se o conflito, sem que se vislumbrasse a possibilidade da retomada das negociações, já que, antes mesmo de ser deflagrada a greve, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), em decisão liminar, já determinava a suspensão do movimento. Mesmo assim, a greve foi deflagrada em 16 de junho de 2009, sendo suspensa por decisão da Plenária Nacional Permanente de 15 de julho de 2009, sem que houvesse avanços em termos de negociação ou acordo (FENASPS, 2010).

O SINDISPREV-RS, através da sua Assessoria Jurídica, assegurou a todos os servidores do INSS, no Rio Grande do Sul, por meio de decisões liminares do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, publicadas em 25 de junho de 2009, o direito à manutenção da jornada semanal de 30 horas de trabalho, sem redução da remuneração. No entanto, através de

novas decisões, proferidas em 30 de junho de 2009, foi suspensa a eficácia de tais medidas. Na sequência, a 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, na data de 28 de julho de 2009, deu provimento aos recursos de Agravos de Instrumento interpostos pelo SINDISPREV-RS nas ações que discutiam a ilegalidade da imposição da carga horária de 40 horas semanais para os servidores do INSS. Entretanto, em 05 de outubro de 2009, o Supremo Tribunal Federal (STF) suspendeu os efeitos da Liminar do SINDISPREV-RS que garantia a jornada de trabalho de 30 horas, sem redução de remuneração e sem necessidade de qualquer assinatura de opção (SINDISPREV-RS, 2010).

A título de ilustração, destacam-se histórico de greves deflagradas na Previdência, conforme dados disponibilizados pelo SINDISPREV-RS, ocorridas mesmo antes de ter reconhecido esse direito pela Constituição Federal e presentes todos os anos, de 1986 a 1996, com duração média de 39 dias, tendo chegado a contabilizar duas greves no ano de 1989, uma com duração de 36 dias e outra de 46 dias; em 2000, greve com duração de 103 dias; em 2001, de 111 dias; em 2003, de 50 dias; em 2004, de 43 dias; em 2005, de 77 dias e em 2009, de 29 dias.

Portanto, ainda que tenha havido alguma negociação, inclusive com um acordo firmado, observa-se um círculo vicioso de tensões, incluindo greve e demandas judiciais, sendo o confronto utilizado, historicamente, para forçar um diálogo e negociar. Razão pela qual se buscou neste trabalho, além do conhecimento das negociações ocorridas, também apreender a percepção de servidores e de dirigentes sindicais que os representam, acerca desse processo negocial e suas conseqüências. No próximo tópico, apresentam-se os procedimentos utilizados na pesquisa, em termos metodológicos.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A estratégia de pesquisa se caracterizou como exploratória, de natureza qualitativa, para exame histórico das negociações realizadas entre a representação governamental (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, Ministério da Previdência Social – MPS e Instituto Nacional do Seguro Social – INSS) e as entidades representativas dos servidores (CNTSS – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social e FENASPS – Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho e Previdência e Assistência Social), que participaram do processo de negociação, até o Termo de Acordo firmado em 16/07/2008 para fixação da nova estrutura remuneratória, bem como dos atos decorrentes e seus reflexos na forma de novos conflitos trabalhistas, greve e demandas judiciais.

Como técnica de coleta foi utilizada pesquisa documental nos *sites* das entidades representativas dos servidores do INSS (SINDISPREV-RS – Sindicato dos Trabalhadores Federais da Saúde, Trabalho e Previdência no RS e FENASP- Federação Nacional de Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social), nos sistemas corporativos do INSS e no *site* do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A greve, que foi deflagrada após a edição dos atos que sucederam o acordo firmado em 2008, teve repercussão nacional, assim como se desencadearam em todo o país demandas judiciais, tanto da parte do Governo quanto das representações sindicais. Entretanto, considerando que houve diferentes decisões judiciais, em ações impetradas em todo o país na tentativa de impedir a implantação da jornada de oito horas, nestes quesitos, o estudo delimitou-se às ocorrências que envolveram os servidores da Carreira do Seguro Social em exercício no Rio Grande do Sul, inclusive no que diz respeito à greve deflagrada.

Para tanto, além da análise dos documentos obtidos nas pesquisas pela internet e no SINDISPREV-RS, foram encaminhadas, por e-mail, no período de 11/08/2010 a 25/08/2010, depois de contato presencial, entrevistas não estruturadas, aplicadas a três ocupantes de cargos de diretoria do SINDISPREV-RS, que participaram do processo negocial do qual resultou o Termo de Acordo de 2008, cujo roteiro das entrevistas encontra-se no ANEXO A. Também foram encaminhadas, por e-mail, entrevistas não estruturadas a servidores da Carreira do Seguro Social de duas unidades da instituição no Rio Grande do Sul, Agência da Previdência Social – APS Novo Hamburgo e APS São Leopoldo, ambas vinculadas à Gerência Executiva em Novo Hamburgo/RS (GEXNHB). Objetivou-se obter informações quanto à questão de cargos e carreiras e processo negocial; o atendimento às

aspirações e necessidades dos servidores, a partir do Termo de Acordo firmado em 2008 e atos decorrentes, bem como quanto a possíveis pautas de novas negociações.

A GEXNHB é uma das nove Gerências Executivas do INSS no Rio Grande do Sul e tem a seguinte estrutura: Gabinete do Gerente Executivo; Seção de Logística; Seção de Atendimento; Seção de Orçamento, Finanças e Contabilidade; Seção de Recursos Humanos; Serviço de Benefícios; Seção de Saúde do Trabalhador e Procuradoria, além de quatorze unidades de atendimento, sendo treze APS fixas e uma APS Móvel.

As Agências da Previdência Social têm como principal responsabilidade o reconhecimento inicial, manutenção e revisão de direitos ao recebimento de benefícios previdenciários.

Inicialmente, através de pesquisa no *site* da Gerência Executiva em Novo Hamburgo, foi levantado o quantitativo de servidores do INSS optantes pela Carreira do Seguro Social lotados na GEXNHB e nas Agências da Previdência Social (APS) de sua jurisdição, distribuídos por ocupantes e não ocupantes de função de chefia, totalizando 208 (duzentos e oito) servidores, dos quais 45 (quarenta e cinco) ocupantes de cargo de chefia.

O critério para escolha das APS, para aplicação das entrevistas, foi o quantitativo de servidores da Carreira do Seguro Social, lotados em cada uma de suas unidades, escolhendo-se as que apresentaram o maior número de servidores, ocupantes da carreira, em relação às demais unidades da GEXNHB.

Assim, foram encaminhadas, por e-mail, no período de 11/08/2010 a 25/08/2010, 59 (cinquenta e nove) entrevistas, das quais 49 (quarenta e nove) não se concretizaram, em função da indisponibilidade dos servidores, por motivo de férias, e-mail desativado ou porque não foram respondidas. Foram efetivamente realizadas 10 (dez) entrevistas, das quais 03 (três) com servidores detentores de cargos de direção, cujo roteiro de entrevistas realizadas constitui o ANEXO B.

Técnicas de análise: buscou-se aspectos mais relevantes nas entrevistas e documentos, procedendo-se análise a partir da sistematização de categorias.

Limitações metodológicas: a amostra é reduzida, de modo que os resultados não podem ser generalizados para os demais servidores da Carreira do Seguro Social, sinalizando somente uma tendência.

4. RESULTADOS

Neste item serão apresentados os principais resultados do estudo, incluindo análise das entrevistas realizadas.

4.1 Comentários dos Resultados

Objetivando melhor compreensão, as respostas às entrevistas foram analisadas, separando os assuntos enfocados, envolvendo a Carreira do Seguro Social: Plano de Cargos e Carreiras; processo negocial; avaliação de desempenho; jornada de trabalho e greve decorrente; e questões prioritárias de pauta para novas negociações. Também foi destacada a percepção dos entrevistados sobre as dificuldades e conquistas decorrentes do processo negocial, com vistas à verificação do atendimento às aspirações e necessidades dos servidores e conseqüente contribuição para um serviço público melhor.

- Plano de Cargos e Carreiras

No que diz respeito à percepção sobre plano de cargos e carreiras e sua relação com o serviço público prestado (questões nº 01 a 03 da entrevista), foi possível observar que os servidores entrevistados atribuem muita importância a este quesito como forma de valorização do servidor em função dos serviços públicos prestados, entendendo ser possível alcançá-lo pela via negocial. Referem, ainda, que tal valorização redundaria na melhoria do desempenho e da qualidade do atendimento aos usuários, bem como evitaria que servidores saíssem do INSS para ingressar em outras carreiras públicas mais valorizadas.

Um sistema de metas educacionais, tempo de serviço ou outro meio de mérito que contemple maiores remunerações ao servidor público a fim de premiar seu crescimento profissional [...] Trabalhadores mais novos, no setor público, normalmente motivam-se a buscar novas oportunidades em outras carreiras [...] Um plano de carreira bem definido evitaria essa tendência [...] A estrutura remuneratória não é adequada, principalmente no cumprimento de sua função de plano de carreira. Há muito que se fazer. (Servidor 01).

É fundamental, uma luta de muitos anos. O INSS é um órgão que gasta milhões [...] concede uma aposentadoria, fazendo uma despesa para o resto da vida com o segurado [...] uma das mais importantes

carreiras que o Governo nunca deu importância [...] nunca houve valorização [...] Hoje a maioria dos funcionários faz ainda bico no INSS, neste último ano, vários pediram demissão face outros concursos mais interessantes. Falta valorização. (Servidor 02).

Sobre este mesmo assunto (questões nº 01 a 03 da entrevista), também os dirigentes sindicais entrevistados atribuem alto grau de importância a um efetivo plano de cargos e carreiras como forma de maior satisfação dos trabalhadores e consequente melhoria dos serviços prestados, o que se daria em decorrência da possibilidade de crescimento profissional. Foi criticado o modelo atual por representar tão somente tabelas salariais, sem uma estruturação dos cargos que demonstrasse claramente as respectivas atribuições e a possibilidade de crescimento na carreira.

[...] Não é possível se pensar em serviço público sem que os trabalhadores não tenham suas carreiras efetivamente estruturadas, o que não ocorre hoje, tendo somente tabelas salariais, sem perspectivas de crescimento profissional [...] A estrutura remuneratória hoje existente, é incompatível com a função social do INSS, responsável pela economia de 80% dos municípios brasileiros. (Dirigente Sindical 01).

Plano de Carreira é a meu ver uma reivindicação síntese. Nela está incluída a busca de desenvolvimento na função, estabelecimento de atribuições precisas, processos de qualificação profissional e parâmetros salariais entre os que a compõe e com outras carreiras [...] deve partir de diretrizes gerais, mas deve ser fortemente orientado para a atividade dos seus componentes. O plano de carreira dos trabalhadores do INSS, e do conjunto da seguridade social (previdência, saúde e assistência social) não pode ter as mesmas definições que os que compõem carreiras de outros setores [...] (Dirigente Sindical 02).

Desse modo os entrevistados, tanto os servidores quanto os dirigentes de sua representação sindical, atribuem fundamental importância à estruturação de um plano de cargos e carreira que seja capaz de valorizar os servidores que dela façam parte, propiciando crescimento profissional, ao contrário do modelo atual, que se restringe à definição de tabelas remuneratórias. Tais tabelas são entendidas como não satisfatórias porque na sua composição a parcela variável corresponde a um percentual superior a 50% (cinquenta por cento) em relação à parcela fixa e também por não considerar conquista histórica da categoria, qual seja a jornada de trabalho até então praticada. Nesse sentido, confirma-se o entendimento de Kamada (2009), para quem somente será possível um sistema remuneratório eficaz, capaz de

atender necessidades da organização e dos cidadãos, se levar em conta as características, necessidades, cultura e realidade organizacionais.

Do mesmo modo, os entrevistados entendem que essa valorização se refletiria na qualidade dos serviços públicos prestados, o que vem ao encontro do que refere Dias (2010), para quem a instituição de sistemas de carreiras, definidos tecnicamente e desenvolvidos democraticamente, pode ser um meio para se chegar a essa qualidade, defendendo que o tratamento dado ao servidor também é uma política pública, na concepção de um país democrático.

- Processo Negocial

Com relação ao processo negocial que resultou na nova estrutura remuneratória da Carreira do Seguro Social, não foram disponibilizados nos *sites* do Governo, nem nos *sites* das entidades representativas dos servidores, elementos suficientes para a conclusão quanto à observância ou não dos princípios que norteiam a Negociação Coletiva, os quais devem prevalecer no curso do processo e manifestar-se, inclusive, no fiel cumprimento do que foi pactuado, conforme referido por Stoll (2006). Tampouco a representação sindical no Rio Grande do Sul possui acervo histórico de documentos relativos às reuniões realizadas durante o processo negocial.

Entretanto, a partir dos elementos disponíveis, foi possível verificar que o processo se arrastou por anos até o acordo; que as negociações, aparentemente, foram mais competitivas do que cooperativas; que, pelo menos na questão da jornada de trabalho, deixou de ser cumprida cláusula acordada, no sentido da constituição de Grupo de Trabalho para discussão conjunta do assunto. Isto porque, além de não ser constituído GT, foi fixado aumento da jornada até então praticada já no primeiro ato normativo após a celebração do acordo. Também, os atos decorrentes do acordo firmado acabaram por gerar novos conflitos, greve e demandas judiciais de ambas as partes, em todo o país.

No que diz respeito ao processo negocial (questões de 04 a 10 da entrevista), os servidores entrevistados fazem críticas quanto à forma como foi conduzido e quanto aos resultados obtidos, mas defendem um sistema permanente de negociação, no qual o diálogo leve a resultados positivos para todas as partes envolvidas.

[...] buscar o alinhamento das demandas entre gestores e trabalhadores. [...] Foi assinalado como uma derrota. [...] havia um

grande número de colegas, que julgava como benéfica a proposta. Os mesmos colegas que viriam a mudar de idéia, no mês de execução da mesma, em 2009. [...] Os responsáveis pela política de negociação se mostraram irredutíveis em negociar. Adotaram uma postura de ignorar [...] no final, alteraram a proposta, como se esperassem o melhor momento. Há um jogo político no silêncio. Infelizmente, não contempla nenhum dos lados, a falta de um discurso saudável. [...] A Negociação Coletiva não é um processo com início, meio e fim[...]. A negociação sempre deve continuar. (Servidor 01).

[...] entendo que somente através da negociação coletiva, se possa chegar a um plano de carreiras satisfatório. [...] O ponto positivo é o aumento da remuneração total. O ponto negativo é o percentual que a gratificação variável corresponde ao compará-la com o restante da remuneração fixa, além da inexistência de plano de carreira, o que frustra a própria natureza humana de evolução contínua. (Servidor 03).

É muito importante, tendo em vista que um grupo de pessoas tem mais poder de negociar que uma só pessoa. [...] Positivo é que melhorou a matriz salarial. Negativo é que não corresponde a valorização dos funcionários [...] (Servidor 08).

[ficou sabendo das negociações e da assinatura do Termo de Acordo] Após promulgada a lei [...] continuamos como técnicos de uma estrutura federal com uma carga de trabalho extremamente penosa e com remunerações inferiores a outros técnicos de trabalhos equivalentes; A jornada de trabalho quanto atendimento houve regressão de conquistas; Uma remuneração vinculada em praticamente 70% a metas absurdas, ou seja, assedio moral aos servidores. (Servidor 09).

Já os dirigentes sindicais (questões de 04 a 15 da entrevista), embora entendam que um plano de cargos e carreiras possa ser alcançado via Negociação Coletiva, desde que haja vontade política, não consideram que o acordo de 2008 tenha sido propriamente fruto de negociações, mas percebem-no como uma imposição, referindo dificuldade de comunicação com os interlocutores do Governo, durante e após o processo negocial, além de não ter sido alcançado o objetivo de valorização da parcela fixa da remuneração dos servidores da Carreira do Seguro Social.

[...] basta vontade política do governo. [...] mas lembrando que não foi uma negociação e sim uma imposição do governo. [...] terminou em 2008 com a imposição do governo. [...] A Federação e o governo apresentaram várias propostas, não é possível quantificar, pois muitas vezes várias propostas eram apresentadas em uma única reunião, pelo governo. [...] Postura intransigente, desrespeito e soberba por parte

dos representantes do governo. [...] a intransigência, a prepotência, a arrogância dos interlocutores do governo. Não foram saneadas, haja vista a situação em que os trabalhadores se encontram hoje. [...] se buscou aumento no vencimento básico e não na gratificação. (Dirigente Sindical 01)

O processo sempre é de dificuldade e de impasse. Entenda a rigor não há negociação. Os representantes não nos chamam para negociar de verdade, o movimento impõe o que é chamado de negociação [...] não há processo de negociação real, há tentativa do governo de impor propostas fechadas, se recusadas pela categoria elas podem mudar sempre a partir do modelo e forma estabelecida por eles [...] Não houve negociação. A FENASPS em nenhum momento concordou com a estrutura proposta. O movimento não concordou nem concorda com a GDASS que faz com que mais de 70% da remuneração seja variável. A assinatura do acordo se deveu aos valores propostos e não a forma como eles estão colocados. Além disso, estavam previstos grupos de trabalho e a retomada das negociações, o que não ocorreu [...] (Dirigente Sindical 02).

Um dos representantes sindicais refere, ainda, a influência do momento político e do poder de pressão da categoria, por ocasião do processo negocial, na configuração dos seus resultados, o que confirma as conclusões de Kamada (2009) no sentido de atribuir o resultado das estruturas remuneratórias negociadas no serviço público, predominantemente, à força que o órgão possa ter sobre a política do governo por ocasião da negociação, bem como à capacidade de pressão e articulação das representações sindicais. No mesmo sentido, Dias (2010) menciona teóricos que reconhecem na formação das carreiras no serviço público, mais o resultado de poder e força corporativa, em detrimento de estudos sobre a necessidade de criação de um processo de hierarquização de cargos.

[...] o processo de negociação é determinado basicamente pela correlação de forças entre as partes [...] Melhorar a negociação para os trabalhadores pressupõe alterar essa correlação a seu favor [...] ampliar a organização nos locais de trabalho, aumentar a consciência dos trabalhadores, formar ativistas com capacidade de mobilização, aprofundar a capacidade de formulação da pauta de reivindicações [...] a paralisação dos serviços do INSS são sentidos diretamente pela população. O prejuízo do governo é eminentemente político, se dá quando a população pressiona, mesmo que de forma difusa pela solução do impasse [...] Quando há prestígio o governo tem base social para reprimir o movimento como aconteceu em 2009 [...] Essa situação só pode ser alterada pela própria dinâmica da realidade porque passa pelos resultados da política econômica e perspectiva geral do movimento social, em particular o sindical. (Dirigente Sindical 02).

O mesmo dirigente sindical, também refere percepção positiva, acerca da Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP), quando da sua criação, pois, em sua opinião, respondia a posições antigas do movimento, vendo a possibilidade de vir a criar uma dinâmica e tradição de negociação com os servidores. Entretanto, critica os rumos tomados e considera que, na prática, a iniciativa foi abandonada pelo Governo.

A MNNP apesar de informal caminhava no sentido de criar uma dinâmica e uma tradição de negociação com os servidores e respondia a posições antigas do movimento e do próprio PT, no entanto o grau das demandas, a obrigatoriedade de cumprir cronogramas de debate em questões como Plano de Carreira, política salarial, etc se tornou um problema para o Governo que simplesmente abandonou na prática essa iniciativa. (Dirigente Sindical 02).

Portanto, permanece latente o mesmo descontentamento que originou a negociação, principalmente no que concerne aos anseios pela estruturação de um efetivo plano de carreira e pela regulamentação da jornada de trabalho até então praticada. Estado de coisas que coloca em risco o relacionamento entre as partes e pode vir a comprometer futuras negociações.

Assim, observa-se indicativo de ter havido uma predominância da negociação do tipo Distributiva em vez da Integrativa, na classificação de Watkins (2008), em face aos resultados gerados pelo acordo, bem como a partir da percepção dos entrevistados, tanto servidores quanto seus representantes sindicais.

- Avaliação de Desempenho

O instrumento de avaliação de desempenho, para efeito de pagamento da Gratificação de Desempenho da Atividade do Seguro Social (GDASS), foi considerado pelos servidores entrevistados (questão 16 da entrevista) como inadequado: por não retratar efetivamente o desempenho; por ser passível de manipulação; por representar um percentual significativo do total remuneratório; por não apresentar indicadores adequadamente estipulados, além da parcela de aferição individual estar sujeita à avaliação da chefia imediata.

Há muito a evoluir, principalmente, na esfera individual de aferição. A forma hierárquica, onde um chefe responde por esta etapa, não é adequada, pois pode tender ao vício [...] (Servidor 01).

Outro ponto extremamente negativo foi o percentual que a gratificação de desempenho atingiu em relação aos rendimentos fixos [...] Hoje a remuneração variável de um servidor passa de 50%. [...] O instrumento de avaliação não é completamente adequado, pois não considera os infindáveis serviços que não estão quantificados e não possuem índices. (Servidor 03).

[...] é totalmente injusto, porque as questões que envolvem a avaliação pessoal são muito subjetivas, o que ocorre na prática é que os servidores ficam reféns dos chefes [...] em relação as metas que devemos atingir (IMA) são impraticáveis, embora boa parte das APS tenham conseguido atingi-las, não quer dizer que essas são reais, pois o sistema é frágil e pode ser manipulado[...] (Servidor 05).

Não é adequado, por não levar em consideração os problemas de sistema e a individualidade de cada servidor. (servidor 07).

[...] é manipulável, porque é parcial (não avalia o todo da APS) e pode ser prejudicado por conta de se ter que atender outras demandas na APS que não podem ser priorizadas porque o IMA GDASS tem prioridade. (Servidor 10).

Nesse sentido, conforme já mencionado neste trabalho, a Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social (GDASS) foi criada para recompensar o desempenho do servidor no alcance dos objetivos institucionais. Entretanto, foi paga por um bom tempo sem que fosse regulamentada e sem que fosse criado um instrumento de efetiva aferição. Desse modo, durante aquele período, além de não contribuir para a melhoria do desempenho institucional, uma vez que a gratificação era recebida pelo servidor independentemente do seu desempenho, acabou por se constituir, na realidade, em aumento salarial. Por conseguinte, também não haveria justificativa para o pagamento diferenciado da gratificação entre servidores ativos e servidores aposentados.

Além disso, após a regulamentação e a partir do momento em que foi estabelecido um instrumento de avaliação do desempenho, ainda assim não há garantia de que tenha contribuído ou venha a contribuir para a melhoria do desempenho institucional, na forma de melhoria na qualidade do atendimento aos usuários, objetivo maior de um serviço público. Isso porque a meta estabelecida desde o primeiro ciclo de avaliação, Idade Média do Acervo (IMA), somente quantifica o tempo médio de permanência do processo de benefício requerido até a sua solução, independentemente da qualidade desta solução. Também, o fato da meta institucional sempre ter sido atingida na sua totalidade, indica a possibilidade da ocorrência de manipulação dos resultados, tal como mencionado pelos servidores entrevistados. Resta, a

partir daí, a avaliação individual do servidor por sua chefia imediata mediante critérios subjetivos, o que pode realmente se constituir em instrumento de pressão.

Os dirigentes sindicais referem, ainda, que o instrumento de avaliação do desempenho (questão 21 da entrevista) acabou por desagregar o conjunto de servidores e, no seu entendimento, também se transformou em ferramenta de assédio moral, não se enquadrando nos anseios dos servidores, que não queriam aumento na gratificação e sim no Vencimento Básico.

[...] os servidores queriam aumento no Vencimento Básico e não na gratificação. [...] este instrumento se transformou em ferramenta de assédio moral, desagregando o conjunto dos servidores. (Dirigente Sindical 01).

A GDASS não mede absolutamente nada [...] não existe no INSS parâmetros capazes de medir a atividade dos servidores combinando quantidade e qualidade dos serviços. O que existe são alguns índices que controlam apenas estoques de processos sem se preocupar com resolutividade e, portanto, satisfação do cidadão [...] a GDASS tem uma parcela de avaliação individual totalmente subjetiva que estimula a subserviência frente as chefias o que não beneficia a profissionalização. (Dirigente Sindical 02).

[...] os valores são diferenciados para quem atinge a mesma meta [...] reitero meu parecer contrário a avaliação de desempenho [...] não é levado em conta as dificuldades apresentadas ao servidor no desempenho de suas tarefas: falta de servidores, sistema ineficaz, falta de cursos e treinamentos adequados, carga horária semanal estafante [...] o reajuste se deu sobre uma carga horária semanal de 40h; com incidência de uma gratificação produtivista; não garante reajuste para os próximos anos; diferencia ativos e aposentados. (Dirigente Sindical 03).

Reforça o entendimento dos servidores e dos dirigentes sindicais entrevistados, no sentido de considerar o instrumento de avaliação do desempenho inadequado, as seguintes situações: servidores da carreira, que não executam suas atividades despachando benefícios, recebem a gratificação sem que tenham qualquer interferência no alcance da meta estabelecida; para atingir a mesma meta, servidores que atuam na execução da mesma atividade recebem valores diferenciados de gratificação de desempenho, pelo fato de serem ocupantes de cargos de nível intermediário e de nível superior; o simples fato de ter sido despachado um benefício, não significa que o tenha sido feito com qualidade, nem que tenham sido alcançados melhores níveis de qualidade no atendimento prestado ao usuário, já

que o indeferimento de um benefício também pode contribuir para o alcance do indicador de produtividade estabelecido.

Portanto, o instrumento de avaliação de desempenho, para efeito de pagamento da Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social (GDASS), foi muito criticado pelos entrevistados, os quais não consideram que haja uma efetiva avaliação de desempenho, havendo consenso entre os entrevistados em considerar o instrumento de aferição inadequado, principalmente por entenderem que não reflete a realidade e não tem a participação dos servidores na definição de metas a serem atingidas para tal fim. Também foi criticado o fato de representar, atualmente, mais de 50% (cinquenta por cento) na composição da remuneração da Carreira do Seguro Social e por chegar, no último ciclo de avaliação, previsto para 2011, a mais de 70% (setenta por cento).

Tal percepção vem ao encontro do que refere Pires (2008), no sentido de que é preciso que o processo de avaliação faça parte de um sistema de gestão do desempenho, com fixação de metas intermediárias entre as organizacionais e as operacionais, facilitando a comunicação e estabelecendo referências para todas as partes, desde o topo, passando pelas gerências intermediárias, até os servidores. Não é suficiente, portanto, a elaboração e disseminação de um instrumento de avaliação de desempenho, tal como se processou no caso do INSS, onde as metas vem sendo estabelecidas sem a participação dos servidores da carreira, entre os quais muitos sequer podem, no desempenho de suas atribuições, exercer qualquer interferência no seu alcance.

- Jornada de Trabalho e greve decorrente

A jornada de trabalho (questões 11 a 15 da entrevista), significativamente alterada após a implantação da nova estrutura remuneratória da carreira, foi vista pelos servidores entrevistados como prejudicial à qualidade dos serviços prestados aos usuários. De outra parte, não parece ter contribuído para aumento de produtividade, tendo em vista relatos de desgaste emocional e físico consequente, com interferência na saúde dos servidores.

[...] após seis horas, o rendimento cai pela metade. [...] Não houve aumento da produtividade, ainda aumentou os pedidos de licença médica. [...] houve uma perda significativa da produtividade. (Servidor 02).

Houve um satisfatório salto no valor da remuneração total, porém a jornada de 8h é muito exaustiva para o tipo de serviço realizado no INSS, principalmente, tendo em vista que é um serviço totalmente de atendimento ao público. Os servidores em atendimento ao público deveriam cumprir tabela de 6h, sem redução salarial. [...] percebe-se a piora dos índices institucionais. O aumento dos afastamentos, faltas e problemas de toda a ordem de saúde, que acomete os servidores. [...] a demanda é a mesma e a quantidade de trabalho é a mesma. [...] a mesma quantidade de agendamentos que um servidor fazia em 6 horas, faz nas 8 horas.[...] o que aumentou foi o tempo de serviço interno nas APS, o que não traz um ganho real, pois tudo isso era atendido dentro das 6 horas. Interferiu negativamente, pois o desgaste emocional e físico dos servidores é brutal com 8 horas diárias. Isso afeta diretamente os serviços. (Servidor 03).

Não houve melhoria na qualidade dos serviços prestados, os colegas estão se afastando por doenças e a atividade que era feita em 6 horas é feita em 8 horas. [...] Não houve aumento da produtividade, continua sendo feito o que era feito em 6 horas, porém com mais stress. [...] antes os servidores, ao atender o segurado e ouvir suas dificuldades e problemas, podia administrar mais seu tempo e a carga de stress era menor. (Servidor 07).

[...] o servidor está esgotado devido a exaustiva jornada e 8h de atendimento [...] os servidores estão em licença em numero muito maior e muitos optaram pelas 6h [...] O aumento foi muito pequeno em medida ao aumento da carga horária [...] (Servidor 09).

[...] observo os mesmos problemas que havia antes. Problemas de agenda, demora no atendimento e represamento acentuado de processos. [...] a agência continua abrindo no mesmo horário para atendimento geral e agendamentos. (Servidor 08).

Os dirigentes sindicais entendem que não houve melhoria dos serviços prestados, em função do aumento da carga horária, nem tampouco na produtividade dos servidores, referindo aumento dos afastamentos por doença e criticando a postura do governo e da justiça, por ocasião da greve deflagrada em 2009.

A postura nazifascista do governo e da justiça fala por si só, ao impedir um direito constitucional dos trabalhadores que é a greve, depois de descumprir um acordo feito em mesa de negociação. [...] revanche do governo contra os trabalhadores, gerando assédio moral e institucional e adoecendo os trabalhadores.[...] muito pelo contrário, o adoecimento dos trabalhadores e o assédio moral institucionalizado têm afastado muitos servidores fazendo com que o atendimento deixe a desejar. [...] os trabalhadores tiveram alteração no seu ritmo de vida e nas condições de trabalho. (Dirigente Sindical 01).

Perda da principal conquista da categoria [...] A greve foi uma reação a uma agressão, sem par do governo, que rompeu o acordo firmado em 2008 e impôs as 40 horas. O governo criminalizou a greve utilizando mecanismos jurídicos e policiais nunca utilizados, nem mesmo na ditadura [...] A greve se fez contra o governo, o STJ, a imprensa, chefias e numa correlação de forças muito desfavorável visto o prestígio do governo Lula, a greve foi derrotada, mas o movimento se fortaleceu, está mais coeso e com capacidade de reverter a situação no momento adequado. [...] Não houve nenhuma melhora seja na produtividade ou na qualidade dos serviços prestados. Nenhum parâmetro estabelecido para 30 horas pela Direção do INSS ganhou em qualidade com 40 horas. (Dirigente Sindical 02).

[...] ficou visível a todos o autoritarismo, desta feita não apenas do Governo, mas do Estado brasileiro, por parte do Poder Judiciário que em uma atitude inédita, diria até a nível mundial, decretou uma greve ilegal e abusiva, até mesmo antes de ela iniciar [...] um crime imposto à categoria, pois foi estabelecido nas negociações da greve de 2009, que seria firmado um grupo de trabalho para definir a carga horária, porém o governo unilateralmente estipulou que seria de 40h semanais, fazendo com que a categoria adoça e literalmente morra nas “baías” de atendimento [...] os números do próprio Governo (Ministério do Planejamento) mostram que de julho/2009 para cá, cresceu consideravelmente a quantidade de afastamentos para tratamento de saúde, por parte dos servidores do INSS [...] quem não está doente, está no seu limite. (Dirigente Sindical 03).

Portanto, o principal ponto de conflito trabalhista, que era a regulamentação da jornada de trabalho praticada há mais de vinte e cinco anos e que foi pauta de reivindicações em todos os movimentos paredistas desde a década de 1980 no INSS, não foi solucionado a partir do acordo firmado em mesa de negociação. Muito pelo contrário, foi fixado e imposto um aumento na carga horária dos servidores, gerando greve e demandas judiciais, em todo o país, conforme já comentado neste trabalho. A jornada de trabalho, no entender de Demari (2006) e Stoll (2006), entre outros, pode ser objeto de negociação, sem qualquer obstáculo de ordem legal, em consonância com o Princípio Constitucional da Legalidade ou nas disposições de ordem orçamentárias, uma vez que não tem repercussão financeira. Do mesmo modo e pelo mesmo motivo, não encontrariam tais obstáculos, as questões sobre qualificação de pessoal e definição de planos de ingresso e ascensão na carreira.

- Questões prioritárias para pautas de novas negociações

Os servidores entrevistados (questão 18) entendem como prioritária para pauta de novas negociações, além da questão da carga horária e da incorporação da gratificação de

desempenho ao Vencimento Básico, a conquista de um plano de cargos e carreiras como forma de propiciar o crescimento profissional e valorizar o servidor, em função da relevância dos serviços públicos prestados no INSS.

Buscar criar um verdadeiro plano de carreira, que seja visto como motivador, para o crescimento profissional. (Servidor 01).

Uma remuneração significativa, face às atividades desenvolvidas, uma gratificação para atendimento. (Servidor 02).

Diminuir a porcentagem que representa a remuneração variável no total das remunerações, incorporando parte dela no fixo [...] As 6 horas para quem está no atendimento [...] Implantar um plano de carreiras que possibilite a evolução funcional. (Servidor 03).

A questão da redução salarial [...] a avaliação pessoal e a institucional imposta pela instituição. (Servidor 05).

Diferença entre ativos e inativos, tratamento da incorporação da gratificação e da instituição de uma gratificação de produtividade mais séria. (Servidor 10).

Os dirigentes sindicais aduzem como fundamental, para melhorar futuras negociações (questão nº 25 da entrevista), a mudança de postura por parte do Governo, tendo como questões prioritárias a incorporação da Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social (GDASS) ao Vencimento Básico da Carreira do Seguro Social, bem como o retorno e regulamentação da jornada de trinta horas semanais, mantida a remuneração da tabela prevista para o cumprimento de quarenta horas semanais.

A incorporação da GDASS no Vencimento Básico e o retorno regulamentado da jornada de trinta horas, com a remuneração da tabela de 40h. (Dirigente Sindical 01).

Além dessas questões, um dos dirigentes sindicais referiu a participação dos trabalhadores, população usuária dos serviços prestados, como medida de controle sobre as atividades do INSS.

30 horas, incorporação da GDASS, equiparação da Carreira com as Carreiras do Ciclo de Gestão, determinação precisa das atribuições, discussão dos ritmos de trabalho, combate ao assédio moral, medidas preventiva contra o adoecimento no trabalho, discussão de plano efetivo de treinamento, concurso público, política de segurança

(senhas, etc.), controle (não gestão) dos trabalhadores sobre o INSS. (Dirigente Sindical 02).

Cabe ressaltar que as consequências dos atos que se seguiram ao acordo foram idênticas em todo o país, pois a greve foi nacional e as medidas judiciais, de ambas as partes, ocorreram em todo o país, sinalizando que a percepção dos entrevistados do Rio Grande do Sul, tanto servidores como dirigentes sindicais, pode indicar que também represente a percepção de toda a categoria, principalmente porque os dirigentes sindicais entrevistados mencionam participação ativa no processo negocial que culminou no Termo de Acordo firmado em 2008.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho tem as limitações que se refere a seguir. Além do escasso tempo disponível para o seu desenvolvimento, ressaltam-se as dificuldades encontradas para a efetivação da pesquisa. Isto no que se refere à localização de documentos relativos a um acervo histórico das negociações realizadas, mais encontradas nos *sites* das entidades representativas dos servidores do que nos *sites* do Governo. Também para entrevistar os servidores, que manifestaram encontrarem-se assoberbados de serviço, sem tempo disponível para responder às entrevistas que lhes foram encaminhadas, apesar das reiteraões por e-mail e telefone. Entretanto, o material obtido foi muito rico em detalhes, permitindo levantar informações interessantes, relevantes para as conclusões deste estudo.

Com esta pesquisa, não se tem a pretensão de generalizar a percepção dos servidores e dirigentes sindicais entrevistados, como uma verdade a ser considerada para a totalidade da categoria que abrange os servidores da Carreira do Seguro Social, mas tão somente contribuir para a reflexão acerca das dificuldades apresentadas pelos entrevistados, tanto no que se refere às suas condições de trabalho, quanto às suas perspectivas de crescimento e valorização profissional, aspectos que, inegavelmente, interferem na qualidade dos serviços públicos prestados e, por este motivo, merecem um olhar mais atento por parte do Governo-empregador.

O objetivo desse estudo foi analisar o processo de negociação coletiva ocorrido, entre o Governo Federal e as entidades sindicais representativas dos servidores da Carreira do Seguro Social – até o Termo de Acordo firmado em 2008 e atos subsequentes – a fim de identificar as dificuldades e as conquistas resultantes desse processo de negociação, a partir da seguinte questão: a nova estrutura remuneratória da Carreira do Seguro Social, negociada coletivamente, atendeu às aspirações e necessidades dos servidores da Carreira do Seguro Social e, por conseguinte, concorreu para um serviço público melhor?

Os resultados da pesquisa confirmaram que permanece no INSS, quanto aos aspectos acima mencionados, um quadro de conflitos não solucionados adequadamente pelo acordo firmado em 2008 e atos decorrentes. Principalmente, pelo entendimento da categoria de que, na questão da jornada de trabalho, o acordo não foi cumprido de modo integral, fazendo-se necessárias medidas capazes de evitar que o conflito latente venha a desencadear um confronto, na forma de greve e demandas judiciais, com evidentes prejuízos a todos os envolvidos, especialmente a sociedade usuária dos serviços.

Na concepção de Demari (2006), uma vez efetivados acordos coletivos no setor público, cabe a regulamentação de tais atos, a fim de garantir juridicamente o seu

cumprimento, o que se espera venha a ocorrer em função da recente adesão do Brasil à Convenção 151 junto à direção da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em junho do corrente ano, pressupondo a institucionalização da Negociação Coletiva no serviço público.

Constatou-se que, em que pese a Negociação Coletiva não estar ainda regulamentada no serviço público, foram realizadas negociações, por iniciativa do Governo e das entidades representativas dos servidores da Carreira do Seguro Social, inclusive com resultado positivo, uma vez que se chegou a um Termo de Acordo. Entende-se que o processo de negociação coletiva pode ser considerado como uma conquista, por representar uma evolução na forma de solucionar os conflitos inerentes às relações trabalhistas no INSS, tanto que durante o período que envolveu o processo negocial, entre 2005 a 2008, não ocorreram greves no INSS. Soma-se também como uma conquista, a substancial melhoria do total remuneratório dos servidores da carreira, ainda que com uma proporção inadequada entre as parcelas variáveis e fixa.

Entretanto, na percepção dos entrevistados, servidores e dirigentes sindicais da categoria no Rio Grande do Sul, não foram atendidas, ainda, as aspirações e necessidades dos servidores da Carreira do Seguro Social.

Desse modo, a estrutura remuneratória, negociada coletivamente, tampouco teria contribuído para um serviço público melhor, já que os conflitos iniciais, que geraram o confronto e as negociações decorrentes, permanecem e até se agravaram, em função do retrocesso em conquista histórica da categoria relativa à jornada de trabalho. Assim como por não contemplar os anseios por uma carreira, com uma estrutura remuneratória que não comprometa parcela tão significativa do total remuneratório com valores variáveis, sujeitos à avaliação de desempenho e que, por consequência, não alcançam na sua totalidade os servidores inativos.

Cabe destacar que a Negociação Coletiva é um processo recente no INSS, assim como em todo o serviço público federal. Na realidade, encontra-se em construção e, por esse motivo, carece ainda de melhor estruturação e de um melhor preparo, tanto por parte da representação governamental como por parte da representação sindical.

Para tanto, ainda que se tenha avançado, mostra-se necessário que se institucionalize a Negociação Coletiva, através da criação de um sistema permanente de negociação no serviço público, envolvendo não só a representação governamental e a representação dos servidores, mas também a sociedade civil, representativa dos usuários dos serviços prestados, cujo interesse deve ser preservado.

Observa-se que as experiências negociais no serviço público federal têm se limitado à recomposição salarial, como é o caso do INSS, onde o significativo aumento da remuneração, aparentemente, não redundou no atendimento aos anseios da categoria, nem tampouco na melhoria da qualidade dos serviços prestados. Afinal, como se viu, houve substancial alteração nas condições de trabalho com o aumento da jornada e consequente alteração na qualidade de vida dos servidores envolvidos, além de ainda não ter sido estruturada uma carreira condizente com a relevância e complexidade dos serviços públicos prestados.

Tais fatores, por certo têm influência na qualidade dos serviços prestados, motivo pelo qual se sugere a abertura de diálogo e, como pauta emergencial de futuras negociações, a retomada da questão da jornada de trabalho dos servidores da Carreira do Seguro Social, assunto que não tem repercussão financeira e, portanto, na concepção de Demari (2006), não encontra obstáculos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, no Princípio da Legalidade ou mesmo na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para finalizar, cabe uma proposta, que é também um desafio, não só para o Governo, empregador e gestor público, mas, da mesma forma, para os ocupantes da Carreira do Seguro Social, servidores e igualmente trabalhadores e cidadãos, no sentido da construção de soluções negociadas para os conflitos decorrentes das relações de trabalho. Ao mesmo tempo em que o servidor tem a missão de atender ao interesse público, é legítimo que, como cidadão, busque uma carreira condizente com a relevância dos serviços prestados, assim como que pretenda ver contemplados critérios de progressão, desenvolvimento e remuneração condignos, capazes de promover sua valorização e de concorrer para a conquista de um serviço público melhor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Decreto n° 1.590, de 10 de agosto de 1995. Dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1995/1590.htm>, acesso em 16/07/2010.

_____. Lei n. 10.855, de 1 de abril de 2004. Dispõe sobre a reestruturação da Carreira Previdenciária, de que trata a Lei 10.355, de 26 de dezembro de 2001, instituindo a Carreira do Seguro Social, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/2004/10855.htm>, acesso em 27/06/2010.

_____. Lei n. 11.501, de 11 de julho de 2007. Altera e revoga dispositivos de Leis e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11501.htm, acesso em 29/06/2010.

_____. Decreto n. 6.493, de 30 de junho de 2008. Regulamenta a Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social – GDASS, de que trata a Lei 10.855, de 1 de abril de 2004. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L11907.htm, acesso em 27/06/2010.

_____. Lei n. 11.907, de 2 de fevereiro de 2009. Dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória de carreiras, entre as quais a Carreira do Seguro Social e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6493.htm, acesso em 27/06/2010.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm, acesso em 14/11/2009

DEMARI, Melissa. A possibilidade da negociação coletiva entre servidores públicos e o Estado. Porto Alegre, 2006. Disponível em:

http://www.planejamento.gov.br/hotsites/conferencia/arquivos_down/biblioteca/sudeste1/texto_ref_Negociacao_coletiva2.pdf, acesso em 23/05/2010.

DIAS, Ronaldo. As carreiras no serviço público federal brasileiro: breve retrospecto e perspectivas. Brasília, 2010. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1482.pdf, acesso em: 19 de junho de 2010.

FENASPS. Ofício FENASPS/CNTSS n°. 04, de 04 de maio de 2005. Brasília-DF. Disponível em: <http://www.fenasps.org.br/pautas/mps.pdf>, acesso em 23 de maio de 2010.

INSS. Orientação Interna INSS/DRH n° 2, de 28 de maio de 2009. Disponível em <http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/restritos/69/inss-drh/2009.htm>, acesso em 16 de julho de 2010.

_____. Resolução INSS/PRES n° 6, de 04 de janeiro de 2006. Disponível em

<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/72/INSS-PRES/2006/6.htm>, acesso em 16 de julho de 2010.

_____. Resolução INSS/PRES n° 65, de 25 de maio de 2009. Disponível em <http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/72/INSS-PRES/2009/65.htm>, acesso em 16 de julho de 2010.

KAMADA, Alda Mitie. Estrutura Remuneratória na Administração Pública Federal do Poder Executivo. Brasília. 2009, disponível em: http://www.asdert.org.br/fotos/monografia_mitie.pdf, acesso em 04/07/2010.

MTE, Notícia. Brasil formaliza adesão à Convenção 151, disponível em: <http://www.mte.gov.br/sgcnoticia.asp?IdConteudoNoticia=7205&PalavraChave=conven%E7%E3o%20151>, acesso em: 06 de julho de 2010.

PIRES, Alexandre Kalil. Avaliação de desempenho institucional no Brasil: problemas, possibilidades e desafios. XIII Congresso Internacional Del CLAD sobre La Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina. Disponível em: <http://www.mp.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/kalilpir.pdf>, acesso em 29 de junho de 2010

SINDISPREV-RS. Boletim de Mobilização n° 2, de 13 de junho de 2009. Disponível em: www.sindisprevrs.org.br. Acesso em 27 de junho de 2010.

_____. Informes. Disponível em: http://www.sindisprevrs.org.br/new/content_view.php?id=632. Acesso em 27 de junho de 2010.

STOLL, Luciana Bullamah. Negociação Coletiva no Setor Público. Franca, 2006. Disponível em: <http://www.franca.unesp.br/posdireito/Luciana%20Stoll.pdf>, acesso em: 23 de maio de 2010.

TERMO DE ACORDO. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Previdência Social e Instituto Nacional do Seguro Social e entidades representativas dos servidores da Carreira do Seguro Social, em 16 de julho de 2008. Disponível em: <http://www.fenasps.org.br/acordosINSS.php>, acesso em: 30 de dezembro de 2009.

TERMO DE COMPROMISSO. Governo Federal e entidades representativas dos servidores do INSS, em 27 de setembro de 2005. Disponível em: <http://www.fenasps.org.br/acordos/270805-termo2.pdf>, acesso em 23 de maio de 2010.

WATKINS, Michael. Negociação. Editora Record: Rio de Janeiro, 2008.

ANEXO A – Roteiro de Entrevistas com Dirigentes Sindicais

- 1) Qual a sua compreensão quanto a plano de cargos e carreiras?
- 2) Que importância atribui ao mesmo?
- 3) Percebe alguma relação entre plano de cargos e carreiras e o serviço prestado pelos servidores? Qual?
- 4) Qual o seu entendimento quanto à negociação coletiva?
- 5) Entende que o plano de cargos e carreiras pode ser alcançado via negociação coletiva?
- 6) Participou das negociações que resultaram no Termo de Acordo, firmado em 2008, entre o Governo Federal e entidades representativas dos servidores do INSS, para fixação da nova estrutura remuneratória da Carreira do Seguro Social? De que forma?
- 7) Qual a origem e duração do processo negocial?
- 8) Qual o número aproximado e a periodicidade de reuniões realizadas entre as partes até a assinatura do Acordo?
- 9) Qual o número aproximado e periodicidade de assembléias ocorridas no Rio Grande do Sul, para informações sobre o processo negocial e discussão de propostas?
- 10) Ambas as partes apresentaram propostas? Quantas vezes?
- 11) Foram enfrentadas dificuldades, pela bancada sindical, durante o processo negocial? Quais?
- 12) Ocorreram situações de impasse? Quais? Como foram solucionadas?
- 13) De que forma, os servidores da Carreira do Seguro Social participaram do processo negocial?
- 14) Quais foram os instrumentos de comunicação entre o SINDISPREV-RS e os servidores da CSS, durante o processo negocial?
- 15) Qual a sua avaliação quanto à greve de 2009?
- 16) Como percebe o aumento da jornada de trabalho real, estabelecido para a Carreira de Seguro Social?
- 17) A nova estrutura remuneratória dos servidores da Carreira do Seguro Social, negociada coletivamente, lhe pareceu ter atendido às necessidades e anseios dos servidores? Por que?
- 18) Em sua opinião, houve melhoria na qualidade dos serviços prestados aos usuários, em função da carga horária de 40h semanais? Por que?
- 19) Em sua opinião, houve aumento da produtividade, em função da carga horária de 40h semanais? Por que?
- 20) Em sua opinião, a questão da jornada de trabalho interferiu na qualidade do serviço

prestado aos usuários? Por que?

21) Em sua opinião, o instrumento de avaliação para fins de pagamento da GDASS é adequado, para aferir o desempenho dos servidores? Por que?

22) Em sua opinião, quais os pontos positivos e negativos da nova estrutura remuneratória, negociada coletivamente, quanto ao atendimento às aspirações e necessidades dos servidores da Carreira do Seguro Social?

23) Em sua opinião, quais as dificuldades identificadas no processo de negociação da Carreira do Seguro Social?

24) Em sua opinião, o que poderia ser modificado para melhorar futuras negociações?

25) Em sua opinião, quais seriam as questões prioritárias para pauta de novas negociações, envolvendo a Carreira do Seguro Social?

ANEXO B – Roteiro de Entrevistas com Servidores

- 1) Qual a sua compreensão quanto a plano de cargos e carreiras?
- 2) Que importância atribui ao mesmo?
- 3) Percebe alguma relação entre plano de cargos e carreiras e o serviço prestado pelos servidores? Qual?
- 4) Qual o seu entendimento quanto à negociação coletiva?
- 5) Entende que o plano de cargos e carreiras pode ser alcançado via negociação coletiva?
- 6) Acompanhou as negociações que resultaram no Termo de Acordo, firmado em 2008, entre o Governo Federal e entidades representativas dos servidores do INSS, para fixação da nova estrutura remuneratória da Carreira do Seguro Social?
- 7) (Apenas em caso de resposta afirmativa à questão anterior) De que forma?
- 8) Participou de assembléias estaduais, para discutir esse assunto?
- 9) Como ficou sabendo das negociações e da assinatura do Termo de Acordo?
- 10) Participou da greve deflagrada no ano de 2009? Por que?
- 11) Optou pela redução da jornada de trabalho de 08h para 06h? Por que?
- 12) Em sua opinião, a nova estrutura remuneratória dos servidores da Carreira do Seguro Social, negociada coletivamente, atendeu às necessidades e anseios dos servidores? Por que?
- 13) Em sua opinião, houve melhoria na qualidade dos serviços prestados aos usuários, em função da carga horária de 40h semanais? Por que?
- 14) Em sua opinião, houve aumento da produtividade, em função da carga horária de 40h semanais? Por que?
- 15) Em sua opinião, a questão da jornada de trabalho interferiu na qualidade do serviço prestado aos usuários? Por que?
- 16) Em sua opinião, o instrumento de avaliação para fins de pagamento da GDASS é adequado, para aferir o desempenho dos servidores? Por que?
- 17) Em sua opinião, quais os pontos positivos e negativos da nova estrutura remuneratória, negociada coletivamente, quanto ao atendimento às aspirações e necessidades dos servidores da Carreira do Seguro Social?
- 18) Em sua opinião, quais seriam as questões prioritárias para pauta de novas negociações, envolvendo a Carreira do Seguro Social?