

DEMOCRATIZAÇÃO NA NEGOCIAÇÃO COLETIVA PARA A FORMAÇÃO DA CARREIRA DO SEGURO SOCIAL DOS SERVIDORES DO INSTITUTO NACIONAL DE SEGURO SOCIAL – INSS

Rosa Cleide Correia Campos Spínola*

*Graduada em Geografia pela Universidade Federal da Bahia - UFBA
Instituto Nacional do Seguro Social-INSS
Diretoria de Recursos Humanos
Coordenação-Geral de Educação Continuada

Resumo

Este artigo tem o objetivo de identificar o grau de democratização do processo de negociação coletiva para formação da Carreira do Seguro Social dos Servidores do INSS. Para tanto, adotou-se como referencial teórico os pressupostos do modelo de administração pública societal no que tange à democratização das relações de trabalho e a participação social na elaboração de políticas públicas. Para o alcance dos objetivos propostos optou-se pelo método de Estudo de Caso com característica exploratória e descritiva. O texto parte de uma crítica ao modelo gerencial de reforma do Estado, restrito às dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa e apresenta os principais pressupostos do modelo societal e a sua proposta de democratização das relações de trabalho do setor público. A seguir, apresenta o conceito de negociação coletiva e as iniciativas do Governo Federal para a implantação de espaços de negociação no setor público. Finalmente faz-se a descrição e análise do processo de negociação coletiva para a formação da Carreira do Seguro Social buscando identificar o seu grau de democratização. No estudo identificou-se que, a falta de consenso entre as entidades sindicais, a participação limitada das entidades representativas dos servidores do INSS e ausência de representantes dos cidadãos usuários dos serviços previdenciários demonstram que o processo de negociação coletiva ainda não alcançou grau satisfatório de democratização que privilegie o consenso e a ampla participação social.

Palavras chaves: negociação coletiva, democratização, modelo societal, administração pública.

DEMOCRATIZAÇÃO NA NEGOCIAÇÃO COLETIVA PARA A FORMAÇÃO DA CARREIRA DO SEGURO SOCIAL DOS SERVIDORES DO INSTITUTO NACIONAL DE SEGURO SOCIAL – INSS

INTRODUÇÃO

As recentes experiências de negociação coletiva no setor público federal no âmbito da constituição de carreiras têm demonstrado certa fragilidade no que se refere ao estabelecimento de um processo mais amplo de participação dos atores sociais relevantes. Tem se tornado prática comum nas mesas de negociação a restrição da participação a apenas dois atores: governo e entidades sindicais representativas dos servidores públicos.

A proposta de institucionalização da negociação coletiva no setor público fundamenta-se em uma política de democratização das relações de trabalho, e parte da concepção de um modelo de administração que busca a elaboração de políticas públicas mais abertas à participação social, conhecido como modelo de administração pública societal.

Embora, em sua concepção original, o modelo de administração societal esteja voltado para a relação Estado e sociedade, suas proposições atingem diretamente a relação governo-funcionalismo público. Essencialmente o modelo societal busca uma nova concepção de democracia que transcende a instrumentalidade e tenta abranger a dimensão sociopolítica da gestão pública. Segundo Paes de Paula (2005, p. 160), a visão participativa da democracia, que emergiu nos anos 1960, vem sendo atualizada pela concepção de democracia deliberativa, que se fundamenta principalmente nas contribuições mais recentes de Habermas (1987 e 1996) à teoria política, com destaque para a teoria da ação comunicativa e o conceito de esfera pública.

Ainda segundo Paes de Paula (2005, p. 160), a democracia deliberativa se opõe ao modelo elitista, que concebe a democracia como o mecanismo de escolha dos representantes políticos, que equipara a dinâmica política ao jogo de mercado e que relega os cidadãos à apatia. Além disso, procura transcender os limites da democracia liberal e tem como elemento central o conceito de esfera pública, que se

caracteriza pela participação dos indivíduos em um espaço distinto do Estado, onde se discute problemas públicos a partir de um processo dialógico.

A existência da mesa de negociação permanente no Governo Federal representa uma iniciativa importante rumo à democratização das relações de trabalho no setor público. Entretanto, faz-se necessário avaliar em que medida sua estrutura e funcionamento evidenciam um maior grau de participação dos atores envolvidos - governo e servidores públicos - no processo de negociação para definição de políticas de gestão de pessoas na Administração Pública Federal. Para tal avaliação, utilizar-se-á como caso concreto a formação da carreira do Seguro Social dos servidores do Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, definida na perspectiva dessa nova proposta de democratização das relações de trabalho no setor público. Objetiva-se, com este trabalho, responder a seguinte questão de pesquisa: ***Qual o grau de democratização do processo de negociação coletiva na formação da carreira dos servidores do Instituto Nacional de Seguro Social-INSS?***

O objetivo geral desse trabalho, portanto, consiste em avaliar o grau de democratização do processo de negociação coletiva na formação da Carreira do Seguro Social dos servidores do INSS. Como objetivos específicos, foram estabelecidos: a) descrever o processo de negociação coletiva para a construção da Carreira do Seguro Social do INSS; b) identificar os principais atores e principais conflitos existentes na negociação.

A partir do estudo de caso do processo de negociação coletiva para formação da Carreira do Seguro Social dos servidores do INSS, objetiva-se identificar os limites da democratização no processo de negociação coletiva vivenciado. Esta análise possui como referencial teórico os pressupostos do modelo de administração pública societal no que tange à democratização das relações de trabalho e a participação social na elaboração de políticas públicas.

A discussão sobre o papel do Estado se mostra relevante em um contexto de ampliação das demandas econômicas, políticas e sociais impostas ao governo e à sociedade. No bojo desta discussão a transparência, a eficiência e a gestão participativa são vistas como condições necessárias à legitimação de um modelo de administração pública que pressupõe a participação da sociedade na definição de políticas públicas.

As novas proposições sobre o papel do Estado implicam em um novo conceito de relações de trabalho no setor público, pautado em uma política de democratização das relações de trabalho. Daí a necessidade de se avaliar o processo de negociação coletiva que vem sendo implantado para definição de políticas de gestão de pessoas da Administração Pública Federal a partir do caso concreto do processo de negociação coletiva para a constituição da Carreira do Seguro Social dos servidores do INSS.

A ampla participação no processo de negociação coletiva no setor público proporciona maior legitimidade às políticas de gestão de pessoas da Administração Pública Federal. Diante disso, este estudo busca contribuir com a discussão sobre o tema, indicando os possíveis limites da democratização desse processo a partir de um caso concreto de negociação coletiva no setor público.

A negociação coletiva é uma prática recente e ainda em construção no setor público, nesse sentido, acredita-se que os resultados deste trabalho possam vir a fornecer subsídios para a análise, discussão e amadurecimento desta prática.

Para desenvolver o tema e responder a pergunta de pesquisa formulada, estruturou-se o artigo em mais cinco seções além dessa parte introdutória. A seção seguinte apresentará a fundamentação teórica do trabalho que orienta a análise do estudo de caso. Primeiro, será realizada uma análise histórica da reforma do Estado ocorrida nos anos 1990 abordando as principais características das duas vertentes desse processo de reforma: a gerencial e a societal. Em seguida será discutido o tema Negociação Coletiva e os fundamentos de sua recente experiência na administração pública brasileira. A seção 3 abordará especificamente o processo de negociação coletiva para a formação da Carreira do Seguro Social dos servidores do INSS. Serão identificados os fatores históricos que levaram à negociação da Carreira, os atores e os conflitos envolvidos nesse processo. A seção 4 dedicar-se-á a análise do grau de democratização do processo de negociação coletiva para a formação da carreira do Seguro Social. Por fim, na seção 5 serão apresentadas as conclusões finais sobre o trabalho, as quais trazem algumas considerações sobre o modelo de negociação coletiva adequada à promoção da ampla participação dos atores sociais relevantes na definição da Política de Gestão de Pessoas da Administração Pública Federal.

2 MODELOS DE REFORMA DO ESTADO E NEGOCIAÇÃO COLETIVA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Para abordar a negociação coletiva no setor público, torna-se imprescindível uma análise histórica do processo de reforma do Estado ocorrido no Brasil nos anos 90 que iniciou a implementação do modelo de administração pública gerencial, tendo em vista que as primeiras iniciativas de construção de espaços de negociação coletiva no setor público surgiram após esse processo de reforma.

Este trabalho assume como marco teórico a proposta de administração pública societal que surge como alternativa à proposta gerencial. Nesta seção serão identificados os principais argumentos desta proposta, caracterizando-se o modelo de democracia subjacente à mesma. Isso permitirá a aquisição de critérios para análise do grau de democratização do processo de negociação coletiva para formação da Carreira do Seguro Social dos servidores do INSS.

A presente seção também introduz o conceito de negociação coletiva ressaltando os fundamentos da recente experiência desse instrumento no serviço público brasileiro.

2.1 REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO DOS ANOS DE 1990 E O MODELO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOCIETAL

A discussão sobre o papel do Estado foi tema central nos anos 90 em todo mundo e surgiu como resposta às transformações econômicas, políticas e sociais impostas ao governo e à sociedade.

O desafio era implantar um modelo de administração equilibrado que produzisse as mudanças necessárias a uma melhor organização do Estado e melhor gestão das finanças públicas, mas que também alcançasse uma dimensão sociopolítica a partir da promoção da participação social e de uma gestão pública democrática.

A reforma do Estado realizada no Brasil nos anos 1990 foi viabilizada pela ascensão do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) ao poder e teve como seu maior idealizador Luiz Carlos Bresser-Pereira, então Ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) do Governo Fernando Henrique Cardoso.

As bases da reforma Gerencial do Estado implementada no Brasil foram firmadas na proposta neoliberal de um “Estado mínimo” e eficiente. Suas proposições foram fortemente influenciadas pela “Nova Administração Pública”. Essa, por sua vez, corresponde ao modelo de reforma de administração pública empreendido em países da Europa, especialmente no Reino Unido e nos Estados Unidos a partir da década de 80 que propõe a importação dos valores e práticas de administração adotadas nas organizações privadas para o setor público.

Destarte, a nova administração pública entende que a descentralização do aparelho do Estado; a privatização das empresas estatais; a terceirização dos serviços públicos; a regulação estatal das atividades públicas realizadas pelo setor privado e o uso de idéias e ferramentas gerenciais típicas do setor privado, constituem medidas necessárias a uma reforma positiva do Estado.

Bresser Pereira possui uma vasta produção acadêmica na qual focaliza questões relativas à economia brasileira, crise fiscal, dívida externa, inflação e redemocratização. A partir dos estudos e análises feitas, ele solidificou, em seus escritos elaborados a partir dos anos 1990, suas idéias sobre a reforma do Estado e implementação do modelo de gestão de administração pública Gerencial.

Para Bresser-Pereira (1999, p.20) a crise do Estado está relacionada a três componentes que abalam a legitimidade e governabilidade do Estado:

A crise do Estado, que se manifestou claramente nos anos 1980, também pode ser definida como uma crise fiscal, como uma crise do modo de intervenção do Estado, como uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado e como uma crise política.

Vê-se, portanto, que as motivações para a reforma do Estado estavam relacionadas à crise de governabilidade; à credibilidade do Estado; à redução de despesas e à melhoria da prestação dos serviços públicos.

Segundo Bresser Pereira (1998, p.25) a reforma do Estado teve três dimensões: a institucional, a cultural e a gestão:

Embora tenha um caráter primordialmente institucional, a Reforma Gerencial está sendo executada em três dimensões: uma dimensão institucional-legal já referida; uma dimensão cultural, baseada na mudança dos valores burocráticos para os gerenciais; e uma dimensão-gestão.

A dimensão institucional da reforma foi viabilizada pela promulgação da emenda Constitucional de 1998 que reestruturou as atividades estatais em dois tipos: atividades exclusivas de Estado e as atividades não exclusivas do Estado. A primeira refere-se àquelas em que o poder de legislar e tributar do Estado são exercidos. Estas atividades são de domínio do núcleo estratégico do Estado composto pela Presidência da República e Ministérios. A segunda compreende os serviços de caráter competitivo e atividades de apoio.

Os serviços sociais como saúde, educação e assistência social, bem como os serviços científicos são entendidos como de caráter competitivo, seriam prestados pelas instituições que integrariam o setor não-estatal (iniciativa privada e organizações sociais). Por sua vez, as atividades de apoio necessárias ao funcionamento do Estado (limpeza, vigilância, transporte, serviços técnicos, etc.) seriam terceirizadas por meio de licitação pública.

A dimensão cultural da reforma defendida por Bresser Pereira aponta para a necessidade de transformar a “cultura burocrática” do Estado em uma “cultura gerencial”, colocando em prática as novas idéias gerenciais com vistas a oferecer um serviço público de melhor qualidade a um menor custo ao “cidadão-cliente”, termo utilizado pelos idealizadores da reforma do Estado no Brasil. Neste ponto é ressaltada a importância que o modelo de reforma gerencial dá às idéias e ferramentas típicas de gestão do setor privado.

Tratando-se da política de Recursos Humanos, a reforma gerencial do Estado trouxe como principal mudança a flexibilização da estabilidade nos cargos por insuficiência de desempenho ou por excessos de quadros. Segundo Bresser Pereira (1999, p.49) a demissão por insuficiência de desempenho representa o início de um processo de mudança na gestão do setor público que sai de um modelo de gestão burocrática para um modelo de gestão gerencial.

É importante ressaltar-se ainda que, no que se refere à capacitação e profissionalização dos servidores públicos, a proposta do modelo de reforma gerencial adotado no Brasil priorizou a carreira dos servidores que ocupam o núcleo estratégico do Estado. Nesse sentido foram criados cursos de formação e especialização na Escola de Administração Pública (ENAP) para capacitar os gestores especialistas.

Ao passo que a política de recursos humanos proposta pela reforma gerencial fortalece a burocracia dos altos escalões do governo, com a contratação e formação de especialistas em políticas públicas, ela isenta o Estado da função de selecionar, por meio de concurso, e formar os escalões inferiores, passando essa responsabilidade para o setor privado. Nesse sentido, Paes de Paula (2005, p. 141) faz a seguinte observação:

[...] a implementação do modelo gerencialista de gestão pública não resultou em uma ruptura com a linha tecnocrática, além de continuar reproduzindo o autoritarismo e o patrimonialismo, pois o processo decisório continuou como um monopólio do núcleo estratégico do Estado e das instâncias executivas, e o ideal tecnocrático foi reconstituído pela nova política de recursos humanos.

Durante a reforma administrativa dos anos 90 a única representação dos servidores públicos que estabeleceu diálogo com o governo foi o Fórum de Carreiras Típicas do Estado, representante dos interesses dos burocratas ligados ao núcleo estratégico. A negociação, entretanto, não avançou muito, pois o governo se restringiu a apresentar os novos regimes trabalhistas dos servidores.

Não houve, nesse período, nenhum diálogo entre o governo e as entidades representativas dos servidores do baixo escalão do Estado.

A administração pública gerencial apresenta uma concepção limitada de democracia. Sobre essa questão Paes de Paula (2005, p.149), faz a seguinte consideração:

Em relação à democracia, verificamos que o Estado pós-reforma confiou à burocracia pública as decisões estratégicas e optou por uma abordagem política instrumental. O resultado foi uma democracia meramente formal, que enfatiza as instituições e os procedimentos administrativos, e não uma democracia voltada para o desenvolvimento de uma dimensão sociopolítica da gestão.

Mesmo afirmando que a reforma gerencial só faz sentido em uma estrutura democrática e que o controle social é condição para o êxito da administração gerencial, Bresser-Pereira (2009, p.368) demonstra em sua proposta gerencial de reforma do Estado, que a mesma fundamenta-se em um conceito de democracia representativa e não participativa:

Não basta que as decisões sejam “racionais”, isto é, que escolham os meios mais adequados para alcançar os objetivos desejados. Elas precisam também ser democráticas, ou seja, devem responder às demandas ou decisões dos eleitores.

Ainda que o modelo de administração gerencial seja defendido como um modelo de administração pública democrático, ele não conseguiu viabilizar, em sua rígida estrutura organizacional a criação de espaços para o efetivo controle e participação social na definição de políticas públicas. Sobre este aspecto, Paes de Paula (2005, p. 148) traz a seguinte consideração sobre as organizações sociais que, no modelo de reforma adotado, constituiriam uma esfera pública não-estatal e seriam canais de participação social na gestão pública:

Um possível obstáculo é a configuração de sua estrutura organizacional, que é por demais rígida para representar o complexo tecido mobilizador existente na sociedade brasileira. Do ponto de vista contratual, essas entidades são apenas prestadoras de serviços e não tem nenhuma posição representativa no núcleo estratégico do Estado. Assim, inexistente um canal de mediação entre as entidades e a cúpula governamental, demonstrando que ainda está colocado o desafio de se elaborar arranjos institucionais que viabilizem uma maior representatividade e a participação dos cidadãos na gestão pública.

Finalmente, observando-se o modelo de administração gerencial adotado, depreende-se que o mesmo concentra seus esforços de reforma nas dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa da gestão (dimensões estruturais) e relega ao segundo plano a dimensão sociopolítica que trata da relação entre o Estado e a sociedade e dos direitos dos cidadãos e sua participação na gestão pública.

A vertente societal de reforma e gestão do Estado emergiu nos anos 1980 a partir das propostas desenvolvidas pelas mobilizações sociais ocorridas nas décadas de 1960 e 1970 que lutavam pelo ideal de inserir a participação popular na administração pública. Entretanto, ela só encontrou espaço no âmbito do governo federal, após a crise da aliança social-liberal (PSDB, PFL, PTB e PMDB), gerada pela insatisfação dos setores da sociedade vinculados aos movimentos sociais que contestavam a concepção limitada de democracia do modelo gerencial adotado no Brasil.

A concepção societal entende que a reforma do Estado deve ser um projeto político e não apenas uma questão administrativa e gerencial. Ela traz no cerne de

sua proposta a participação social. A sua visão de gestão foi influenciada por três elementos: a busca de um novo modelo de desenvolvimento, a concepção participativa e deliberativa de democracia e a renovação do perfil dos administradores públicos.

Nos diversos movimentos sociais que deram corpo à vertente societal predomina a idéia de que a reforma do Estado implica na implantação de um projeto político que desmonopolize a definição e implementação de ações públicas a partir da ampliação da participação dos setores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para um maior controle social.

A vertente societal de reforma do Estado propõe uma nova relação Estado-sociedade, demandando o estabelecimento de novos formatos institucionais e espaços públicos de negociação e deliberação que possibilitem a co-gestão e a participação dos cidadãos nas decisões públicas.

Ações práticas do modelo societal de reforma da administração durante os anos 1990, puderam ser vivenciadas de forma fragmentada por governos locais, mas não teve abrangência como projeto político para o Estado. Com a crise da aliança social-liberal, o Partido dos Trabalhadores - PT ganha as eleições presidenciais e leva ao poder a coalizão formada por setores populares, partidos de esquerda e centro-esquerda e setores do empresariado nacional. A partir daí, resgatar a dimensão sociopolítica da gestão deixa de ser um projeto local e passa a ser um projeto político para o Estado. Desta forma, torna-se mais fácil compreender que não havia no cenário político dos anos 1990 uma única visão sobre reforma do Estado, pois se contrapondo à visão gerencial, coexistia a concepção societal de gestão do Estado, ainda que de forma localizada.

Ana Paula Paes (2005) de Paula em seu livro *Por uma Nova Gestão Pública* traz a reflexão de que a construção de políticas públicas envolve interesses, valores e meios de execução, e, portanto, aspectos políticos e técnicos. Partindo deste pressuposto, um dos maiores desafios da gestão pública societal é identificar, em cada uma destas ações políticas, o papel a ser desempenhado pelos cidadãos e pelos burocratas estatais. A gestão gerencial não enfrenta esse desafio uma vez que delega à burocracia estatal a decisão e a implementação de políticas públicas.

A concepção societal parte do pressuposto de que a estrutura da administração pública está inserida em um contexto sócio-econômico e político

particular, com características próprias. Desta forma, para que se tenham políticas públicas democráticas e inclusivas, se faz necessário a participação, na definição dessas políticas, de atores com consciência de suas particularidades e contexto social. A definição de políticas públicas deixa de ser encarada como um processo puramente técnico, restrito a alta burocracia estatal, e passa a ter uma dimensão política na qual a participação da sociedade se torna fundamental não só na definição das políticas públicas, como também na implementação das mesmas. Nesse sentido, a concepção societal defende uma organização do corpo burocrático calcada no conceito de burocracia representativa, ou seja, uma burocracia que possibilite que as regras sejam estabelecidas por meio de consenso social, possibilitando, assim, o controle social das estruturas burocráticas do Estado.

O modelo societal, então, possui uma concepção participativa e deliberativa de democracia. A democracia participativa apresenta uma estrutura piramidal, com democracia direta na base e democracia por delegação nos demais níveis. Para que esse sistema democrático seja mais eficiente se faz necessário um maior engajamento do cidadão a partir da consciência de que é não apenas um cidadão-cliente, mas um cidadão que usufrui das ações resultantes de sua participação e engajamento.

A democracia deliberativa constitui uma atualização da visão participativa, pois incorpora a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva por meio da deliberação política. Apresenta ainda, como elemento central, o conceito de esfera pública que se caracteriza pela participação dos indivíduos em um espaço diferenciado do Estado, no qual se debate problemas públicos a partir de um processo dialógico.

Nessa perspectiva, um aparelho de Estado que pretenda ter características participativas, deve criar condições sociais e espaços institucionais que viabilizem o diálogo nas diferentes esferas de governo. Concluindo-se, o modelo societal propõe um gerenciamento do Estado mais participativo onde o processo de decisão contemple os diferentes sujeitos sociais. Conforme Paes de Paula (2005, p. 177) "[...] a gestão societal é entendida como uma ação política, na qual o indivíduo participa decidindo seu destino como pessoa, eleitor, trabalhador ou consumidor".

Nesse contexto, a construção de espaços de negociação coletiva no setor público representa um esforço do governo no sentido de promover a democratização

das relações de trabalho mantidas entre o Estado e seus servidores. Uma relação pacífica e consensual entre Estado e servidores é de interesse de toda sociedade, pois repercute seus resultados na qualidade e eficiência dos serviços prestados ao cidadão.

2.2 NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO

Antes de ser abordada a experiência brasileira no que tange à negociação coletiva no setor público, cabe definir-se inicialmente o que significa o termo negociação coletiva.

Em linhas gerais, negociação coletiva constitui o processo de troca de informações entre as partes, com a finalidade de se produzir acordos coletivos ou convenções coletivas.

Para a Convenção 154 - Convenção sobre o Incentivo à Negociação Coletiva da Organização Internacional do Trabalho (OIT), negociação coletiva corresponde a todas as negociações que ocorrem entre um empregador, ou grupo de empregadores e uma ou várias organizações de trabalhadores.

Para Stoll (2007, p.26), a negociação coletiva é o meio pelo qual se exercita a autonomia privada coletiva, ou seja, é o meio pelo qual os grupos profissionais exercem o seu poder próprio de elaborar normas e vincular-se às fontes do direito.

A negociação coletiva é o processo democrático por meio do qual as partes buscam, diretamente, uma composição para a regência das relações de trabalho que protagonizam. A negociação coletiva é, assim, o processo dinâmico voltado ao atingimento do ponto de equilíbrio entre interesses divergentes visando a satisfazer, transitoriamente, as necessidades presentes do grupo de trabalhadores e de equalizar os custos de produção.

A negociação coletiva tem caráter relevante no moderno Direito Coletivo do Trabalho e na relação que se estabelece entre empregados e empregadores, constituindo-se em um instrumento importante para a promoção da harmonia social.

Se no âmbito da iniciativa privada a negociação coletiva surge como dispositivo para a promoção do consenso e minimização de conflitos na relação patrão-empregado, no setor público não é diferente. A relação, Estado-servidores também é permeada por conflitos próprios da dicotomia existente entre qualquer

trabalhador em relação ao detentor dos meios econômicos e de produção, na busca de melhores condições de vida e de trabalho.

Desta forma, a negociação coletiva deve ser um dispositivo utilizado por todo e qualquer Estado que se julgue democrático e que pretenda desenvolver espaços participativos na gestão pública. Entretanto, a negociação coletiva no setor público apresenta certa particularidade dado a natureza do Estado, que existe para atender ao interesse público. Assim, a negociação coletiva no setor público precisa considerar os interesses dos servidores, mas também de toda a sociedade. Deste modo, ela deve levar em conta as especificidades políticas, econômicas e organizacionais do Estado.

A origem das relações de trabalho no serviço público brasileiro foi marcada pelo patrimonialismo, autoritarismo e burocracia. As condições históricas, políticas, sociais e econômicas de formação do Estado Brasileiro resultaram num alto grau de centralização político-administrativa no período do Império. Nesse período, os cargos públicos eram obtidos por meio da estrutura de parentesco, assim, a burocracia ocupou papel importante na dinâmica política. O emprego público era utilizado como moeda de troca para a cooptação de opositores, e obtenção de favores.

Na república, no período do Governo Vargas, o modelo de administração pública centralizador tinha como objetivo a expansão do papel do Estado que aumentaria sua intervenção nos domínios econômicos e social em nome de um projeto de modernização Nacional-desenvolvimentista. Para tanto, foi necessário a criação de um corpo funcional competente com capacidade de levar a efeito as diretrizes de modernização e desenvolvimento econômico. Assim, dá-se início a criação de uma burocracia para viabilizar as ações desenvolvimentistas que se fundamentava em um sistema de mérito, profissional e universalista. Foi institucionalizado o sistema de mérito, concursos para ingresso na função pública e os cursos de aperfeiçoamento dos servidores, especialmente para a qualificação das chefias. Os funcionários passaram a ser divididos em dois grandes grupos: os admitidos por concursos, participando dos sistemas de promoção baseados no mérito, e os indicados por favoritismos políticos ou pessoais, os quais não participavam do sistema de méritos. Na responsabilidade pela realização dos concursos e pela supervisão dos processos de gestão de pessoal, como promoções,

transferências e medidas disciplinares estava o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), órgão central do sistema de controle da administração pública brasileira de fundamental importância para o estabelecimento de uma burocracia profissional institucionalizada no Brasil.

Na década de 50 e parte dos anos 1960, houve esforços no sentido de promover uma descentralização do Estado, entretanto, os governos militares que sucederam esse período, fortaleceram a centralização das estruturas administrativas estatais.

O processo recente de reforma do Estado no Brasil começou com o fim do Regime Militar e início da transição para a democracia. A crise do regime autoritário e a derrota do modelo desenvolvimentista levaram à discussão sobre a necessidade de descentralização do Estado. Sobre esse tema Abrucio (2007, p. 68) faz a seguinte consideração:

Era preciso atacar os erros históricos da administração pública brasileira, muitos deles aguçados pelos militares, e encontrar soluções que dessem conta do novo momento histórico, que exigia um *aggiornamento* da gestão pública.

No novo período democrático que se inaugurava, a reforma da administração pública precisava ocorrer dentro dos paradigmas da democracia, tanto no que se refere à negociação e montagem das propostas de reforma, quanto na proposição de instrumentos que democratizassem o Estado. Apesar da medida de extinção do DASP e criação da Secretaria da Administração Pública (SEDAP), a fraqueza política da gestão Sarney, não permitiu que as propostas do novo órgão saíssem do papel. Os servidores públicos, neste período, enfrentavam não apenas a desorganização do Estado manifesta pela deteriorização do quadro de funcionários, baixos salários e ausência de perspectiva de carreira, como também, o desafio da reorganização sindical em meio à democratização do país.

Com o advento da Constituição Federal Brasileira de 1988, foram reconhecidos os direitos de sindicalização e greve dos servidores públicos. A autonomia coletiva passou a ser privada, ou seja, o Estado passou a reconhecer o direito dos servidores de se auto-regular. Entretanto, não obstante as alterações promovidas pela Constituição, não houve uma ruptura com o modelo autoritário vigente até aquela data.

No governo Collor, nos anos de 1990, duas idéias passaram a compor a opinião pública: a primeira era a idéia de Estado mínimo, o Estado estava “inchado” e precisava ser reduzido. A segunda era a de que os servidores públicos seriam os responsáveis por todos os problemas nacionais, eram os “marajás” que consumiam o Estado e impediam o desenvolvimento do país. Com o objetivo de “enxugar” o Estado, medidas como a transferência de atividades desenvolvidas diretamente por este para a iniciativa privada foram tomadas pelo governo.

O Governo do Presidente Itamar Franco (1992 a 1995) apesar de ter produzidos documentos com diagnósticos relevantes da situação da administração pública brasileira, não teve grandes iniciativas reformistas. Por sua vez, a gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002) foi preponderante no que se refere à reforma da administração Pública. Criou o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), que comandado pelo ministro Bresser-Pereira, viabilizou a implementação da reforma do Estado dentro dos moldes da nova gestão pública em voga nos países europeus e nos Estados Unidos. No que tange ao funcionalismo público a reforma trouxe como principal mudança a flexibilização da estabilidade nos cargos por insuficiência de desempenho ou por excessos de quadros.

Como colocado anteriormente, a reforma gerencial do Estado iniciada no Governo Fernando Henrique, priorizou as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa, deixando de contemplar a dimensão sociopolítica da gestão. Daí decorre a ausência de avanços no que se refere à busca de uma maior participação dos servidores públicos na definição de políticas públicas e conseqüente ausência de esforços para a institucionalização da negociação coletiva no setor público.

Em 2002, Luiz Inácio Lula da Silva assume a presidência do país apoiado por uma coalizão formada por setores populares, partidos de esquerda e centro-esquerda e setores do empresariado nacional. Na nova administração a dimensão sociopolítica da gestão passa a fazer parte da agenda do Governo Federal. Experiências de gestão participativas setoriais se tornam referência para a construção de uma política de gestão de recursos humanos com foco na democratização das relações de trabalho em oposição à relação autoritária entre Estado e servidores recorrente na gestão pública brasileira. Nesse sentido,

estabelecer uma cultura de negociação coletiva de trabalho no setor público constitui importante instrumento de democratização no atual governo.

A Constituição Federal de 1988 assegurou o direito à livre associação sindical e à greve, mas deixou de prever o direito à negociação coletiva o qual está intrinsecamente ligado aos dois anteriores, descaracterizando o papel negociador próprio das entidades representativas de classe.

Neste contexto, o Governo Federal, considerando a importância das interações no cotidiano da esfera político-administrativa cria a Mesa Nacional de Negociação Permanente - MNNP a qual se constitui, atualmente, um dos principais instrumentos de democratização nas relações de trabalho no setor público.

A Mesa Nacional de Negociação Permanente é uma medida administrativa do Governo Federal de responsabilidade interministerial, no entanto, permanece para o governo, o desafio de ver contemplado no texto constitucional o direito à negociação coletiva no setor público, legitimando, assim, as conquistas alcançadas na MNNP.

A MNNP foi instituída formalmente em 2003 por Protocolo¹ estabelecido entre o Governo Federal e as entidades representativas dos servidores públicos civis da União com o objetivo de possibilitar a construção do Sistema Nacional de Negociação Permanente – SiNNP a ser introduzido por meio de legislação específica e de buscar soluções negociadas e a celebração de acordos entre as partes. Foi composta por oito ministérios: Planejamento, Fazenda, Educação, Saúde, Trabalho e Emprego, Previdência, Casa Civil da Presidência da República e Secretaria Geral da Presidência da República e doze entidades sindicais: CNTSS, CONDSEF, FASUBRA, SINASEFE, ANDES, UNAFISCO, SINDILEGIS, FENASPS, FENAFISP, FENAJUFE, ASSIBGE, e CUT.

Conforme disposto em seu Protocolo de instituição, A MNNP encontra-se amparada nos seguintes Princípios e Garantias Constitucionais que regem a Administração Pública (2003):

1. Da **legalidade**, segundo o qual faz-se necessário o escopo da lei para dar guarida às ações do administrador público; 2. Da **moralidade**, por meio do qual se exige probidade administrativa; 3. Da **impessoalidade, finalidade ou**

¹ Disponível em http://www.servidor.gov.br/mnnp/arq_down/protocolo_formal.pdf.

indisponibilidade do interesse público, que permitem tão somente a prática de atos que visem o interesse público, de acordo com os fins previstos em lei; 4. Da *qualidade dos serviços*, pelo qual incumbe à gestão administrativa pública os preceitos constitucionais da eficiência, conceito que inclui, além da obediência à lei e honestidade, a resolutividade, o profissionalismo e a adequação técnica do exercício funcional no atendimento e qualidade dos serviços de interesse público; 5. Da *participação*, que fundamenta o Estado Democrático de Direito e assegura a participação e o controle da sociedade sobre os atos de gestão do governo; 6. Da *publicidade*, pelo qual se assegura a transparência e o acesso às informações referentes à Administração Pública; 7. Da *liberdade sindical*, que reconhece aos sindicatos a legitimidade da defesa dos interesses e da explicitação dos conflitos decorrentes das relações funcionais e de trabalho na administração pública, assegurando a livre organização sindical e o direito de greve aos servidores públicos, nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil. (BRASIL.MPOG, 2003)

A coordenação das negociações desenvolvidas na MNNPA ficou a cargo da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Fruto das várias reuniões de negociação que ocorreram na MNNP, foram assinados termos de compromisso entre o governo e representantes das entidades sindicais, dentre eles aquele que deu origem a regulamentação da Carreira do Seguro Social, fruto da negociação entre governo e entidades representativas dos servidores do INSS.

As negociações desenvolvidas na MNNP pressupõem a abertura de um canal de diálogo permanente entre os servidores públicos e o governo e demonstram uma mudança de postura do governo federal para com os servidores públicos. Nos próximos capítulos será realizada uma investigação mais detalhada do funcionamento da MNNP a partir da experiência de negociação coletiva que culminou na criação da Carreira do Seguro Social dos servidores do INSS.

3 A EXPERIÊNCIA DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA PARA FORMAÇÃO DA CARREIRA DO SEGURO SOCIAL DOS SERVIDORES DO INSS

Esta seção descreve, em perspectiva histórica, os fatos que motivaram o desenvolvimento da Carreira do Seguro Social. A subseção 3.1 relata o processo e o contexto da criação do INSS, enfatizando a heterogeneidade do seu quadro de servidores. Na subseção 3.2, apresenta-se o encadeamento de eventos que levaram a formação da mesa de negociação da Carreira do Seguro Social e o conflito estabelecido entre os atores envolvidos neste processo.

As informações apresentadas nesta seção foram levantadas por meio da análise documental de relatórios e atas de reuniões de grupos de trabalhos cedidas pelo INSS e boletins divulgados pelas entidades sindicais. Com o objetivo de aprofundar um pouco mais o tema, buscou-se adotar o recurso de entrevistas a representantes das entidades sindicais envolvidas no processo de negociação, entretanto, a indisponibilidade dos referidos representantes inviabilizou a adoção deste recurso.

3.1 DA CRIAÇÃO DO INSS À DISCUSSÃO SOBRE A CRIAÇÃO DA CARREIRA DOS SEUS SERVIDORES

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 39 instituiu o Sistema de Carreiras na Administração pública direta, autárquica e fundacional no Brasil. Esse sistema prevê planos de Carreira que estabeleçam a evolução funcional e a profissionalização dos servidores, com vistas a criar um corpo permanente de servidores capacitados, assegurando a continuidade das ações administrativas dos serviços públicos e a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

Entretanto, a discussão sobre Carreiras alcançou um nível mais estratégico nas organizações públicas a partir da reforma gerencial do Estado. Com a reforma, a valorização dos servidores passou a ser vista como um processo vinculado aos resultados e ao controle a posteriori, traduzido na avaliação de desempenho institucional e individual a partir do estabelecimento de indicadores de desempenho.

É importante destacar que a discussão sobre Carreira no INSS constitui aspecto de particular relevância para seus servidores, considerando o histórico de formação do quadro funcional do órgão.

O antigo Ministério da Previdência e Assistência Social congregava várias entidades estruturadas de acordo com as funções que deveriam exercer. Dentre estas entidades destacam-se o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social – INAMPS, Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – IAPAS, Instituto Nacional de Previdência Social – INPS e Legião Brasileira de Assistência – LBA.

O INSS foi criado pelo Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990, mediante a fusão do IAPAS com o INPS, logo após a extinção do Ministério da Previdência e Assistência Social e restabelecimento do Ministério do Trabalho e da Previdência

Social, no mesmo ano. Em 2003, com a Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003, é criado o Ministério da Assistência Social, retirando esta atividade das atribuições do Ministério da Previdência Social.

O quadro de servidores do INSS, portanto, foi formado a partir da junção de servidores desses órgãos diversos, os quais possuíam cargos distintos e cultura organizacional própria. Esta, dentre outras circunstâncias, aponta para a dificuldade de estruturação de uma Carreira para os servidores do INSS.

3.2 DA FORMAÇÃO DA MESA DE NACIONAL DE NEGOCIAÇÃO PERMANENTE À FORMAÇÃO DA CARREIRA DO SEGURO SOCIAL

A discussão sobre Carreira emergiu com maior força na Previdência no ano de 1987, quando as entidades representativas dos seus servidores lutavam por um Plano de Cargos, Carreiras e Salários – PCCS. Neste mesmo ano, uma greve de 100 dias resultou na criação do Adiantamento Pecuniário – PCCS para os servidores do Ministério da Previdência e do INSS. Alguns servidores incorporaram judicialmente o “Adiantamento Pecuniário – PCCS” e outros conquistaram o direito, faltando, contudo, a implementação em folha de pagamento. Entretanto, no decorrer dos anos após a criação do INSS, foram constantes as reivindicações dos servidores por melhores salários e condições de trabalho.

Como resposta às reivindicações dos servidores, foi criada a Carreira Previdenciária, por meio da publicação da Lei n 10.355, de 26/12/2001. Contudo, a referida lei não agradou aos servidores que buscavam a implementação do PCCS e incorporação da gratificação para os servidores do Ministério da Previdência e do INSS.

As insatisfações dos servidores com a ausência de medidas concretas em relação à implantação do PCCS culminaram, em 2003, em outra greve de cem dias. Diante deste cenário, o PT chega ao Governo com a proposta de reestruturar o serviço público federal e reorganizar sua estrutura administrativa. Nessa perspectiva, a partir de 2003 a criação e reestruturação das Carreiras dos servidores públicos federais passa a constituir um objetivo do Governo Federal.

Com o intuito de implementar a reestruturação do serviço público federal, foi criado, no âmbito da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do

Planejamento Orçamento e Gestão - MPOG, a Comissão Temática de Diretrizes Gerais de Planos de Carreiras, vinculada à Mesa Nacional de Negociação Permanente. Instituída para estabelecer uma relação direta e democrática com os servidores, desde então, essa Comissão vem elaborando diversos seminários e estudos com as entidades nacionais representativas dos servidores.

Foi nesse novo contexto que se deu a negociação para a reestruturação da Carreira Previdenciária e criação da Carreira do Seguro Social. A partir de reuniões ordinárias da Mesa Nacional de Negociação Permanente, sob a coordenação do secretário de Recursos Humanos do MPOG e participação da Central Única dos Trabalhadores – CUT; Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social – CNTSS; Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social – FNASPS; representantes do Ministério da Previdência Social – MPS e do INSS, foram realizadas rodadas de negociação que culminaram com a publicação da Medida provisória nº 146, de 11 de dezembro de 2003 que dispõe sobre a reestruturação da Carreira Previdenciária, e institui a Carreira do Seguro Social. A Medida Provisória nº 146/2003 foi convertida na Lei nº 10.855/2004, a qual institui a Carreira do Seguro Social, com ingresso na Carreira mediante opção do servidor, percebendo o reajuste de 47,11%.

Destaca-se que a participação na mesa de negociação para a construção da Carreira do Seguro Social se deu por meio de convite formulado pelo Governo, o qual ficou restrito às entidades de porte federativo e confederativo. Associações importantes de servidores que possuem relevante quantitativo de filiados como a Associação Nacional dos Servidores da Previdência Social – ANASPS ficaram de fora do processo de negociação.

Em 2005 a reestruturação da Carreira do Seguro Social voltou à pauta de discussões e um novo Grupo de Trabalho composto pelo MPOG, MPS, CUT, CNTSS E FENASPS foi constituído.

A conclusão dos trabalhos resultou na assinatura de Termo de Compromisso pelos participantes em 27/9/2005. O termo estabelecia o compromisso de revisão da Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social - GDASS, da Gratificação de Desempenho de Atividade Previdenciária – GDAP e da Gratificação Específica do Seguro Social - GESS, todas com efeitos financeiros a partir de janeiro de 2006. Ficou acordada também a reabertura do prazo de opção para a Carreira

do Seguro Social e a realização de e uma nova reestruturação da Carreira, a qual seria a objeto de estudo e discussão de um novo grupo de trabalho a ser constituído com a finalidade de tratar prioritariamente os seguintes temas: (i) composição da Carreira, definição da estrutura de cargos e suas atribuições; (ii) evolução do servidor na carreira; (iii) jornada de trabalho; (iv) recomposição de tabela remuneratória, definição de piso e teto salarial, amplitude, interstícios, incorporação de gratificações, relação ativo-inativos; (vi) avaliação de desempenho.

Definiu-se também que os efeitos financeiros decorridos do resultado das discussões do grupo de trabalho ocorreriam a partir do primeiro trimestre de 2007.

A primeira parte do acordo relativo ao reajuste das gratificações e reabertura do prazo de opção para a Carreira do Seguro Social foi cumprida com a publicação da Medida Provisória nº 272, de 26/12/2005, posteriormente convertida na Lei nº 11.302, de 10.05.2006.

Ainda em cumprimento ao Termo de Compromisso firmado em 27 de setembro de 2005, foi instituído pela Portaria nº 320/SRH/MP, de 08/03/06, Grupo de Trabalho com o objetivo de aprofundar a discussão sobre a reestruturação da Carreira do Seguro Social. As discussões resultaram em apresentação de relatório final assinado pelos integrantes do GT em agosto de 2006.

Dando continuidade às negociações, foi instituído pela Portaria/MPS nº 1.541/2006, novo Grupo de Trabalho no âmbito do MPS/INSS, com participação de representantes da CUT/CNTSS e FENASPS, do Ministério da Previdência Social e INSS. O novo GT tinha o objetivo de aprofundadas discussões sobre os temas relacionados no acordo de 2005. O trabalho do grupo resultou na produção da Medida Provisória nº 359, de 16/03/2007 publicada no DOU de 19/03/2007, posteriormente convertida na Lei nº 11.501, de 11/07/2007, que trouxe varias modificações em relação à Carreira do Seguro Social, dentre elas: (i) agrupamento de Cargos; (ii) mudança nas regras de Progressão (relaciona progressão a desempenho e capacitação, amplia de 12 para 18 meses o interstício para progressão); (iii) mudanças nas regras de concessão da GDASS e em seus valores os quais passaram a ser devido por ponto; (iv) GDASS e regras de aposentadoria; (vi) GDASS e cessão; (vii) vedação de redistribuição tanto entrada quando saída dos servidores do INSS; (viii) alteração da denominação do cargo de Analista

Previdenciário e Técnico Previdenciário para Analista do Seguro Social e Técnico do Seguro Social.

Em 16 de julho de 2008 após nova rodada de negociação, é assinado Termo de Acordo² entre o Governo Federal e as entidades representativas dos servidores da Carreira do Seguro Social para fins de definição da nova estrutura remuneratória da carreira. Basicamente o acordo apresenta os seguintes compromissos: (I) reestruturar as tabelas remuneratórias da Carreira do Seguro Social e estabelece o seu efeito financeiro a partir de julho de 2008, junho e novembro de 2009, junho e novembro de 2010 e julho de 2011; (ii) encaminhar à Casa Civil da Presidência da República proposta de instrumento legal que contemple a reestruturação da tabela remuneratória dos servidores da Carreira do Seguro Social; (iii) estabelecer o valor de 100 pontos para a Avaliação de Desempenho devida aos servidores ativos, sendo 80 pontos a título de desempenho institucional e 20 pontos correspondentes à avaliação individual. Aos aposentados e pensionistas a Avaliação de Desempenho terá valor correspondente a 40 pontos a partir de julho de 2008 e 50 pontos a partir de julho de 2009; (iv) criar Grupo de Trabalho sob a coordenação da Secretaria de Recursos Humanos do MPOG, composto por representantes do INSS, MPS, Casa Civil, bem como representantes das entidades signatárias, para elaborar proposta de revisão da Carreira do Seguro Social; (v) criar Grupo de Trabalho sob a coordenação do MPS, composto por representantes do INSS, MPOG, Casa Civil e das entidades sindicais signatárias para, a partir de agosto de 2008, discutir e definir os critérios de implementação da avaliação de desempenho, e jornada de trabalho para o conjunto dos servidores do INSS. Em 29 de agosto de 2008 foi editada a Medida Provisória Nº 441 a qual tratava sobre a reestruturação da composição remuneratória de várias carreiras do serviço público federal, dentre elas a Carreira do Seguro Social, propondo alterações na Lei 10.855/2004.

A MP 441/2008 definiu a jornada de quarenta horas e facultou ao servidor optar pela redução da jornada para trinta horas semanais com redução de 25% dos vencimentos, ponto que, para a FENASPS, ainda não havia sido negociado.

² Disponível em <http://www.cntsscut.org.br/download/270109termo.pdf>. Acesso em 10 de agosto de 2010

O fato de a MP441/2008 ter sido editada com erros de cálculos nas tabelas de remuneração e de progressão gerou uma nova rodada de negociações, que culminou com a conversão da MP 441 na Lei 11.907, publicada em 02/02/2009, trazendo em seu anexo as tabelas corrigidas, mas mantendo a jornada de 40 horas semanais e a possibilidade de redução da mesma com equivalente redução da remuneração. A FENASPS, entretanto, não participou dessa negociação, justificando que a jornada de trabalho de trinta horas semanais não seria objeto de discussão, pois representava conquista histórica dos servidores do INSS.

Após a publicação da Lei 11.907/2009, os servidores do INSS, liderados pela FENASPS entraram em greve por tempo indeterminado, se colocando contra a redução em 25% dos salários dos servidores que optarem pela jornada de 6 horas. O Governo argumentava que a medida foi amplamente negociada e formalizada em Acordo, assinado pelas entidades sindicais e, só depois disso incluída na MP 441/2008, que resultou na publicação da Lei 11.907/2009. Diante do impasse, o Governo, representado pelo INSS entrou com uma liminar junto ao Superior Tribunal de Justiça o qual determinou a suspensão do movimento grevista e estabeleceu uma multa diária de R\$ 100 mil em caso de descumprimento da decisão judicial.

A FENASPS entendeu que o Governo agiu de forma autoritária impondo a jornada de 40 horas e descumprindo o acordo assinado de constituição de um grupo de trabalho para discutir o tema. Para a entidade signatária, o compromisso firmado no acordo de se constituir um grupo de trabalho, a partir de agosto de 2008, para discutir o Plano de Carreira e regulamentar a jornada de trabalho no INSS, não foi cumprido pelo Governo.

O movimento grevista foi marcado por divergências de entendimento entre a FENASPS e a CNTSS e CUT. A FENASPS era favorável a manutenção da greve enquanto que a CNTSS e a CUT entendiam que ainda havia espaço para negociação. Nesse sentido, essas duas entidades, CNTSS e CUT, em reunião com o Ministro da Previdência, solicitaram a instalação imediata de um grupo de trabalho para discussão da Carreira do Seguro Social no Ministério do Planejamento e outro grupo no próprio Ministério da Previdência. Solicitaram, ainda, o adiamento por noventa dias da instalação do ponto eletrônico no INSS. Os dois pleitos foram atendidos pelo Ministro da Previdência.

O Grupo de Trabalho foi instituído no Ministério do Planejamento com a participação de representantes do INSS, do MPS, MPOG e CUT, CNTSS, entretanto a discussão ficou restrita à Gratificação de Desempenho de Atividade da Carreira do Seguro Social – GDASS. Em outubro de 2009 o ponto eletrônico passou a ser efetivamente adotado no INSS sem, contudo, ter sido objeto de uma nova rodada de negociação sobre a jornada de trabalho.

O histórico do processo de negociação visto até aqui, demonstra a ausência de consenso entre as entidades representativas dos servidores durante o processo de negociação.

Na mesa de negociação para a formação da Carreira do Seguro Social dos servidores do INSS estavam presentes os seguintes conflitos:

a) A criação de um Plano de Cargos, Carreiras e Salários: As entidades sindicais defendiam a reestruturação da Carreira Previdenciária com a revisão de temas como remuneração, estrutura e atribuição dos cargos e a evolução dos servidores na carreira. Os servidores julgavam os vencimentos muito baixos e a evolução na carreira muito precária, já que a última classe e padrão da carreira eram alcançados com apenas quinze anos de efetivo exercício, não havendo mais qualquer expectativa de promoção ou progressão funcional.

Nesse quesito, a proposta das entidades representativas era aumentar os valores de vencimentos básicos e ampliar os anos para promoção/progressão funcional a partir da criação de novos níveis de classe e padrão na Carreira.

A contra proposta do Governo era instituir a Gratificação de Desempenho que seria variável e aferida a partir dos resultados da Avaliação de Desempenho Institucional e Individual e ampliar o interstício para promoção/progressão funcional de 12 para 18 meses, sem criar novos níveis de classe e padrão.

Nesse sentido a solução negociada foi a criação da Carreira do Seguro Social trazendo aumento nos rendimentos, porém este aumento ficou atrelado a uma gratificação variável - Gratificação de Desempenho da Atividade do Seguro Social - GDASS- e não ao vencimento básico. A nova carreira ampliou o interstício de 12 para 18 meses, mas não criou novos níveis de classe e padrão. Nesse quesito, também não houve consenso entre as entidades sindicais, pois a FENASPS colocou-se contrária a uma gratificação variável vinculada a avaliação de desempenho individual, negando-se a discutir o tema.

A definição dos indicadores e critérios de avaliação de desempenho individual e institucional impacta diretamente no atendimento e na prestação dos serviços previdenciários ao cidadão. Desta forma, a ausência de representação do cidadão usuário dos serviços prestados pelo INSS no processo indica que não houve ampla participação no mesmo.

b) Jornada de trabalho: Durante pelo menos 20 anos vigorou no INSS um acordo, resultante de processo de greve, que estabelecia a jornada de 30 horas. Desta forma, a proposta das entidades representativas era regulamentar, na nova carreira, a jornada de trabalho de 30 horas, sem redução de salário. A contra proposta do Governo de manter a jornada de trabalho de 40 horas, permitindo ao servidor fazer a opção pela jornada de 30 horas com a equivalente redução salarial prevaleceu, sem, contudo, ser efetivamente negociada.

c) Reposição do quadro de servidores do INSS: as entidades sindicais reivindicavam a ampliação do quadro de servidores do INSS, considerando o grande número de aposentadorias, a sobrecarga de trabalho para os servidores ativos e à necessidade de prestar um atendimento de qualidade ao cidadão usuário.

Nesse quesito a proposta do Governo era fortalecer o Estado dentro dos limites fiscais da política econômica, por meio de contratação por concurso e recuperação de salário. O consenso foi evidenciado por meio da realização de três concursos para Analista e Técnico do Seguro Social.

Algumas conquistas importantes para os servidores do INSS e para a Previdência Social, resultantes do processo de negociação ocorrido no período de período de 2003 a 2009 foram: (i) reposição do quadro do INSS por meio de realização de quatro concursos no período de 2004 até 2009; (ii) implantação da Gratificação de Desempenho por Atividade do Seguro Social- GDASS, gerando aumento significativo da remuneração; (iii) reestruturação da composição remuneratória das carreiras, com publicação em Lei de plano de reajuste até novembro de 2011.

É importante destacar que o processo de negociação da Carreira do Seguro Social não se esgotou com a assinatura do acordo em 2008, mas permanece e deve se prolongar ainda por um tempo considerável. Nesse sentido, em maio de 2010, a Diretoria de Recursos Humanos do INSS instituiu o Grupo de Trabalho da Carreira

do Seguro Social³, composto por um representante de cada Diretoria do INSS e representantes da FENASPS, CNTSS e da Associação Nacional de Servidores da Previdência Social – ANASPS. O GT, entre outras questões, pretende propor atribuições e competências para as carreiras de Analistas e Técnicos do Seguro Social.

O histórico do processo de negociação coletiva para a construção da Carreira do Seguro Social apresentado acima, demonstra que o mesmo não ocorreu sem conflitos e dificuldades. Dentre as dificuldades encontradas destacam-se a ausência de consenso sobre diversos temas importantes que envolviam a instituição da Carreira do Seguro Social e a diferença de postura das entidades frente ao processo de negociação. No capítulo seguinte essas questões serão abordadas e analisadas com o objetivo de verificar o grau de democratização do processo de negociação, a partir da concepção societal de democracia.

4 DEMOCRATIZAÇÃO NO PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO COLETIVA PARA A FORMAÇÃO DA CARREIRA DO SEGURO SOCIAL DOS SERVIDORES DO INSS

A avaliação que se pretende fazer do grau de democratização do processo de negociação para a formação da Carreira do Seguro Social não busca medir o quantitativo de servidores sindicalizados em cada entidade participante da mesa de negociação. Da mesma forma, não implica em avaliar o quantitativo de pessoas que o acordo negociado entre entidades sindicais e Governo atingirá. Entende-se que essa abordagem não apresentaria um retrato fiel da representatividade sindical dos servidores do INSS, nem mesmo do grau de democratização do processo. A representatividade de uma entidade sindical não deve ser medida apenas pelo número de filiados, mas também pela capacidade que ela tem de criar nos servidores a vontade de agir coletivamente em busca do alcance da melhoria das condições de trabalho e dos serviços prestados ao cidadão.

Nesse sentido, a proposta de avaliação do grau de democratização do processo de negociação vivenciado se fundamenta nos pressupostos da concepção

³ Comunicado interno da Diretoria de Recursos Humanos em 26 de maio de 2010 com informação da data de reunião do Grupo de Trabalho da Carreira do Seguro Social. Acesso por meio de e-mail institucional em 09/09/1010.

societal de democracia que tem na participação social e no consenso os seus principais pilares.

Ao fazer uma análise do processo de negociação da Carreira do Seguro Social, foram identificados três aspectos relevantes para verificação de seu grau de democratização: (i) a ausência de consenso entre as entidades representativas dos servidores do INSS; (ii) participação limitada das entidades representativas dos servidores do INSS, restringindo-se à participação apenas das entidades dos tipos Federação e Confederação; e (iii) a ausência de representantes da sociedade usuária dos serviços prestados pelo INSS no processo de negociação coletiva.

O primeiro aspecto (ausência de consenso entre as entidades sindicais) é verificado quando se identifica que, as três entidades representativas dos servidores do INSS, FENASPS, CNTSS e CUT, sentaram-se à mesa de negociação com o Governo sem um prévio alinhamento e consenso sobre os temas relevantes para a formação da Carreira do Seguro Social, uma clara demonstração de que as discussões e articulações entre estas entidades e os seus representados ainda não haviam sido plenamente esgotadas. Ora, não se pode representar aquilo que ainda é embrionário e difuso, posto que a representação legítima pressupõe o alcance de uma convergência de entendimento ou consenso.

A ausência de consenso entre as entidades sindicais demonstra que as mesmas ainda mantêm resquícios de uma interpretação majoritária da democracia que entende que as maiorias devem governar e as minorias devem fazer oposição. Nessa interpretação de democracia se estabelece um estilo competitivo e um padrão de relacionamento combativo entre Governo e oposição gerando um sistema de competição e conflito e pluralismo de grupos de interesse. Quanto mais grupos de interesses existirem, menor será a possibilidade de acordo. Conforme Lijphart (2008, p.34),

A concertação será facilitada se houver relativamente poucos grupos de interesse, grandes e fortes, em cada um dos principais setores funcionais – trabalhadores, patrões, agricultores – e /ou se houver uma forte associação de pico, em cada um dos setores que coordene as preferências e as estratégias desejadas para cada setor.

A concepção majoritária de democracia não privilegia a participação social e o acordo, mas concentra o poder político na mão de uma pequena maioria.

O modelo societal se fundamenta em uma concepção consensual de democracia que, como a democracia majoritária, acredita no governo da maioria, mas busca ampliar essas maiorias viabilizando a criação de instituições e regras que promovam uma ampla participação social no governo e amplo acordo sobre as políticas que este deve adotar. Lijphart (2008, p.18) faz a seguinte distinção entre o modelo majoritário e consensual de democracia:

O modelo majoritário de democracia é exclusivo, competitivo e combativo, enquanto que o modelo consensual se caracteriza pela abrangência, a negociação e a concessão. Por esta razão, a democracia consensual poderia também ser chamada de “democracia de negociação” (Kaiser, 1997:434).

A ausência de consenso entre entidades representativas dos servidores do INSS demonstra que a concepção participativa e deliberativa de democracia do modelo societal, não foi experimentada.

O objetivo maior da negociação coletiva é a produção de acordos coletivos por meio da troca de informações entre as partes. De acordo com Pinto (1998, p.168),

A negociação coletiva deve ser entendida como o complexo de entendimentos entre representações de categorias de trabalhadores e empresas, ou suas representações, para estabelecer condições gerais de trabalho destinadas a regular as relações individuais entre seus integrantes ou solucionar outras questões que estejam perturbando a execução normal dos contratos.

A negociação coletiva representa um instrumento importante para a construção de relações de trabalho democráticas. No setor público ela se reveste de importância ainda maior, pois tem a função de promover a participação social na definição de políticas públicas.

A participação dos servidores por meio de seus representantes sindicais na construção de Carreiras envolve não apenas a definição das regras e condições da Carreira, mas a implementação das mesmas.

Desta forma, o segundo aspecto (participação apenas das entidades dos tipos Federação e Confederação) se verifica na medida em que entidades representativas dos servidores, como a ANASPS, foram colocadas a margem do processo de negociação.

A ANASPS é entidade representativa de 53.000 servidores previdenciários e possui representações em todas as Unidades da Federação, portanto a ausência de entidade de tal porte compromete o caráter amplamente democrático do processo.

A análise do terceiro aspecto (ausência de representantes dos usuários) aponta um grau de democratização do processo de negociação da Carreira do Seguro Social ainda incipiente na medida em que não houve, durante o processo, a participação de representantes da sociedade usuária dos serviços prestados pelo INSS. A negociação ficou restrita ao Governo e entidades sindicais.

Uma vez que, a avaliação de desempenho individual e institucional, com base em indicadores que medem a qualidade dos serviços prestados ao cidadão, configurou entre os pontos discutidos e definidos no processo de formação da Carreira do Seguro Social, seria esperado, em um processo amplamente democrático, que este cidadão tivesse a sua representação assegurada no processo, como parte diretamente interessada e afetada pelas decisões tomadas, o que não ocorreu no caso em estudo.

Desta forma, a ausência de representantes da sociedade usuária dos serviços prestados pelo INSS na negociação da Carreira do Seguro Social, indica que o processo de negociação, não atendeu plenamente à proposta do modelo societal de administração pública. O referido modelo pressupõe relações de trabalho democráticas, com utilização de metodologias amplamente participativas de negociação de conflitos de interesse que afetem a prestação dos serviços públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente estudo buscou-se abordar os desafios da construção de uma política de democratização das relações de trabalho no setor público a partir do estudo da recente experiência de negociação coletiva para a formação da Carreira do Seguro Social.

Tomando por base os pressupostos do modelo de administração pública societal, procurou-se avaliar em que medida a experiência da mesa de negociação da Carreira do Seguro Social evidenciou um maior grau de democratização do processo de negociação a partir da identificação e análise da participação dos atores envolvidos.

Por meio dessa análise constatou-se que a proposta do modelo societal de implantar uma política de democratização nas relações de trabalho, que crie espaços e instrumentos eficientes para a participação social na definição de políticas públicas, ainda não alcançou pleno êxito.

A ausência de consenso entre as entidades sindicais representativas dos servidores do INSS aponta para a vigência, no âmbito dessas entidades, de um modelo de democracia majoritária, que não privilegia a participação social e o acordo, em oposição a um modelo de democracia consensual que se caracteriza pela negociação e consenso.

A inexistência de pleno cumprimento dos acordos firmados; a participação de entidades representativas dos servidores limitada a entidades do tipo Federação e Confederação e a ausência de representantes da sociedade, usuária dos serviços prestados pelo INSS, na negociação da Carreira do Seguro Social, indicam que o processo de negociação não atingiu grau satisfatório de democratização.

Embora a criação de espaços de negociação coletiva represente avanço considerável na democratização das relações de trabalho no setor público, seu progresso nesse sentido poderá ser maior se adotada uma concepção mais ampla da participação social que inclua no processo de negociação a representação da sociedade usuária dos serviços públicos. Tal iniciativa contribuirá para dar maior legitimidade às políticas públicas em geral e em particular as políticas de gestão de recursos humanos do Governo.

A ampliação da oferta de cursos aos servidores sobre negociação coletiva no setor público e o fomento de estudos e pesquisas sobre o tema, proporcionará, em médio prazo, a existência de um quadro de servidores e representantes sindicais mais preparados para a negociação.

Por fim, em que pese a necessidade de ampliação do grau de democratização na negociação coletiva da Carreira do Seguro Social, a criação da Mesa Nacional de Negociação Permanente representa importante instrumento de democratização nas relações de trabalho no setor público e evidencia o esforço do Governo Federal em promover uma reforma da administração pública que leve em conta não apenas as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa, mas considere também a dimensão sociopolítica da gestão pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz.; PEDROTI, Paula.; PÓ, Marcos Vinicius. Burocracia e Ordem Democrática no Brasil. In: ABRUCIO, Fernando Luiz.; LOUREIRO, Maria Rita.; PACHECO, Regina Silva. (Org.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: Um Balanço Crítico e a Renovação da Agenda de Reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. spe, p. 67-86, 2007.

AVRITZER, Leonardo. **Teoria Democrática e Deliberação Pública em Habermas e Rawls**. Departamento de Ciências Política. 30p. Belo Horizonte. UFMG, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Protocolo para instituição formal da Mesa Nacional de Negociação Permanente estabelecido entre o Governo Federal e as entidades representativas dos servidores públicos civis da União**. Brasília, MPOG, 2003.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

_____. Lei nº 10.355, de 23 de dezembro de 2001. Dispõe sobre a estruturação da Carreira Previdenciária no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 27 de dez. de 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 12.08.2010.

_____. Lei nº 10.683, de 20 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 29 de maio. de 2003. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 12.08.2010.

_____. Medida Provisória nº 146, de 11 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a reestruturação da Carreira Previdenciária, de que trata a Lei nº 10.355, de 26 de dezembro de 2001, instituindo a Carreira do Seguro Social, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 12 de dez. de 2003. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 03.08.2010.

_____. Lei nº 10.855, de 1º de abril de 2004. Dispõe sobre a reestruturação da Carreira Previdenciária, de que trata a Lei nº 10.355, de 26 de dezembro de 2001, instituindo a Carreira do Seguro Social, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 02 de abr. de 2004. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 03.08.2010.

_____. Lei nº 11.302, de 10 de maio de 2006. Altera as Leis nºs 10.355, de 26 de dezembro de 2001, que dispõe sobre a estruturação da Carreira Previdenciária no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, 10.855, de 1º de abril de 2004, que dispõe sobre a reestruturação da Carreira Previdenciária. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 11 de maio de 2006. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 05.08.2010.

_____. Medida Provisória nº 359, de 16 de março de 2007. Altera as Leis nºs 10.355, de 26 de dezembro de 2001, 10.855, de 1º de abril de 2004, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 11.457, de 16 de março de 2007, 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.171, de 2 de setembro de 2005, e 11.233, de 22 de dezembro de 2005, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 19 de mar. de 2007. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 03.08.2010.

_____. Lei nº 11.501, de 11 de julho de 2007. Altera as Leis nºs 10.355, de 26 de dezembro de 2001, 10.855, de 1º de abril de 2004, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 11.457, de 16 de março de 2007, 10.910, de 15 de julho de 2004, 10.826, de 22 de dezembro de 2003, 11.171, de 2 de setembro de 2005, e 11.233, de 22 de dezembro de 2005; revoga dispositivos das Leis nºs 11.302, de 10 de maio de 2006, 10.997, de 15 de dezembro de 2004, 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.317, de 5 de dezembro de 1996, 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 11.098, de 13 de janeiro de 2005, 11.080, de 30 de dezembro de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 12 de jul. de 2007. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 09.08.2010.

_____. Medida Provisória nº 441, de 29 de agosto de 2008. Dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória da Carreira do Seguro Social, de que trata a Lei nº 10.855, de 1º de abril de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 29 de ago. de 2008. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 10.08.2010.

_____. Lei nº 11.907, de 02 de fevereiro de 2009. Dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória da Carreira do Seguro Social e da outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 04 de fev. de 2009. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 10.08.2010.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Portaria. Constitui Grupo de Trabalho, com anuência dos órgãos de lotação dos servidores e dos dirigentes das entidades sindicais, com a finalidade de elaboração de proposta de reestruturação da carreira do Seguro Social. Portaria nº 359 de 08 de março de 2006. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 08 de março de 2006. Disponível em <https://conlegis.planejamento.gov.br>. Acesso em 02.09.2010.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Portaria. Constitui Grupo de Trabalho, com anuência dos órgãos de lotação dos servidores e dos dirigentes das entidades sindicais, com a finalidade de aprofundar a discussão para detalhamento dos princípios que nortearão a reestruturação da carreira do seguro social. Portaria nº 1.541, de 05 de setembro de 2006. **Diário Oficial da República**

Federativa do Brasil, Brasília, 05 de set. de 2006. Disponível em http://www.anasps.org.br/secretaria_executiva.html. Acesso em 02.09.2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o Estado Republicano: Democracia e Reforma da Gestão Pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

_____. **Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional**. Brasília: ENAP/Editora.34, 1998.

_____. Uma Reforma Gerencial da Administração. In: PETRUCCI, Vera.; SCHUARZ, Letícia. (Orgs.). **Administração Pública Gerencial: A Reforma de 1995: Ensaio sobre a Reforma Administrativa Brasileira no Limiar do Século XXI**. Brasília: Editora Universidade de Brasília: ENAP, 1999.

FERREIRA, Duvanier Paiva.; RIBEIRI, Idel Profeta.; MOURA ALVES, Charles. **Negociação Coletiva de Trabalho no Serviço Público Brasileiro**. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD, 13. 2008, Buenos Aires.

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia: Desempenho e Padrões de Governo em 36 Países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

MISOCZKY, Maria Ceci. Dilemas da Burocracia no Campo das Políticas Públicas: Neutralidade, Competição ou Engajamento? **Organizações & Sociedades**, v.8, n. 20, jan./abr. 2001.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma Nova Gestão Pública: Limites e Potencialidades da Experiência Contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

_____. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005.

PINTO, José Augusto Rodrigues. **Direito sindical e coletivo de trabalho**. São Paulo: LTr, 1998.

RUPRECHT, Alfredo J. **Relações coletivas de trabalho: temas em aberto**. São Paulo: LTr, 1995.

STOLL, Luciana Bullamah. **Negociação coletiva no setor público**. São Paulo: LTr, 2007.

Balanço da Greve do INSS: A verdade dos Fatos. CNTSSCUT. Boletim Informativo – Edição Especial, nº 01, ago. 2009. Disponível em: <HTTP://cntsscut.org.br>. Acesso em 02.09.2010.

Uma Luta de 20 Anos: Carreira do Seguro Social e Carreira da Seguridade Social. Cartilha, jun. 2006. Disponível em: <http://www.fenasps.org.br/noticias/Miolo.pdf>.