

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Luís Antônio Ferreira De Jorge

**O NOVO MODELO DE GESTÃO DO INSS E OS RESULTADOS NA
GERÊNCIA EXECUTIVA EM PORTO ALEGRE**

**Porto Alegre
2010**

Luís Antônio Ferreira De Jorge

**O NOVO MODELO DE GESTÃO DO INSS E OS RESULTADOS NA
GERÊNCIA EXECUTIVA EM PORTO ALEGRE**

**Trabalho de conclusão de curso de
Especialização apresentado ao Programa
de Pós-Graduação em Administração da
Universidade Federal do Rio Grande do
Sul, como requisito parcial para obtenção
do título de Especialista em Negociação
Coletiva**

Orientador: Prof. Dr. Ivan Antônio Pinheiro

**Porto Alegre
2010**

Luís Antônio Ferreira De Jorge

O Novo Modelo de Gestão do INSS e os resultados na Gerência Executiva em Porto Alegre

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Negociação Coletiva

Conceito Final: A

Aprovado em 02 de dezembro de 2010.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dra. Cláudia Simone Antonello - UFRGS

Prof.^a Dra. Ângela Beatriz Scheffer Garay - UFRGS

Orientador - Prof. Dr. Ivan Antônio Pinheiro - UFRGS

AGRADECIMENTOS

No momento em que estou encerrando mais uma etapa de minha formação profissional, não poderia deixar registrado meu agradecimento ao Ministério da Previdência Social, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e à Universidade Federal do Rio Grande do Sul pelo comprometimento com a qualificação profissional dos servidores públicos federais, fato que se demonstrou através da realização do curso de Pós-Graduação em Negociação Coletiva que ora se encerra.

Agradeço, especialmente, a todos os professores tutores que, ao longo do processo, foram capazes de conduzir meus estudos à distância, mantendo meu entusiasmo e dedicação, mesmo diante das adversidades cotidianas. Neste contexto, agradeço ao Prof. Ivan Pinheiro, pela paciência que demonstrou em orientar meu trabalho.

Concluindo, agradeço aos colegas de trabalho, que contribuíram significativamente para tornar este trabalho possível e, especialmente, a minha família, que soube entender minha ausência em vários momentos e incentivou-me nos momentos mais difíceis.

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo analisar os resultados apurados pelo INSS, mais precisamente na Gerência Executiva de Porto Alegre, desde a implantação do Novo Modelo de Gestão, com as alterações na matriz de remunerações e implementação de controles de desempenho, comparando-os com resultados anteriores. Para tanto, o objeto de análise, a Gerência Executiva do INSS em Porto Alegre, foi escolhido como unidade representativa de um universo composto por órgãos responsáveis pela prestação de serviços aos segurados da Previdência Social e que está atravessando, há mais de dez anos, uma sequência de transformações voltadas, em tese, à eficiência. Neste sentido, buscou-se informações históricas da evolução da estrutura organizacional da Instituição, bem como dados estatísticos dos sistemas corporativos relativos a um período superior a dez anos, visando evidenciar a evolução dos números e de alguns indicadores e permitir uma comparação dos resultados alcançados antes do processo e aqueles sob o impacto do Novo Modelo de Gestão – NMG. O estudo também demonstra, ainda que parcialmente, o nível de conhecimento dos gestores diretamente envolvidos pelo processo e suas percepções sobre o modelo de gestão. Ao final, são apresentadas algumas considerações e sugestões acerca do processo, demonstrando, no mínimo, uma necessidade tácita de revisão do método.

Palavras-chave: INSS, Reforma Gerencial, Reforma Administrativa, Modelo de Gestão.

ABSTRACT

This present study has the objective of analyse the verified results by INSS, more precisely at Executive Administration of Porto Alegre, since New Management Model implantation, with the alterations on salary and performance control implementation matrix, making a comparison between them with the previous results. Consequently, the analysis object, the Executive Administration of INSS from Porto Alegre, has been chosen as representative unit of an universe compound by organs responsible for services rendery to Social Security secured people and that is crossing, for more than 10 years, a sequence of changins directed, teorically, to efficiency. Accordingly to it, it had been brought historical information of Institution organizational structure, as well as statistic data from corporative systems related to a period superior to 10 years, aiming to evidence numbers and some indicators evolution and to permit to make a comparison between achieved results before the process and those under the impact of New Management Model – NMG. The study also shows, even parcially, knowledgement levels of the managers directly involved in the process and their perception about the new management model. Finally, are presented some considerations and sugestions about the process, demonstrating, at minimum, a tacit necessity of metod review.

Keywords: INSS, Management Reform, Administrative Reform, Management Model.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 3.6.1 – Linha de tempo	37
Figura 4.2.1 – Tela inicial do Plenus	41
Figura 4.2.2 – Tela de Sistemas	42
Figura 4.2.3 – Sub-menu do Sistema de Benefícios	43
Figura 4.2.4 – Menu do BMD2	44
Figura 4.2.5 – Sub-menu do BMD2	45
Figura 4.2.6 – Apresentação dos dados no BMD2	46
Gráfico 4.2.1- IMA – Gerência Executiva de Porto Alegre – 1999/2010	48
Gráfico 4.2.2 - TMC – Gerência Executiva em Porto Alegre – 1999/2010	49
Gráfico 4.2.3 - Benefícios Pré-Habilitados – Gerência Executiva em Porto Alegre – 1999/2009	50
Gráfico 4.2.4 - TMC x IMA – Gerência Executiva em Porto Alegre – 1999/2010 ----	51
Gráfico 4.2.5 - Índice de Indeferimento de Benef. - Gerência Executiva em Porto Alegre – 1999/2010	52
Gráfico 4.4.1 – Licenças médicas – Quant. de dias de afastamento na competência - Gerência Executiva em Porto Alegre – jan 2009/jun 2010	62

LISTA DE TABELAS

Tabela 4.2.1 – IMA – Gerência Executiva em Porto Alegre – 1999/2010 -----	47
Tabela 4.2.2 – TMC – Gerência Executiva em Porto Alegre – 1999/2010 -----	48
Tabela 4.2.3 – Quantidade de Benef. pré-habilitados – Gerência Executiva em Porto Alegre – 1999/2010 -----	50
Tabela 4.3.1 – Evolução da GDASS e % sobre Renda Bruta – 2008/2011 -----	58

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BMD2 -	Balancete Mensal de Desempenho – Versão 2
DATAPREV -	Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
DIRAR -	Diretoria de Arrecadação
DIRBEN -	Diretoria de Benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social
DIROFL-	Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística
GDASS -	Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social
IAPAS -	Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
IIB -	Índice de Indeferimento de Benefícios
IMA -	Idade Média do Acervo
INPS -	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS -	Instituto Nacional do Seguro Social
MARE -	Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
MPAS -	Ministério da Previdência e Assistência Social
MPS -	Ministério da Previdência Social
NMG -	Novo Modelo de Gestão
SGA -	Sistema de Gerenciamento de Atendimento
SIASS -	Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor
SISREF -	Sistema de Registro de Frequência
SIAPE -	Sistema de Administração de Pessoal
TMC -	Tempo Médio de Concessão

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	PREVIDÊNCIA SOCIAL E INSS	14
2.1	UM POUCO DE HISTÓRIA.....	14
2.2	BENEFÍCIOS E ABRANGÊNCIA.....	15
2.3	QUADRO FUNCIONAL.....	17
3	A REFORMA ADMINISTRATIVA E O NOVO MODELO DE GESTÃO	20
3.1	INSPIRAÇÃO EXTERNA E CONCEPÇÕES INTERNAS DA REFORMA.....	20
3.2	PROPOSTA E PRINCÍPIOS DA REFORMA.....	22
3.3	REFORMA ADMINISTRATIVA E INSS: PRIMEIROS REFLEXOS.....	25
3.4	O NOVO MODELO DE GESTÃO PROPRIAMENTE DITO.....	27
3.5	O NOVO MODELO DE GESTÃO SUCINTAMENTE EXPLICADO.....	29
3.6	O NOVO MODELO DE GESTÃO NA PRÁTICA.....	33
4	A GERÊNCIA EXECUTIVA DE PORTO ALEGRE E O NMG	39
4.1	O OBJETO E OS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	39
4.2	DADOS INSTITUCIONAIS SECUNDÁRIOS – COLETA E APRESENTAÇÃO	41
4.3	ENTREVISTAS E RELATOS.....	53
4.4	OUTRAS INFORMAÇÕES ACESSÓRIAS.....	61
5	CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS	63
	BIBLIOGRAFIA	68

1 INTRODUÇÃO

O serviço público federal, sobretudo a partir da década de 90, vem sofrendo várias transformações, tanto na configuração quanto nas formas de gestão. No que tange à gestão muitas dessas transformações têm ocorrido a partir da tentativa de impor ao setor público modelos, supostamente, bem sucedidos na iniciativa privada e que tenderiam a promover maior eficiência e controle às atividades.

Neste contexto e no caso brasileiro, um dos órgãos de maior responsabilidade social é o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, que responde pela prestação de serviços, através de benefícios de diversas espécies, voltados à segurança do trabalhador e também de seus dependentes. Isto compreende, além de aposentadorias, pensões, benefícios por incapacidade e benefícios assistenciais, dirigidos a idosos e deficientes que não contribuíram, mas são amparados por programas de governo e pela sociedade brasileira através do INSS. Para ilustrar as afirmações acima, o universo de benefícios da Previdência Social, de acordo com o Boletim Estatístico da Previdência Social relativo ao mês de maio de 2010, contabilizou 396.566 novos benefícios, que corresponderam ao montante aproximado de R\$ 303 milhões, que se somam aos 27.391.315 de benefícios já mantidos, totalizando mais de R\$ 18 bilhões, pagos sob a forma de benefícios¹ aos segurados e dependentes. Estes números não contabilizaram contratos e outras formas de transferências que constituem um orçamento mensal e anual de relevância indiscutível em termos de economia nacional.

Para atender essa demanda, que é crescente, além de contar com o quadro funcional, o Ministério da Previdência Social buscou, a partir da década de 90, implantar tecnologias e práticas voltadas à melhoria das condições de trabalho, visando maior eficiência e melhor atendimento à sociedade.

Seguindo uma prática dominante e instalada no pensamento econômico internacional, de que havia a necessidade urgente de tornar os serviços públicos mais eficientes e menos onerosos para o Estado, vários modelos de administração vêm sendo impostos, experimentados, na busca dessa eficiência idealizada a partir dos moldes do 1º Mundo, oriundos da iniciativa privada e que possivelmente

¹ Disponível em http://www.inss.gov.br/arquivos/office/3_100623-151859-804.pdf, acesso em: 24/07/2010.

desconsideram as características e peculiaridades do setor público, sobretudo no que se refere aos objetivos da prestação de serviços e à relevância social desses serviços.

Entre essas práticas introduzidas nos últimos anos, no Instituto Nacional do Seguro Social está em andamento a implantação do Novo Modelo de Gestão que, além de contemplar alterações organizacionais ao nível da estrutura, tenta promover a qualificação dos servidores por meio de treinamentos à distância, cujos resultados ainda demandam uma avaliação conclusiva, cujos resultados não foram totalmente avaliados. Simultaneamente, foram promovidas modificações na matriz salarial dos servidores, extinguindo gratificações fixas e gerais e criando outras em substituição, vinculadas à produtividade.

Conforme curso ministrado aos servidores, incluindo o autor que é servidor do Instituto Nacional do Seguro Social desde 1982, a novidade é o estabelecimento de metas institucionais, vinculadas ao objetivo do órgão, que aferem indiretamente o padrão de desempenho individual que se manifesta diretamente no perfil de desempenho institucional da Agência da Previdência Social, da Gerência Executiva e da Gerência Regional².

Inserida nessa proposta, entre outras medidas adotadas para alcançar os objetivos da Administração está a Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social – GDASS que representa, no momento atual, aproximadamente 50% dos vencimentos brutos dos servidores Técnicos e Analistas do Seguro Social. Ao final da implantação dessa matriz de remuneração, em 2011, esse percentual deverá atingir algo em torno de 70% dos vencimentos brutos³. Aliada a alteração na matriz de remunerações, ocorreu a revisão da jornada de trabalho dos servidores, que passou de seis para oito horas diárias, num contexto em que os servidores já haviam estruturado suas vidas por mais de um quarto de século, cumprindo jornada diária de seis horas de trabalho. Durante aproximadamente um ano, entre a data de assinatura do acordo e a implantação do sistema eletrônico de controle de frequência, os servidores tiveram que se adequar à nova jornada de trabalho. Sobre essa questão cabe salientar que o acordo previu a opção para 30 horas semanais,

² Para maiores esclarecimentos ver Cartilha. Disponível em: http://escolavirtual.previdencia.gov.br/file.php/308/Biblioteca/GDASS_Cartilha.pdf. Acesso em 01 ago 2010.

³ Conforme cálculo realizado pelo autor com base no Termo de Acordo firmado em 16 de julho de 2008 entre o INSS e os representantes dos servidores. Disponível em: <http://www.fenasps.org.br/acordos/INSS.php>. Acesso em: 15 jul 2010.

mas implicava a redução da remuneração dos servidores que fizessem tal opção, uma vez que a citada gratificação foi implantada, indistintamente, com valor máximo (relativo à jornada de 40 horas semanais).

Apesar desse modelo de gestão ter o objetivo de melhorar a eficiência e resolutividade dos serviços, não há ainda um comparativo de eficiência entre os dois momentos distintos. Soma-se a isto o fato de que na situação anterior os resultados alcançados não eram definidos por metas, mas pelos próprios servidores e suas chefias, que buscavam, apesar das dificuldades, uma solução negociada ao nível das unidades executivas (Gerências, Agências, Serviços, Seções), onde o comprometimento e a determinação da equipe norteavam a busca pelos resultados.

Hoje, o programa implantado, além de impor metas e controles de toda a ordem, não foi discutido com a categoria ou com seus representantes. As medidas conhecidas e difundidas institucionalmente são uma espécie de indução de opiniões, resultados e propostas de convencimento, muito longe da discussão e do conhecimento necessários ao efetivo comprometimento antes existente.

Dessa reflexão surgem perguntas acerca do paradigma implantado na Previdência Social, sobretudo no que tange à eficácia da proposta frente aos custos sociais impostos por tais transformações, principalmente porque a proposta não foi discutida ou negociada com os demais agentes sociais envolvidos: servidores e sociedade.

A partir da observação empírica, alguns questionamentos são sugeridos aos servidores mais atentos e preocupados com as transformações que estão se sucedendo. Entre eles, acredita-se que mereça destaque o seguinte: o Novo Modelo de Gestão - NMG representou uma maior eficiência na prestação de serviços da Gerência Executiva do INSS de Porto Alegre?

Buscando alcançar resposta para tal questão, definiu-se como objetivo analisar os resultados apurados pelo INSS, mais precisamente na Gerência Executiva de Porto Alegre, desde a implantação do Novo Modelo de Gestão, com as alterações na matriz de remunerações e implementação de controles de desempenho, comparando-os com resultados anteriores. Para fins de análise foi definido o período compreendido entre janeiro de 1999 e junho de 2010. Especificamente, foram analisados os efeitos do Novo Modelo de Gestão sobre a eficiência na prestação de serviços da Previdência Social em Porto Alegre, dando ênfase à concessão de benefícios, em razão dos impactos dessa atividade sobre a

imagem da Instituição e da relevância desse serviço prestado à sociedade na capital gaúcha.

Para cumprir esta proposta, o texto foi dividido em três seções. A primeira faz uma apresentação do INSS, destacando alguns aspectos históricos da sua criação e dá uma noção da abrangência dos serviços prestados aos níveis nacional e regional. A segunda seção apresenta o Novo Modelo de Gestão, no que tange às origens, propostas e implantação no INSS. Na terceira seção, é apresentada a entrevista realizada com onze gestores do Instituto Nacional do Seguro Social, todos vinculados à Gerência Executiva do INSS em Porto Alegre, e um dirigente sindical da categoria, que também atua na área de benefícios. Através das entrevistas buscou-se elucidar o conhecimento desses profissionais acerca do modelo, das percepções individuais sobre o modelo propriamente, bem como alguns resultados e impactos percebidos, registrados ou não pelas estatísticas. Nesta mesma seção são destacadas questões relevantes apuradas nas entrevistas, bem como alguns dados secundários que demonstram a evolução de quantitativos e de indicadores, apurados no período compreendido entre 1999 e 2010, que sugerem algumas reflexões acerca dos resultados iniciais do processo de implantação do NMG. E por fim, apresentam-se algumas considerações e conclusões sobre a pesquisa e seus achados.

2 PREVIDÊNCIA SOCIAL E INSS

2.1 UM POUCO DE HISTÓRIA⁴

A Previdência Social brasileira, que completou oficialmente 87 anos de existência, tem suas origens ainda no império. A história da Previdência, considerando os diversos marcos registrados, teria de fato seu início com a edição do Decreto nº 9.912-A, datado de 26 de março de 1888⁵, que regulamentou a concessão de aposentadoria aos empregados do Correio. As condições para obter o benefício eram o exercício da atividade por 30 (trinta) anos e a idade mínima de 60 (sessenta) anos. A partir de então, várias caixas de aposentadorias e pensões foram sendo criadas, todas vinculadas a algum serviço público.

Contudo, e para todos os fins, o marco inicial é reconhecido e aceito como sendo a chamada Lei Eloi Chaves, cujo nome é uma referência ao autor do Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923⁶, que criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões para os empregados de cada empresa ferroviária. Em poucas palavras, o regime de Previdência criado com a Lei Eloi Chaves foi estendido a diversos trabalhadores, tais como os telegrafistas e radiotelegrafistas, mineradores, servidores dos demais serviços públicos concedidos ou explorados pelo poder público.

Ao seu tempo, vários institutos de Previdência foram criados, voltados ao atendimento de seus trabalhadores, cujo ponto comum era a atividade profissional, quer pela empresa ou pelo ramo de atividade.

Em verdade, ao longo de décadas, a configuração da Previdência Social no Brasil foi sendo forjada em função das demandas oriundas das necessidades dos trabalhadores de contarem com uma garantia de renda futura nos casos fortuitos e imprevistos ou com o intuito de garantir condições de vida digna após a aposentadoria dos trabalhadores.

⁴ O histórico da Previdência Social está disponível em:

<http://www.previdencia.gov.br/conteudoDinamico.php?id=64>. Acesso em: 09 ago 2010.

⁵ Conforme informação disponível em <http://www.previdencia.gov.br/conteudoDinamico.php?id=443>. Acesso em: 09 ago 2010.

⁶ Disponível em: <http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1923/4682.htm>. Acesso em: 17 ago 2010.

Pode-se afirmar, a partir da história da Previdência, que a origem do Instituto Nacional do Seguro Social não está definida pela publicação do Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990 que criou o INSS, mediante a fusão do IAPAS com o INPS, mas numa constante evolução que ainda está em andamento.

2.2 BENEFÍCIOS E ABRANGÊNCIA

Após 87 anos de existência, a Previdência Social, através do INSS é responsável por uma grande variedade de serviços prestados à população brasileira na área da seguridade social.

O INSS, atualmente, concede e mantém aposentadorias⁷ especial, por idade, por invalidez e por tempo de contribuição. A aposentadoria especial é concedida ao segurado que exerceu suas atividades com exposição a agentes físicos ou químicos prejudiciais à sua saúde e/ou integridade física por período de 15, 20 ou 25 anos de trabalho exposto a tais agentes. Tal prestação também alcança, além dos segurados empregados, os trabalhadores avulsos e os contribuintes individuais (autônomos), desde que este último tenha sido filiado à cooperativa de trabalho. No caso da aposentadoria por idade, esta é devida ao segurado urbano que completar 65 anos de idade, do sexo masculino, ou 60 anos, do sexo feminino (no caso dos trabalhadores rurais, a idade é 60 anos e 55 anos, respectivamente). Além da idade, o trabalhador deverá comprovar, pelo menos, 180 contribuições mensais para os inscritos a partir da Lei nº 8.213/91⁸. No caso dos trabalhadores inscritos antes da referida lei, a quantidade de contribuições depende da data de implementação da condição básica, idade, e obedece a uma tabela específica que atualmente compreende 174 contribuições mensais.

Ainda na linha das aposentadorias, tem-se a modalidade decorrente de invalidez, quer por acidente de trabalho ou doença, que incapacite o segurado de exercer atividade laborativa por tempo indeterminado. Para ter direito a tal benefício, além ter de ser reconhecida a invalidez para o exercício de atividade remunerada, o segurado deverá ter contribuído, pelo menos, por doze meses no caso de doença.

⁷ A relação de benefícios da Previdência Social está disponível no sítio <http://www.inss.gov.br>.

⁸ Disponível em: <http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1991/8213.htm> (com atualizações). Acesso em 17 ago 2010.

Para o acidente de trabalho não é exigida carência para obtenção do benefício. E por fim, a aposentadoria por tempo de contribuição é devida ao trabalhador que comprovar, no mínimo, 35 anos de contribuição se do sexo masculino ou 30 anos de contribuição, se do sexo feminino. Para completar os requisitos exigidos pela Previdência Social, além do tempo de contribuição, é necessário um período de carência, correspondente a um número mínimo de contribuições mensais indispensáveis para tanto. De forma análoga à aposentadoria por idade, os segurados inscritos a partir de 25 de julho de 1991 devem ter, pelo menos, 180 contribuições mensais. Os segurados que já estavam inscritos nessa data devem cumprir carência conforme a tabela progressiva referida anteriormente.

Entre o rol de benefícios da Previdência Social tem-se o auxílio doença, devido ao segurado que, acometido de doença ou vítima de acidente de trabalho, permaneça incapaz de exercer suas atividades. Também na linha dos auxílios, tem-se o auxílio reclusão, que é um benefício devido aos dependentes dos segurados reclusos e será pago durante o período em que o segurado permanecer na prisão em regime fechado ou semi aberto. Para que os dependentes façam jus ao benefício, o segurado, na data da reclusão tem que possuir, no mínimo 12 contribuições e qualidade de segurado.

Aos dependentes a Previdência Social ainda garante a concessão de pensão por morte, devida a partir da data do óbito do segurado, desde que este tivesse qualidade de segurado nessa data.

A Previdência ainda é responsável pelo salário família, benefício pago ao segurado com renda mensal de até R\$ 810,18, no valor de R\$ 27,64 por filho de até 14 anos incompletos ou inválido⁹.

Restam ainda o salário maternidade, para o qual não há número mínimo de contribuições para ter direito ao benefício, e é pago à segurada por ocasião do parto, (inclusive o natimorto e aborto não criminoso), adoção ou guarda judicial para esse fim. E para encerrar, a Previdência também “gerencia” benefícios de prestação continuada da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS, devidos aos idosos com mais de 65 anos ou inválidos, cujas famílias tem renda per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, sendo responsável pela habilitação, concessão e pagamento dos benefícios, cujos recursos para custeio provêm do Ministério do Bem-Estar Social,

⁹ Conforme Portaria Interministerial MPS/MF nº 333, de 29 de Junho de 2010.

que coordena a Política Nacional de Assistência Social¹⁰

Esta gama de benefícios, relacionados e descritos sumariamente, de acordo com o Boletim Estatístico da Previdência Social – Maio 2010¹¹, totalizaram no mês de referência 396.566 novos benefícios, num montante aproximado de R\$ 302.646.000,00 que se somam aos 27.391.315 de benefícios já mantidos, totalizando mais de R\$ 18 bilhões.

Esses dados são uma demonstração da relevância dos serviços prestados pelo INSS e da responsabilidade social dessa instituição e de seus servidores.

No caso da Gerência Executiva do INSS em Porto Alegre, objeto da pesquisa, os dados não são menos significativos. Para uma população estimada de 1.436.123¹² habitantes, atualmente são requeridos 8.415 benefícios das diversas espécies. Destes, foram concedidos 5.012 benefícios por mês¹³. Além dos novos requerimentos, a Gerência ainda mantém, através das Agências da Previdência Social da capital, outros 352.036 benefícios¹⁴, que totalizam mais de R\$ 316 milhões¹⁵, valor que é transferido aos segurados da Previdência Social residentes na região metropolitana e que tem significância como forma de promover a inclusão social e a manutenção de condições dignas de subsistência.

2.3 QUADRO FUNCIONAL

O Instituto Nacional do Seguro Social conta com 38.062 servidores ativos, de acordo com os dados contabilizados em março de 2010 (que é a mais recente publicação oficial). Deste total, 22.219 servidores, 58% atuam nas Agências da Previdência Social distribuídas pelo território nacional.

¹⁰ Para maiores esclarecimentos ver Lei nº 8.742 - de 07 de dezembro de 1993 - dou de 08/12/93, com alterações. Disponível em <http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1993/8742.htm>. Acesso em: 11 ago 2010.

¹¹ Disponível em http://www.inss.gov.br/arquivos/office/3_100623-151859-804.pdf. Acesso em: 24 ago 2010.

¹² Conforme estimativa do IBGE, cujos dados estão disponíveis em <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>, acesso em: 09/08/2010.

¹³ Dados extraídos do Sistema Único de Benefícios, módulo BMD2, Concessão, consulta realizada em 26/07/2010, dados relativos a competência junho/2010.

¹⁴ Dados extraídos do Sistema Único de Benefícios – BMD2 – Atualização, competência junho/2010, acesso em: 28/07/2010.

¹⁵ Dados extraídos do Boletim Mensal da Gerência Executiva em Porto Alegre, fonte SUIBE.

A Gerência Executiva de Porto Alegre é composta por nove Agências da Previdência Social que prestam atendimento direto aos segurados. O quadro funcional é composto por 332 servidores, que representam 51,23% do total de servidores lotados nessa regional, que é 648 servidores das diversas categorias funcionais.

Em virtude das alterações recentes nas páginas da rede virtual corporativa, algumas informações deixaram de estar disponíveis para os servidores, tais como escolaridade dos servidores, valor da folha de pagamentos, número de aposentados e outros dados que num conjunto ganham relevância quando se realiza uma pesquisa mais acurada.

Os sistemas atualmente não oferecem condições de acesso ao quantitativo de servidores ao longo do tempo, impedindo a criação de uma série histórica. Os únicos dados disponíveis estão relacionados ao nível federal nos Boletins Estatísticos Anuais do Ministério do Planejamento, cujos dados são totalizados por ministério. Entretanto, através de consulta ao Sistema de Administração de Pessoal (SIAPE), foi possível constar que no Estado do Rio Grande do Sul, em 1999, havia 2.388 servidores lotados no INSS, distribuídos entre os diversos órgãos da autarquia e compondo as diversas categorias funcionais. Em março de 2010, esse número era de 2.298 servidores. Se considerarmos que, entre 2004 e 2007, somente a Gerência Executiva do INSS em Porto Alegre perdeu cerca de 180 servidores das categorias funcionais de Procurador Autárquico e Auditor Fiscal, e considerando ainda que o mesmo ocorreu nas outras oito Gerências Executivas do Estado, evidentemente em proporções diversas, pode-se facilmente constatar que a admissão de servidores não foi suficiente para repor eventuais reduções no quadro de pessoal durante o período compreendido entre 1999 e 2010. E mais, pode-se ainda inferir que o quadro de pessoal composto pelas categorias funcionais vinculadas diretamente a prestação de serviços na área da seguridade social em 1999 era significativamente menor, se comparado ao que se tem atualmente.

Através das informações apresentadas nesta seção fica clara a abrangência e a relevância do Instituto Nacional do Seguro Social, no que se refere a sua finalidade e aos serviços que presta à sociedade brasileira, bem como permitiu referenciar algumas peculiaridades que fogem ao conhecimento comum do homem médio.

Diante da relevância e da responsabilidade social dessa Instituição, qualquer alteração significativa na estrutura organizacional e no modelo gerencial merece

atenção especial, tratamento adequado, sob pena dos resultados não alcançarem os objetivos propostos ou planejados pela administração central.

Nas próximas seções, além de uma breve revisão da reforma gerencial brasileira, serão abordadas a reforma institucional e gerencial no INSS.

3 A REFORMA ADMINISTRATIVA E O NOVO MODELO DE GESTÃO

3.1 INSPIRAÇÃO EXTERNA E CONCEPÇÕES INTERNAS DA REFORMA

Desde as crises do petróleo nos anos 70, o mundo ocidental iniciou uma grande reflexão acerca da função, estrutura e forma de agir dos Estados. A recessão econômica originada pela primeira crise do petróleo em 1973 também provocou comportamento semelhante em relação aos padrões de desenvolvimento experienciados pelos países ocidentais até então. Com o advento da segunda crise do petróleo, em 1979, o processo acelerou-se e a busca por soluções começou a permear inclusive as estruturas dos países, na época chamados subdesenvolvidos e, entre eles o Brasil. Neste contexto, as crises econômicas internacionais promoveram a incapacidade do Estado em continuar com sua intervenção na economia por força de escassez de recursos para tal finalidade.

A procura por soluções para a crise e para o endividamento internacional atravessou os anos 80. Na Europa, o governo inglês, sob o comando de Margareth Thatcher, avançou no sentido de rever a participação do Estado na economia, dando início a uma reformulação que, grosso modo, transformaria o público em privado, com forte redução da participação do Estado na economia e grande diminuição da força de trabalho do setor público. Nos Estados Unidos, Ronald Reagan adotou posição semelhante, ambos seguindo uma tese de Estado Mínimo, promovendo privatizações e não intervindo no mercado, que segundo a corrente dominante, seria um ente capaz de gerar as soluções para alcançar a estabilidade econômica.

No caso Latino Americano, a crise econômica levou os países mais ricos (e credores) a estudar a situação, capitaneados pelos Estados Unidos. De acordo com Fiori (1996), dentre as propostas discutidas, um *paper* de John Williamson, apresentado em 1989 no *International Institute for Economy*, em Washington, que se tornou conhecido por Consenso de Washington, passou a servir de receita para a solução da crise Latino-americana, que por sinal não era apenas econômica, mas também política.

Para solucionar o problema fiscal que, em poucas palavras, significa um descompasso entre receitas e despesas, sendo esta última maior que a primeira, a

solução proposta era a de reduzir a atuação e o tamanho dos Estados. Além da tese do Estado Mínimo, também a eficiência desse Estado deveria ser revista e melhorada. Na verdade, conforme Filgueiras (2000), o efeito dos paradigmas da corrente neoliberalista que ganhou espaço no pensamento econômico não eliminou a intervenção dos Estados nas economias nacionais e sim provocou um redirecionamento dessas intervenções.

É justamente nesse ínterim que se pensa a reforma do estado brasileiro, assunto que envolveu grandes nomes e várias propostas, das quais se fará referência quando oportuno.

No Brasil, o governo Collor (iniciado em 1990) deu início ao processo de desestatização e de redução do Estado, cuja seqüência ficou por conta de Itamar Franco e foi aprofundada por Fernando Henrique Cardoso. Mas a bem da verdade, o processo de reforma do Estado, segundo Abrucio (2007), já havia sido iniciado no final do governo militar, em razão da crise do regime e do modelo nacional-desenvolvimentista.

A Constituição Federal de 1988, sob vários aspectos, significou um grande avanço para a sociedade brasileira, no que se refere à administração pública, representou a manutenção dos princípios herdados do velho regime no que tange à hierarquia, rigidez e centralização, segundo Bresser Pereira (1998). Segundo esse autor, a criação de um “regime jurídico único” para toda a administração pública federal, a estabilidade, a rigidez dos concursos, a perda de autonomia das autarquias e fundações, assim como um sistema de aposentadorias e pensões que privilegiaram os servidores públicos, contribuíram para inibir as novas orientações da administração pública. Acrescenta ainda que a transformação de servidores celetistas em estatutários foi o mais grave dos privilégios.

Contudo, sob a luz das concepções neoliberais resultantes da globalização econômica que permeavam as ações políticas e fiscais brasileiras, a reforma do Estado, segundo Bresser Pereira (2008, p. 392), somente seria iniciada em meados de 1995, quando o “Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) conseguiu que fosse aprovado pelo Comitê Presidencial de Reforma do Estado o plano diretor da reforma do aparelho de Estado.”

3.2 PROPOSTA E PRINCÍPIOS DA REFORMA

A primeira ação efetiva, no sentido de demonstrar a determinação de promover uma reforma do Estado brasileiro, foi a criação do MARE. Uma das ações desse ministério, criado em 1995, foi materializada pela edição do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, publicado neste mesmo ano.

Na página 17 do citado plano (MARE, 1995) consta

[...] o paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios de confiança e de descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivo à criatividade. Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. À avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho, e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão cliente, do controle por resultados, e da competição administrada.

Para Bresser Pereira (1999, p. 6), a reforma gerencial é um “fenômeno histórico, que ganhou força nas últimas duas décadas, quando as pessoas começaram a perceber que uma das razões da atual crise fiscal do Estado era a ineficiência estrutural da administração pública burocrática”.

Dentro dessa noção, a proposta deveria privilegiar a eficiência, a eficácia, a redução da estrutura do Estado, ampliação da autonomia dos gestores e deveria compreender mecanismos de controle horizontal e vertical. Sobre a questão da eficiência, cabe ressaltar que a burocracia técnica, na concepção weberiana, seria uma forma para alcançá-la. Contudo, as distorções desse modelo administrativo foram sendo promovidas pelos próprios Estados, tornando-os, contraditoriamente, ineficientes. Ainda sobre este aspecto, mas com uma apreciação holística, também é oportuno destacar que sob a visão do Positivismo a ciência teria o papel de promover e reorganizar a sociedade segundo critérios formulados a partir do conhecimento científico, buscando alcançar maior eficiência através das técnicas e da cooperação.

Neste contexto, é oportuno abrir parênteses e salientar que a eficiência, além de ser um dos princípios da administração pública, conforme dispõe o artigo 37 da Constituição Federal de 2008, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98, deve ser entendida como associada à racionalidade e “...representa

a relação entre recursos aplicados e produto final obtido: é a razão entre o esforço e o resultado, entre a despesa e a receita, o custo e o benefício resultante” (Chiavenato, p. 128)

Ainda sobre eficiência, sobretudo relacionada à administração pública, Andriolo (1998, p. 151) destaca que

A eficiência na administração pública admite duas dimensões. Uma é relacionada com a produtividade operacional, fundamentada na racionalidade administrativa. Nessa dimensão, necessita-se de recursos humanos capacitados e qualificados para desempenharem a contento suas atribuições. Essa qualificação pode ser obtida através do treinamento. A outra dimensão da eficiência diz respeito à essência política da administração pública, no sentido de democratizar a gestão, de favorecer a participação, de repensar o modo de realizar as atividades, enfim, de cumprir eficientemente sua função social. Esses objetivos terão mais chances de serem alcançados se os recursos humanos forem criativos e comprometidos, o que exige uma mudança de comportamento organizacional.

Voltando à reforma administrativa brasileira, baseada no modelo adotado pela Grã-Bretanha, a proposta previa, de acordo com Bresser Pereira (1999, p. 7) “a descentralização para estados e municípios de serviços sociais”, assim como trazia “a decisão de privatizar as empresas estatais que produzem bens e serviços para o mercado”, itens que também fizeram parte do Plano Diretor da reforma.

Outra questão importante prevista no Plano Diretor se referia à transferência dos serviços de apoio à administração pública (como por exemplo: limpeza, higienização, vigilância patrimonial e consultoria) ao setor privado, através da terceirização, prática esta que já havia sido amplamente adotada pela iniciativa privada. Conforme salientou Bresser Pereira (1999, p. 7), uma inovação desse plano era a proposta de transferência de “atividades sociais e científicas, que a sociedade acredita devam ser total ou parcialmente financiadas pelo Tesouro, para o setor público não-estatal, transformando-as em organizações sociais”.

Partindo-se dessas idéias, foi constituído um arcabouço legal que estabeleceu normas e ofereceu ferramentas legais para a instauração do modelo de gestão implantado no Brasil que, segundo Bresser Pereira (1999, p.9), é um modelo bem sucedido, porque a “Reforma Gerencial da Administração Pública Brasileira, lançada em 1995, avançou nas três dimensões previstas pelo Plano Diretor: a institucional, a cultural e a gerencial.”

Possivelmente o sucesso decorra também de aspectos ressaltados por Schommer (2003, p. 106), uma vez que aparentemente o processo brasileiro oportunizou “a modernização da gestão, por meio de mecanismos de descentralização, democratização da gestão, formação e qualificação de servidores, valorização do funcionalismo, reforço a sistemas de apoio a decisões, implantação de sistemas de avaliação de desempenho, programas de qualidade e produtividade e redução de custos.”

De acordo com Matias-Pereira (2008, p. 75), a reforma iniciada em 1995 “propõe uma reconfiguração das estruturas estatais baseada na substituição do modelo burocrático de administração pública por um modelo gerencial.”

A crença na possibilidade de transferência das práticas bem sucedidas do setor privado para o setor público, ainda que parcialmente, a incorporação crescente de novas tecnologias, assim com a visão focada na “qualidade total” dos serviços, foram alguns balizadores da reforma administrativa. Acrescentando-se a descentralização, os controles dirigidos aos resultados, incentivos a competição administrada, além de muito trabalho na formulação dos arranjos técnicos e políticos para conceber uma emenda constitucional, deram consistência à reforma iniciada entre 1995 e 1998. Pode-se perceber que muito foi feito para concretizar o modelo de administração gerencial que se tem atualmente.

Uma constante no processo de reforma da administração pública brasileira é a eficiência. Trazida do setor privado, juntamente com as práticas dos modelos adotados por aquele setor, a eficiência tem um viés econômico, caracterizado por Matias-Pereira (2008, p. 75) pela “aplicação da lógica de mercado dentro do setor público”.

No contexto em que a reforma foi idealizada e posta em prática, a lógica possivelmente foi adaptada, substituindo o lucro por redução de custos, sobretudo no momento em que se buscava a estabilidade econômica e o ajuste fiscal.

Porém, o conceito de eficiência adotado no início do processo estava longe do conceito de eficácia em termos de finalidade, uma vez que não era suficiente reduzir custos, mas principalmente prestar bons serviços. Neste sentido, a noção ou o conceito de eficiência econômica são incompletos para o setor público porque o objetivo não é o lucro mas a prestação de serviços a um custo justo e factível. A melhor opção seria uma combinação de eficiência e eficácia, sendo esta última diretamente relacionada ao objetivo institucional.

Em se tratando de administração pública e considerando-se todos os princípios e normas que regem tal questão, é indispensável lembrar que a “boa administração” deve nortear-se pelos princípios constitucionais, bem como pelos princípios democráticos. Neste sentido salienta-se o que refere Lopes (2009, p.48), citando Braga (1998), quando afirma “que as capacidades de gestão e condução integram a capacidade gerencial, o que implica [...] Criar condições necessárias para a participação ampla de todos os atores e grupos sociais envolvidos.” Assim, é oportuno “Considerar a negociação como instrumento fundamental de ajuste gerador de consenso capaz de sustentar e viabilizar propostas de ação conjunta”, conforme citou Lopes (2009, p.48), sobretudo considerando que o objetivo da administração pública é a prestação de serviços à comunidade. No caso do INSS, essa atividade é orientada aos segurados da Previdência Social, bem como aos seus dependentes.

Norteadada pela responsabilidade social e pela necessidade de ampliar e melhorar a prestação de serviços à sociedade, foi conduzida a reforma administrativa no INSS, cujo processo e reflexos iniciais são apresentados a seguir.

3.3 REFORMA ADMINISTRATIVA E INSS: PRIMEIROS REFLEXOS

O Instituto Nacional do Seguro Social acompanhou, na prática, todo o processo de reforma gerencial da administração pública brasileira, ao nível federal.

Num primeiro momento, houve a criação do INSS, a partir da fusão do INPS (Instituto Nacional de Previdência Social) e do IAPAS (Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social), unindo os órgãos responsáveis pelos benefícios e pela arrecadação das contribuições que os custeava, isto em junho de 1990.

No momento seguinte, as alterações estruturais começaram a ocorrer de modo a reduzir e racionalizar a instituição, tentando torná-la mais ágil e compacta. As mudanças mais significativas foram observadas na estrutura da alta administração, assim como nos órgãos de execução.

Em 1992 foram criadas as Gerências Regionais do Seguro Social. O território gaúcho foi dividido em áreas ou jurisdições vinculadas a cada uma das gerências recém criadas. Entre elas, a Gerência de Porto Alegre que, além da capital, atendia

os municípios de Viamão, Alvorada e Cachoeirinha. Os Postos de Benefícios, que eram especializados¹⁶, foram adaptados para atender todas as modalidades de benefícios. Neste contexto, foi promovido um remanejamento de pessoal, visando qualificar os diversos postos para atender as diversificadas demandas criadas pela nova estrutura. As gerências passaram a ter uma certa autonomia, que ficava restrita a manutenção de contratos de prestação de serviços e de administração de pessoal. Nessa época ainda estava em implantação o sistema informatizado de concessão de benefícios, que passaria a ser utilizado indistintamente por todas as unidades da Previdência Social durante os anos seguintes.

Em meados dos anos 90, todos os Postos de Benefícios da Gerência Regional do Seguro Social da capital estavam “informatizados” e atendendo todas as espécies de benefícios. Neste contexto, paralelamente às alterações promovidas na legislação, tanto de benefícios quanto de pessoal, além da referida emenda constitucional, o quadro político e institucional transformou-se gradativamente até chegar ao formato instituído em 1999, quando foram criadas as Gerências Executivas. Estas incorporavam as áreas fins da Previdência Social e agregavam toda a estrutura das extintas Superintendências Estaduais, ou seja, tinham plena autonomia. Naquele momento houve uma readequação das jurisdições e de pessoal, uma vez que as atividades desenvolvidas pela Superintendência, tais como logística, pessoal, procuradoria, passavam a compor a estrutura das novas Gerências Executivas.

Ao nível de prestação de serviços, a “informatização” já estava instalada e voltada ao atendimento dos segurados. As agências do INSS passaram a contar com sistemas que permitiam a concessão de benefícios, bem como a manutenção e atualização dos benefícios concedidos, que compunham a base de dados do Instituto. Os sistemas também permitiam executar tarefas que em momentos anteriores eram manuais e demandavam muito tempo, esforço esse que poderia ser redirecionado quando utilizada a ferramenta correta ou atualizada. Muitas rotinas da área de benefícios, entre elas a perícia médica já estavam automatizadas, ou seja, as informações relativas aos segurados, que se poderia chamar de prontuário, eram

¹⁶ Alguns Postos apenas concediam benefícios, outros apenas mantinham e, entre os que concediam, ainda existia uma especialização por conta das espécies de benefícios, tais como: auxílio doença (incapacidade), aposentadorias, pensões e etc.

inseridas na base de dados, assim como os resultados das perícias a que eram submetidos os segurados que buscavam benefícios por incapacidade laborativa.

Outro grande avanço foi a utilização das informações do Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS. Sobre esta questão, conforme constou na Portaria nº 6.247, de 28 de dezembro de 1999, que aprovou o Regimento Interno do INSS, um dos objetivos institucionais era

[...] desenvolver análises e pesquisas voltadas ao aperfeiçoamento dos mecanismos de reconhecimento de direitos ao recebimento de benefícios, buscando a inversão do ônus da prova mediante utilização dos dados do Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS.¹⁷

Alguns anos mais tarde, a Orientação Interna Conjunta INSS/DIRAR/DIRBEN nº 040, de 11 de janeiro de 2002 (INSS, 2002), estabeleceria os procedimentos a serem adotados para a utilização do CNIS para fins de reconhecimento de direito aos benefícios previdenciários, bem como definiria os critérios para adequação desse cadastro no que tange à alteração, inclusão ou exclusão das mencionadas informações. Isto porque o cadastro trazia inconsistências e estava incompleto e precisaria ser complementado e corrigido, quando necessário.

Neste mesmo ano, a Orientação Interna Conjunta DIRAR/DIRBEN/DIROFL n.º 58, de 23 de outubro de 2002 (INSS, 2002b), definiria os procedimentos a serem adotados para fins de reconhecimento automático do direito aos benefícios previdenciários, com base no CNIS. Mas vários problemas foram (e ainda são) enfrentados desde então.

3.40 NOVO MODELO DE GESTÃO PROPRIAMENTE DITO

Nas palavras do então Ministro da Previdência Social, José Cechim (2002, p. 73),

Os produtos esperados do Novo Modelo de Gestão são a Modelagem e Revisão de Processos e Recomendações para a Estrutura organizacional; a

¹⁷ Art. 41, inciso I, da Portaria nº 6.247, de 28 de dezembro de 1999, em que são estabelecidas as competências da Coordenação-Geral de Análises e Pesquisas.

Identificação de Sistemas e Estrutura de Dados; o Programa de Avaliação de Conformidade e Certificação dos Sistemas de Informação.

Conforme o Ministro, para dar início ao processo “foi contratada consultoria que aporta conhecimentos técnicos de reengenharia de processos de trabalho. A consultoria desenvolve seus trabalhos juntamente com uma equipe de servidores que conhecem os processos de trabalho do INSS”. (2002, p. 74)

Ao nível mais geral da Instituição, as informações e noções acerca do modelo de gestão, ainda em fase de implantação, não foram objeto de discussão, debate ou disseminação entre a maioria dos gestores, mesmo na etapa de análise do negócio e prospecção acerca dos processos de trabalho. As informações, poucas, foram difundidas conforme a conveniência da administração e princípios norteadores do processo, de acordo com o que se pode observar a partir dos documentos difundidos institucionalmente, tais como **Escopo do novo modelo de gestão, Entendendo o novo modelo de gestão e Perguntas e respostas sobre o novo modelo de gestão**¹⁸, entre outros divulgados a partir de 2007 pela Escola da Previdência Social através de cursos à distância. Informações e entendimentos sobre esse assunto também foram colhidas durante as entrevistas que compõe a pesquisa e serão apresentadas oportunamente.

Neste contexto, é oportuno salientar que antes da concepção do modelo, a legislação e as normas internas já haviam sofrido algumas adaptações para adequarem-se às propostas que seriam desenvolvidas e posteriormente aprimoradas.

Segundo os objetivos institucionais, o Novo Modelo de Gestão tem como propósito, grosso modo, além da excelência no atendimento, oferecer maior transparência dos serviços, simplificar rotinas e ampliar a cobertura da Previdência Social, tudo pautado pelos princípios da economicidade e da gestão por resultados.

Para dar vida a tal proposta, foi lançado um edital de concorrência pública internacional para contratação de empresa que tinha por finalidade a execução de três serviços: modelagem e revisão dos processos e recomendações para a estrutura organizacional, identificação de sistemas e estruturação dos dados e programa de avaliação de conformidade e certificação dos sistemas de informação.

¹⁸ Material oferecido no curso Entendendo o Novo Modelo de Gestão. Disponível em: <http://escola.previdencia.gov.br/>. Acesso em: 05 nov 2009.

Conforme referiu Saliba (2003, p. 6), citando o Edital de Concorrência Pública Internacional nº 466/2001 – Proposta Técnica, Apresentação do Consorcio, foi contratado um consórcio, composto por quatro empresas – estrangeiras e brasileiras,

Especialmente formado para responder, de forma integrada, às múltiplas exigências multidisciplinares e intersetoriais que a prestação de serviços técnicos em revisão de processos, seu detalhamento e documentação, a identificação dos sistemas de informação necessários ao suporte operacional e gerencial do INSS, assim como o plano de certificação, requer.

Para operacionalizar o trabalho, juntamente com os técnicos contratados através do consórcio, foram constituídas equipes, cujos membros do Instituto foram indicados pelas respectivas chefias e que, segundo Saliba (2003, p. 26)

Ao mesmo tempo em que alguns poucos servidores conheciam o que é o Projeto, porque participaram de toda a sua concepção, da confecção do Termo de Referência e do processo de licitação, outros tantos sabiam apenas que foram indicados, por suas diretorias, para trabalhar em um Projeto chamado “Novo Modelo de Gestão do INSS”. Conheciam-no superficialmente ou não o conheciam em seu escopo e objetivos.

Em razão das dificuldades encontradas, quer pelas alterações nas equipes, substituição de gerentes, atrasos, ou outras, os trabalhos iniciados em 28 de janeiro de 2002 não foram completamente concluídos no tempo previsto.

3.5O NOVO MODELO DE GESTÃO SUCINTAMENTE EXPLICADO

De modo geral, a maior fonte de informação sobre o modelo de gestão foi um treinamento à distância, através do curso ENTENDENDO O NOVO MODELO DE GESTÃO, com duração de 10 horas aula, realizado a partir de 2007.

Em sua apresentação, o curso trazia o seguinte objetivo: “Esperamos que, ao término do estudo, você possa avaliar o Novo Modelo de Gestão da Previdência Social com ênfase nas vantagens que ele trará tanto para os servidores e empregados quanto para os segurados.” (INSS, 2009)

De acordo com o que foi disseminado institucionalmente, o Novo Modelo de Gestão foi idealizado a partir de questionamentos que envolviam a identificação de todos os usuários (internos e externos) e a conscientização acerca desse aspecto. Igualmente, foi identificada toda a legislação e a normatização interna, que envolvem e definem a atuação do INSS, além de promover reflexões internas, institucional e individual, sobre a atuação dos agentes e o real cumprimento de suas funções sociais. Essa reflexão ocorreu no nível da alta administração e a partir das respostas alcançadas, começaram a surgir propostas sobre o realinhamento da prestação de serviços e de estrutura organizacional para tanto, incluindo sistemas, quadro funcional, instalações físicas e instrumentais de trabalho, incorporando noções de perfis profissionais e competências.

A construção do Novo Modelo de Gestão compreende cinco fases distintas e complementares¹⁹:

- A primeira abordou um processo de “consolidação dos dispositivos legais aplicáveis à Previdência Social”, além de também consolidar as ações estratégicas e norteadoras do Novo Modelo de Gestão.
- Na segunda fase foram relacionados os processos de trabalho e comparados com real necessidade, de modo a criar um Modelo Lógico Idealizado – MLI para as diversas áreas de atividade do INSS.
- Na terceira fase, dispo de informações relativas ao modelo vigente e confrontado-o com o Modelo Lógico Idealizado, foram pensadas a modelagem de processos novos, a reestruturação de processos antigos e a otimização dos processos que necessitam de pequenos ajustes.
- A quarta fase compreende a modelagem propriamente dita, desde os chamados macroprocessos até os processos mais simples, ditos transacionais, de modo a conceber uma “primeira versão do Manual de Processos do INSS”.²⁰
- A quinta e última fase compreende o detalhamento do citado manual, a definição de sistemas de informação adequados aos novos

¹⁹ Conforme consta no Escopo do Novo Modelo de Gestão, p. 5. Disponível em: www.escolavirtual.previdencia.gov.br. Acesso em: 05 nov 2009.

processos, a modelagem de dados para os sistemas e a certificação dos mesmos.

Segundo foi informado no curso Entendendo o Novo Modelo de Gestão, ainda em 2004 foi definida a proposta do Novo Modelo de Gestão e a implantação iniciou nos anos seguintes (2005 e 2006). Desde então os sistemas estão sendo objeto de trabalho por parte de grupos formados por servidores de diversos Estados, reunidos em Brasília.

De acordo com a proposta do Novo Modelo de Gestão, ao final do processo, o INSS contará com oito sistemas principais, sendo que os mais relevantes e diretamente relacionados à área finalística do INSS são o CNIS, SIBE I e SIBE II, brevemente descritos a seguir.

- **CNIS** – criado a partir das bases de dados da Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social - GFIP, Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/PASEP, Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, entre outros, é uma ferramenta para gestão de cadastro dos segurados e beneficiários da Previdência Social.
- **SIBE I** – compreende a área de benefícios, no que se refere ao reconhecimento de direitos, tanto na área de manutenção quanto na manutenção de benefícios, além de incorporar rotinas de recursos, revisões, cálculos e etc.
- **SIBE II** – compreende os pagamentos de benefícios, a reabilitação profissional e a área de compensação previdenciária.

Além dos sistemas citados acima, o Novo Modelo de Gestão ainda compreende sistemas para Orçamento e Finanças, Logística, Imóveis, Contencioso Judicial e Gestão de Documentos.

Na área de Tecnologia da Informação – TI, o modelo prevê a modernização e adequação dos equipamentos, mediante uma avaliação qualitativa e quantitativa, bem como a criação de uma estrutura de comunicações eficiente e que incorpore as novas tecnologias disponíveis.

Na área de recursos humanos, além da preocupação com a difusão e incorporação da nova cultura institucional criada a partir da proposta do Novo Modelo de Gestão, em tese, privilegia-se o desenvolvimento de competências, a readequação do quadro funcional e do plano de carreira e um gerenciamento das

capacitações técnicas, principalmente voltadas à educação para utilização dos novos sistemas. Neste sentido, ainda em 2006, com base no Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006²¹, é criada a Escola da Previdência Social, cujo objetivo era iniciar um processo de capacitação de pessoal, à distância, visando a preparação dos servidores para a implantação do Novo Modelo de Gestão. Neste mesmo ano, o Ministério da Previdência Social cria o Comitê de Governança de Capacitação da Previdência Social e estabelece prazos para o grupo de trabalho apresentar o Projeto da Escola da Previdência Social, assim como estabelece as diretrizes e objetivos da escola, e entre estas a melhoria dos “níveis de desempenho e eficiência de cargos e funções”.²²

A leitura do texto PERGUNTAS E RESPOSTAS SOBRE O NOVO MODELO DE GESTÃO, dá uma noção sobre as grandes e profundas alterações que estão em fase de implementação e implantação, dentre elas, merecem destaque as seguintes:

- Ambiente de trabalho - sair de um modelo muito operacional para um papel mais gerencial; isso se reflete na automação de muitos processos [...] na validação de informações e no gerenciamento dos processos de trabalho.
- Segurança - a principal mudança se refere ao ônus da avaliação dos direitos do segurado [...] a responsabilidade passa a ser concentrada na atualização do cadastro.
- Processos de trabalho – [...] afeta diretamente o perfil e a cultura interna dos servidores [...] implicam mudança profunda no modelo que os servidores do INSS estão habituados a operar, pois a forma de atendimento e a postura de cada servidor serão afetadas. (2009c, p. 2)

Para atender a essas transformações, o perfil de competências do servidor será diferente, necessitando “habilidades de gerenciamento, trabalhar com planejamento, gestão por resultados em novo ambiente tecnológico...” (2009c, p. 3)

Todos os aspectos relacionados até então, aliados ou decorrentes da incorporação da metodologia conhecida como *Balanced Scorecard*, ou simplesmente BSC, passaram a nortear as ações da administração do INSS, com repercussão direta sobre as áreas de prestação de serviços.

Desta forma, a Instituição passou a reorganizar-se e atuar voltada para a estratégia estabelecida, que é a essência do BSC.

²¹ Disponível em , acesso em <http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/2006/5707.htm>. Acesso em:10/08/2010.

²² Conforme inciso II do artigo 6º da Portaria MPS Nº 455, de 08 de dezembro de 2006.

Esse modelo proporcionou a geração de um Mapa Estratégico voltado à missão institucional e que aponta os objetivos a serem alcançados.

A esta altura, o leitor poderá estar se perguntando: qual a razão desse aspecto não ter sido citado ou abordado anteriormente? A resposta é simples. De fato, essas informações passaram a ser veiculadas e difundidas entre os gestores em geral apenas em setembro de 2010, quando foram oferecidos dois cursos pela Escola da Previdência Social: Gestão de APS e Gestão Estratégica. Ambos foram ministrados por meio virtual e foram dirigidos principalmente aos gestores e aos servidores interessados no assunto, entre eles o autor desta pesquisa, que até então estavam diretamente envolvidos pelo processo, mas não tinham, em sua maioria, a clareza relacional de suas ações.

3.6 O NOVO MODELO DE GESTÃO NA PRÁTICA

Até o momento, além da implantação e desenvolvimento dos sistemas utilizados nas diversas áreas do INSS, bem como a reforma e construção de novas Agências da Previdência Social, com ênfase na ampliação da rede de atendimento, ainda não se pode observar muito. Mas, como foi frisado no Escopo do Novo Modelo de Gestão (2009b, p. 12), o “processo é longo, progressivo, mas irreversível, e ele já começou”

Na área de benefícios, sobretudo no que se refere ao reconhecimento de direitos, as alterações são mais visíveis, principalmente a partir do advento da Orientação Interna Conjunta INSS/DIRAR/DIRBEN nº 040, de 11 de janeiro de 2002, que permitiu, com base no cadastro oferecido pelo sistema CNIS e seus aperfeiçoamentos, a chamada “inversão do ônus da prova”. De forma breve, para fins de benefício, o procedimento consiste em considerar o tempo de serviço e as respectivas contribuições como sendo aquelas informações constantes no sistema, ou melhor, no Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS o que, em tese, agiliza o procedimento para conceder benefícios, desde que o banco de dados esteja alimentado com tais informações, o que nem sempre acontece. Além da qualidade do cadastro, também é necessária uma rede de comunicação ágil, visto que os sistemas utilizam a internet ou a intranet (rede corporativa).

Um detalhe interessante sobre a inversão do ônus da prova é que o INSS, indiretamente, transferiu para o próprio segurado o controle e a fiscalização sobre sua situação profissional, de forma que estando a empresa inadimplente com os encargos sociais decorrentes da relação de trabalho, a situação do benefício será diretamente afetada, podendo inclusive implicar na não concessão do benefício ou não concessão com renda mensal inferior a supostamente devida. Desta forma, a função social da Previdência cede espaço para a condição de seguradora, o que em outras palavras significa “pagou-levou”, desde que cumpridas as demais exigências legais e normativas aplicadas a cada situação ou benefício.

Conforme já foi citado anteriormente, ocorreram alterações na estrutura da Instituição e nas funções gratificadas, tanto em valor quanto em nomenclatura: no primeiro momento, os Postos do Seguro Social receberam o nome de Agências da Previdência Social; no segundo momento, os Chefes passaram a ser chamados Gerentes.

Com o advento da Lei nº 10.855, de 1º de abril de 2004, foi criada a Carreira do Seguro Social. Esta mesma lei também criou a Gratificação de Desempenho da Atividade do Seguro Social, conforme disposto no artigo 11. Posteriormente, a Medida Provisória nº 441, de 29 de agosto de 2008, que em 2 de fevereiro de 2009 seria convertida na Lei nº 11.907/2009, traria em seu artigo 4ºA o seguinte texto “É de quarenta horas semanais a jornada de trabalho dos servidores integrantes da Carreira do Seguro Social.”

A criação da Escola da Previdência Social também é uma consequência visível e direta do NMG, pois proporcionou a realização de 118 cursos, entre o período de novembro de 2007 a julho de 2010²³, todos ministrados em meio virtual e voltados ao público interno da Previdência Social, visando a capacitação e o alinhamento de idéias. Isto, supostamente, reduziu custos e otimizou o tempo, pois os cursos podem ser realizados fora do horário normal de trabalho, inclusive na residência do servidor, bastando que o mesmo disponha de acesso à internet e um computador, ferramenta cada vez mais comum na vida diária das pessoas das classes mais favorecidas.

A modernização dos sistemas também passou a permitir que os segurados agendem seu atendimento através da internet, comparecendo na Agência da

²³ Conforme informações constantes na página da Escola da Previdência, acesso restrito. Disponível em: <http://escolavirtual.previdencia.gov.br/login/index.php>. Acesso em 02 ago 2010.

Previdência Social, em data e hora previamente marcada. Contudo tais recursos ainda não estão disponíveis a grande maioria da população, sobretudo daquelas pessoas de mais baixa renda e que ainda não foram incluídas digitalmente. Para atender a faixa de população sem acesso aos recursos tecnológicos, a Previdência dispõe da **Central 135**, que oferece, entre outros serviços, a possibilidade de agendamento do atendimento nas diversas agências. Neste aspecto, considerando as dificuldades freqüentemente apresentadas acerca da pouca qualificação da mão de obra brasileira frente às novas tecnologias, este é um aspecto que deve merecer atenção especial, uma vez que o chamado “analfabetismo tecnológico” ainda compreende cerca de 60% das pessoas ocupadas, cuja renda é de até dois salários mínimos²⁴, o que certamente não lhes permite alcançar alguns recursos oferecidos pelas novas tecnologias disponíveis no mercado.

Sobre as novas tecnologias e sistemas, conforme Mascarenhas (2008) e sob a ótica da Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – DATAPREV, o NMG está focado em soluções que permitam ampliar os canais de atendimento e racionalizar os procedimentos, automatizando tudo que for possível. Além disto, prioriza os processos, cuja estimativa de impacto é uma redução superior a 70% no tempo de atendimento e, principalmente, propõe um modelo de processos com menor demanda de mão de obra, alterando o foco, que se transfere da execução para a gestão dos processos, entre outros aspectos.

Paralelamente aos aspectos relacionados até então, a partir de 2009 e com base nos princípios do NMG, sobretudo no que se refere a eficiência e a produtividade, foram iniciados os ciclos de avaliação institucional e individual, conforme previsto na Lei nº 10.855, de 1º/04/2004, com alterações da Lei nº 11.501, de 12/07/2007. Dessa avaliação resulta uma gratificação por desempenho, que é variável e condicionada a indicadores previamente determinados, cuja evolução é definida por critérios também estabelecidos com antecedência. Desde o primeiro ciclo de avaliação, o indicador escolhido foi o IMA-GDASS. Esse indicador - Idade Média do Acervo, apresenta a contagem do tempo, em dias, entre a data da entrada do requerimento do benefício e a data do despacho decisório. A meta institucional, desde o início dos ciclos de avaliação de desempenho até o presente momento, é a

²⁴ Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Disponíveis em: http://www.ibge.gov.br/brasil_em_sintese/tabelas/Tabela_trab_classe_rend.shtm. Acesso em: 07 ago 2010.

redução desse tempo, garantindo mais agilidade na decisão, aumentando a resolutividade na concessão de benefícios. As metas de redução do índice são diferenciadas para cada Gerência Executiva e também visam reduzir custos, a medida em que a Previdência Social deixa de pagar juros sobre o montante devido ao segurado quando o tempo decorrido entre o requerimento e a concessão ultrapassa o prazo legal de 45 dias. Acerca dessas metas, em abril de 2009 foi editada a Portaria nº 397/INSS/PRES, assinada pelo Senhor Presidente Substituto do INSS, cujo anexo à portaria apresenta, com base nos dados coletados em março de 2009, as metas institucionais do INSS nos níveis Administração Central, Gerência Regional e Gerência Executiva. No caso da Gerência Executiva em Porto Alegre, em março de 2009, o indicador IMA-GDASS apurado era de 44 dias. Desta forma, a meta institucional definida foi a manutenção desse indicador.

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

Na Figura apresentada a seguir, temos uma linha de tempo que representa, simplificada, as transformações mais significativas e representativas do processo de reforma administrativa e de reforma gerencial ocorridos no INSS desde o início dos anos 90. Observe-se que, por exemplo, no caso do INSS, a adoção do modelo gerencial foi facilitada pela “informatização” iniciada na década de 90. Já a criação das Gerências Executivas, decorrente da reforma estrutural do Instituto foi uma medida preparatória para a implantação do NMG, assim como a inversão do ônus da prova. Já a criação da Carreira do Seguro Social, a jornada de 40 horas semanais, a disseminação de controles internos e o início dos ciclos de avaliação de desempenho são consequências diretas do NMG, que foi concebido a partir de 2002 e foi divulgado institucionalmente somente em 2007.

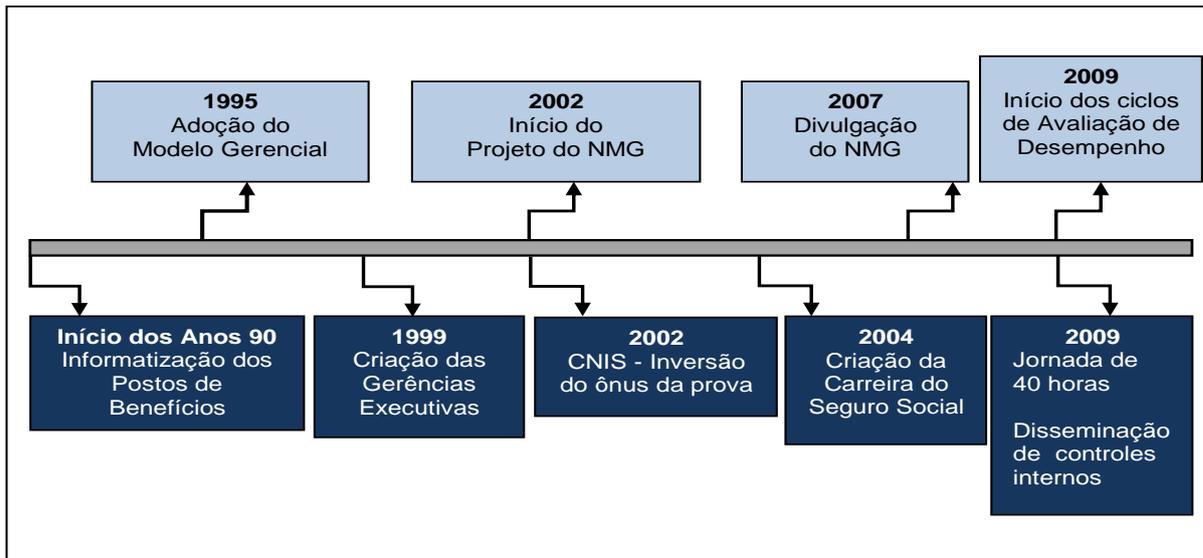


Figura 3.6.1 – Linha de tempo – Processo de preparação e implantação do NMG

Fonte: Elaborada a partir das informações colhidas pelo autor e citadas no texto.

Outras ferramentas de controle foram também implantadas, sem que se percebesse sua vinculação com o Novo Modelo de Gestão, como por exemplo, o CACIC - Configurador Automático e Coletor de Informações Computacionais, implantado visando ampliar “o controle do parque computacional e a segurança na rede”²⁵; COCAR - Controlador Centralizador do Ambiente de Rede, implantado para “a monitoração do tráfego nos equipamentos de rede”²⁶, entre outras funções; e ainda o SGA – Sistema de Gerenciamento do Atendimento, cuja finalidade é “gerenciar o atendimento presencial das Agências da Previdência Social (APS)”.²⁷ Sobre *software* é oportuno lembrar que um dos objetivos do Novo Modelo de Gestão é ampliar a segurança. Acerca dessa questão, o Escopo do Novo Modelo de Gestão (2009b, p. 10), apresentado no curso, define segurança como um item que “compreende a identificação e execução de ações estruturantes para operacionalização dos novos processos de trabalho quanto à segurança, incluídas as políticas de acesso lógico aos sistemas, acesso físico às unidades, certificação digital e uso de recursos de comunicação e acesso Web”.

Mesmo diante do processo de automação e dos diversos controles que estão sendo implantados, o INSS ainda não dispõe de uma política de segurança das

²⁵ Informação disponível em: <http://portal.dataprev.gov.br/2009/07/26/cacic-configurador-automatico-e-coletor-de-informacoes-computacionais/>. Acesso em: 23 ago 2010.

²⁶ Informação disponível em: <http://portal.dataprev.gov.br/2009/07/26/cocar-%E2%80%93-controlador-centralizado-do-ambiente-de-rede/>. Acesso em 23 ago 2010.

²⁷ Informação disponível em: <http://portal.dataprev.gov.br/2009/07/26/sga-%E2%80%93-sistema-de-gerenciamento-do-atendimento/>. Acesso em: 23 ago 2010.

informações. Os sistemas, em sua maioria, possuem controle de acesso, entretanto, o acesso à rede corporativa, dentro da Instituição, não exige tal controle, permitindo identificação e senha genérica. Da mesma forma, não há manutenção e atualização dos acessos aos aplicativos, fruto da ausência de uma política institucional de controle e segurança das informações.

Na área de hardware, há inconsistências nos controles do parque tecnológico, assim como inexistente um controle efetivo sobre os contratos firmados com a Dataprev, no que tange a equipamentos, pontos lógicos e serviços.

Com a ampliação da automação e a constante expansão do parque tecnológico, espera-se, inclusive, uma tendência de crescimento das inconsistências e um desperdício de recursos por conta do pagamento de serviços não prestados.

4 A GERÊNCIA EXECUTIVA DE PORTO ALEGRE E O NMG

4.1 O OBJETO E OS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A escolha da Gerência Executiva de Porto Alegre considerou, tanto a simplificação da coleta de dados quanto a sua relevância desse órgão em termos numéricos, pois presta serviços a uma população estimada de quase 1,5 milhão de habitantes, recebe e processa cerca de 8.400 benefícios por mês, das diversas espécies, sendo que aproximadamente 60% dos requerimentos são concedidos e se juntam aos 350 mil benefícios já mantidos pelas agências da capital gaúcha. Neste contexto, a cada mês, a Gerência Executiva do INSS em Porto Alegre é responsável por movimentação financeira superior a trezentos milhões de reais, pagos em forma de benefícios devidos aos segurados ou seus dependentes. Outro aspecto relevante para a escolha foi o fato de o autor estar lotado em órgão localizado na Capital gaúcha, o que permitiu um contato ágil e direto com os gestores entrevistados.

Para materializar as informações colhidas, apresenta-se um resumo dos relatos mais relevantes e comuns trazidos pelos entrevistados por conta das respostas oferecidas aos diversos quesitos propostos na entrevista semi-estruturada, envolvendo o Novo Modelo de Gestão e buscando apreender o conhecimento desses importantes agentes públicos sobre o processo e possíveis resultados parciais percebidos até o momento. Desta forma, o roteiro de perguntas norteadoras da coleta de informações será apresentado na próxima seção.

As entrevistas foram gravadas, visando recolher toda a riqueza das informações prestadas, de modo a subsidiar com propriedade a síntese dos achados.

Dando seqüência ao processo, a pesquisa compreendeu a coleta de dados relativos aos indicadores utilizados pelo INSS, bem como os quantitativos referentes às principais atividades e serviços prestados pela Previdência Social através da rede de atendimento do INSS na capital do Rio Grande do Sul. Neste sentido, foi realizado um levantamento dos quantitativos de benefícios requeridos na jurisdição da Gerência Executiva de Porto Alegre, compreendendo o período de janeiro de 1999 a junho de 2010, acompanhado dos índices de concessão de benefícios

(percentual de benefícios concedidos em relação ao montante requerido) e de indeferimento de benefícios (percentual de benefícios “negados” ou não concedidos em relação ao montante requerido).

Para fins de comparação, pode-se observar o desempenho da Gerência Executiva do INSS em Porto Alegre durante três períodos:

- 1º Período – janeiro de 1999 a janeiro de 2002;
- 2º Período – fevereiro de 2002 a fevereiro de 2009, e;
- 3º Período – março de 2009 a junho de 2010.

O primeiro período compreende a estrutura gerencial antiga, onde tínhamos gerências regionais especializadas (Seguro Social e Arrecadação e Fiscalização), a primeira reformulação da estrutura gerencial, que criou as Gerências Executivas, e encerra com a publicação da Orientação Interna Conjunta INSS/DIRAR/DIRBEN nº 040, de 11 de janeiro de 2002, que trouxe “a inversão do ônus do prova”.

O segundo período compreende a aplicação das reformulações trazidas pela referida Orientação Interna e as demais medidas preparatórias para a implantação do Novo Modelo de Gestão e encerra com a regulamentação da GDASS e com a ampliação da jornada de trabalho.

O terceiro período, mesmo considerando que o novo Modelo de Gestão ainda está em processo de implantação e desenvolvimento, foi definido a partir da publicação da Lei nº 11.907/2009, de 2 de fevereiro de 2009, que além de regulamentar a Gratificação de Desempenho da Atividade do Seguro Social, estabeleceu, definitivamente, a jornada de trabalho de 40 (quarenta) horas semanais.

Também estão expostos à observação os indicadores Tempo Médio de Concessão - TMC e Idade Média do Acervo - IMA, mês a mês. Sobre o indicador IMA apurado no período, os dados coletados junto ao Sistema de Benefícios, através do aplicativo corporativo BMD2 (Boletim Mensal de Desempenho – Versão 2) não contêm qualquer viés decorrente de expurgos resultantes da forma de cálculo do indicador. Desta forma, os dados apresentam uma situação muito próxima da realidade de cada momento, sem qualquer tratamento especial ou adequação.

4.2 DADOS INSTITUCIONAIS SECUNDÁRIOS – COLETA E APRESENTAÇÃO

Visando facilitar uma eventual reprodução da pesquisa de dados secundários junto aos sistemas institucionais, utilizados neste trabalho, a seguir é apresentado um roteiro que oferece a possibilidade de acessar as informações relativas à Gerência Executiva do INSS em Porto Alegre, assim como informações semelhantes referentes à outras gerências, caso o leitor tenha interesse em analisar órgãos similares.

Para acessar as informações institucionais disponíveis no citado aplicativo é necessário dispor de acesso ao Plenus e particularmente à base de dados CV3.

Dispondo de um código de acesso (*usercode*) e respectivo cadastro no sistema, o usuário poderá acessar as informações disponíveis através do roteiro descrito abaixo:

- O acesso inicial é apresentado na figura abaixo, que contém a tela que permite a identificação do usuário e a respectiva senha. Considerando que algumas telas de navegação não reconhecem caracteres em caixa baixa (minúsculo), sugere-se utilizar caixa alta (maiúsculo).

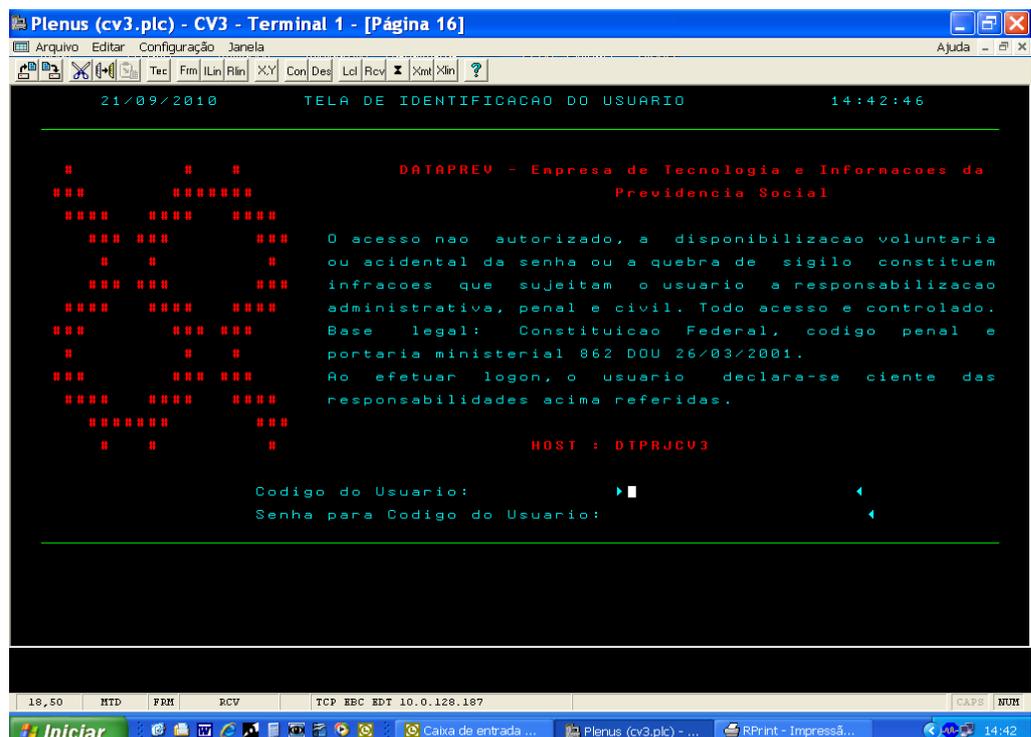


Figura 4.2.1 – Tela inicial do Plenus
 Fonte: Aplicativo Plenus – imagem colhida pelo autor.

- Após ter acessado o sistema, o usuário terá disponibilizado um menu com várias opções, entre elas o sistema de benefícios, identificado como BENEf, que deverá ser digitada a partir da linha de seleção (*choice*) seguida da tecla *enter*, a referido da tela está representada pela figura abaixo.

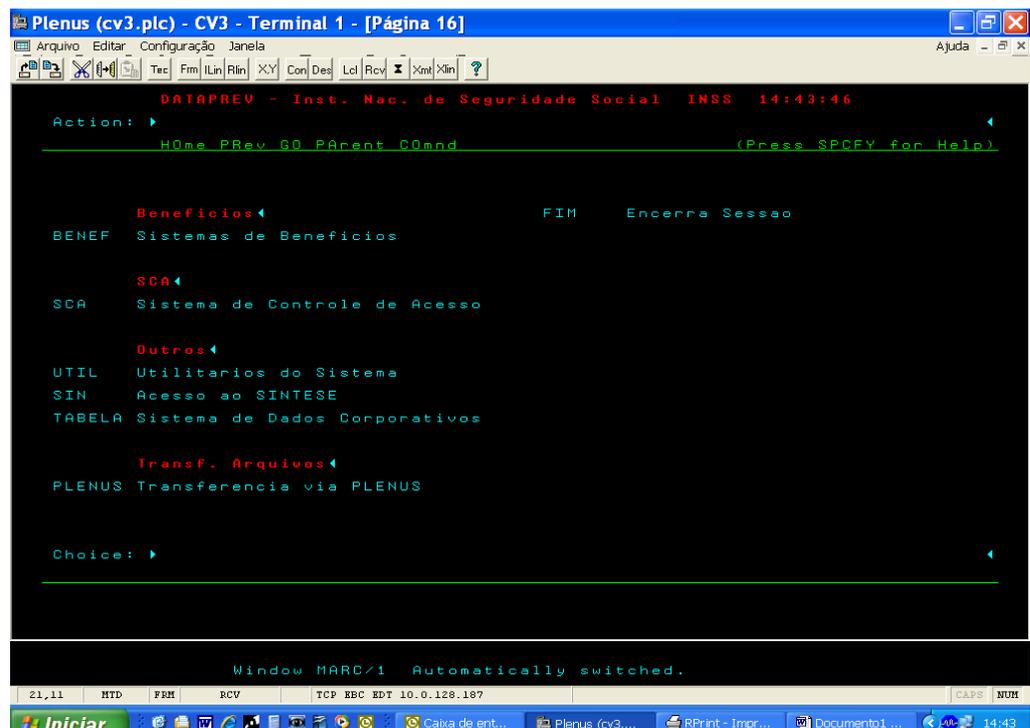


Figura 4.2.2 – Tela de sistemas

Fonte: Aplicativo Plenus – imagem colhida pelo autor.

- Escolhida a opção BENEf, o sistema apresenta um sub-menu com outras opções, momento em que o usuário visualizará a opção BMD2 (Balancete Mensal de Desempenho V2), devendo utilizar a linha de seleção (*choice*) com a inscrição BMD2 e teclar *enter*. A visualização dessa tela consta na próxima figura.

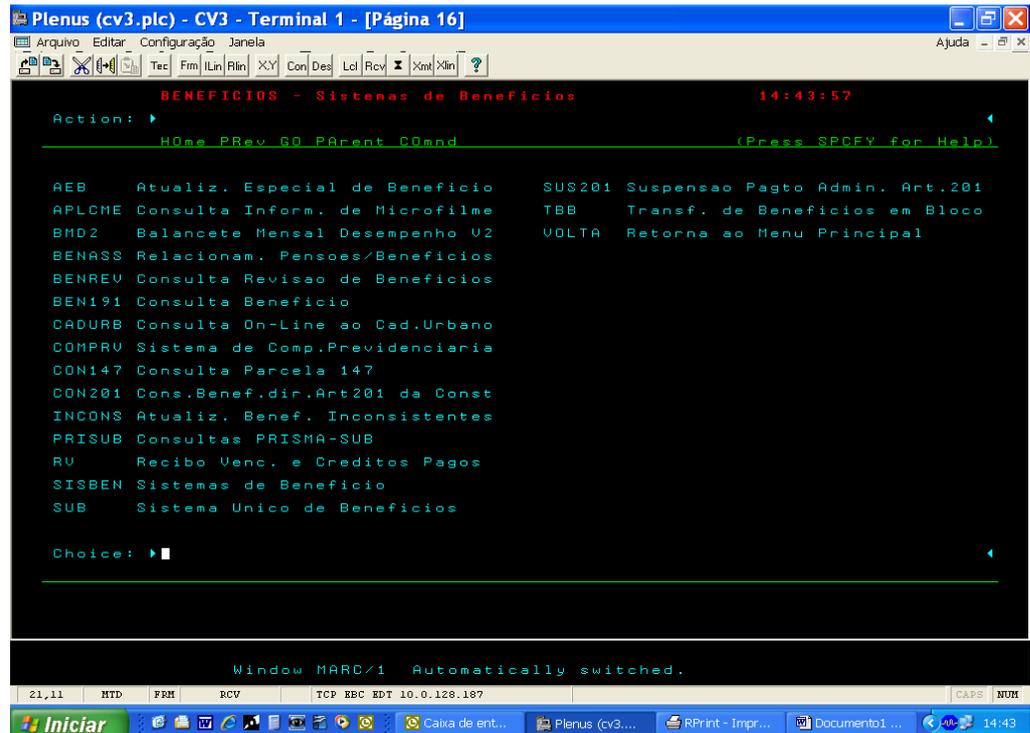


Figura 4.2.3 – Sub-menu do Sistema de Beneficios
 Fonte: Aplicativo Plenus – imagem colhida pelo autor.

- Neste momento o usuário terá acesso às opções do Balancete Mensal de Desempenho, através de menu próprio, conforme demonstrado na Figura 4.2.4, cujas informações coletadas para a presente pesquisa estão disponíveis a partir da escolha da opção CON – Consultas de Concessão, através da linha de escolha.

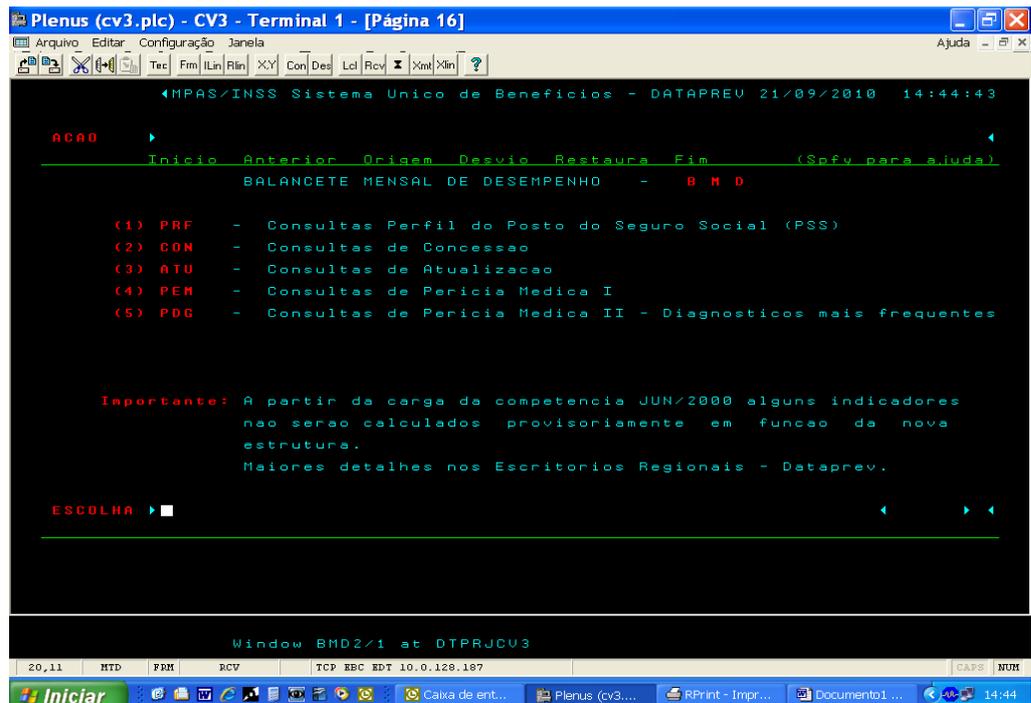


Figura 4.2.4 – Menu do BMD2

Fonte: Aplicativo Plenus – imagem colhida pelo autor.

- O sub-menu do BMD2, opção CON, remete à tela de indicadores apresentada na Figura 4.2.5. Os dados coletados para esta pesquisa foram alcançados a partir dos indicadores INDCMP – Indicadores comparativos na competência e INFCMP – Informações comparativas na competência, donde foram coletados os indicadores IMA, IIB, TMC, e outros referidos neste texto, além das informações relativas a quantidades de benefícios requeridos, habilitados e etc.

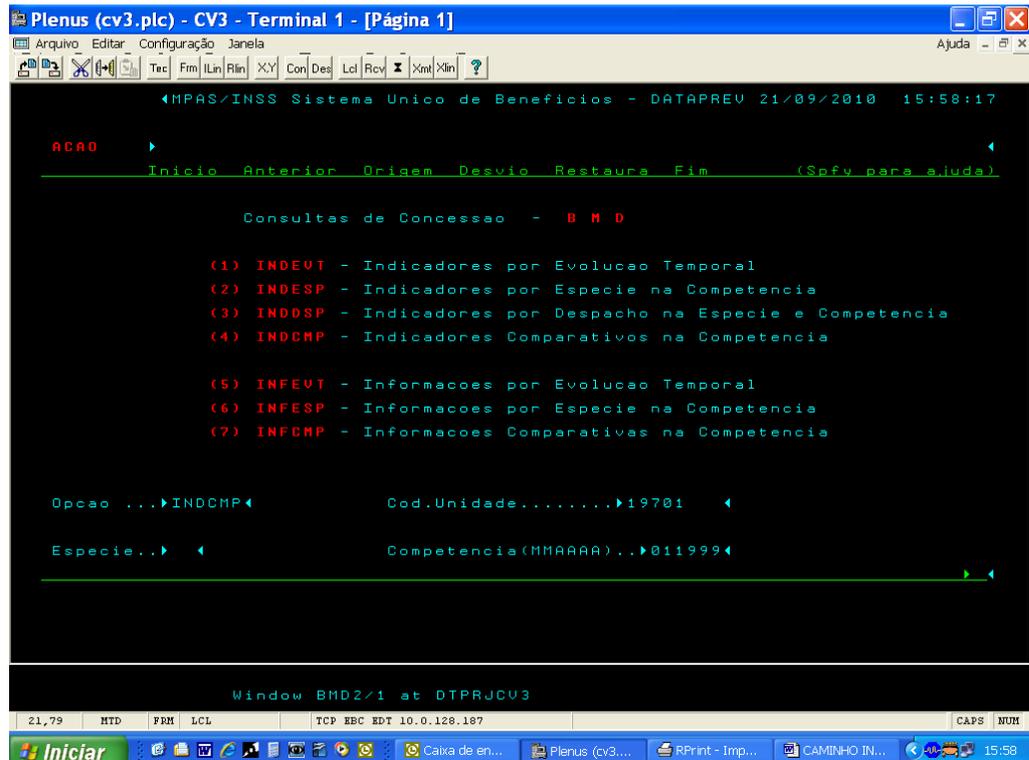


Figura 4.2.5 – Sub-menu do BMD2

Fonte: Aplicativo Plenus – imagem colhida pelo autor.

- As informações foram coletadas mês a mês, sendo necessário o preenchimento dos campos Opção com o respectivo indicador, o campo Cód. Unidade com o código numérico da unidade e a competência (mês e ano no formato MMAAAA). Neste sentido, é oportuno lembrar que dependendo da competência consultada o usuário deverá utilizar o código da unidade vigente na época do dado consultado, uma vez que ocorreu alteração dos códigos numéricos a partir da reestruturação do INSS ocorrida no final de 1999. No caso da Gerência Executiva do INSS, o código anterior era 19701 e o código atual é 19001. Para fins de consulta no BMD2, a alteração do código ocorreu a partir da competência junho de 2000 (062000).
- O retorno das consultas oferece indicadores e quantitativos dos diversos órgãos da Gerência, individualmente, mas na mesma tela, além de oferecer na última linha da tabela os indicadores e quantitativos totalizados da gerência consultada, conforme Figura 4.2.6.

Plenus (cv3.plc) - CV3 - Terminal 1 - [Página 16]

MPAS/INSS Sistema Unico de Beneficios - DATAPREV 21/09/2010 14:46:20
 Pagina 001

Concessao - Comparativo da Unidade na Competencia

Codigo : 19701 Competencia : JAN/1999
 Denominacao: SEGURO SOCIAL PORTO ALEGRE

Cod.Unidade	TMC	TMD_03-04	TMH	THT	TMP	IMA
19701001	13	0	0	10	2	25
19701002	10	0	0	7	3	33
19701003	7	1	0	6	1	29
19701004	12	10	1	10	1	25
19701007	7	6	0	3	4	10
19701009	7	6	0	4	3	10
19701011	4	0	0	2	1	23
19701013	2	0	3	0	1	39
19701014	8	0	1	5	3	13
19701	10	23	2	7	2	31

CONTINUA

Deseja consultar outros indicadores? ><

Prox. Pagina 02

BMD

Window BMD2/1 at DTPRJCV3

19,40 MTD FRM RCV TCP EBC EDT 10.0.128.187 CAPS NUH

Figura 4.2.6 – Apresentação dos dados no BMD2
 Fonte: Aplicativo Plenus – imagem colhida pelo autor.

Tendo por fonte as informações coletadas através do caminho descrito na seção anterior, a seguir, são apresentadas algumas tabelas que apresentam a evolução histórica de alguns números da Gerência Executiva do INSS em Porto Alegre. Entre outras informações, é demonstrada a evolução da quantidade de benefícios requeridos e respectivos atos decisórios, ao longo do período compreendido entre janeiro de 1999 e junho de 2010. Para fins de demonstração e em razão da inexistência de estatísticas “prontas” e divulgadas sobre a quantidade de requerimentos, foi adotado para demonstração o quantitativo de benefícios pré-habilitados, que é uma boa aproximação para indicar o total requerido mês a mês na referida gerência. Os dados apresentados compreendem a soma dos quantitativos das diversas Agências da Previdência Social subordinadas à Gerência Executiva do INSS em Porto Alegre.

Nas tabelas abaixo são apresentados os indicadores Tempo Médio de Concessão – TMC e Idade Média do Acervo – IMA. Sobre este último, atualmente é o indicador utilizado pelo INSS para fins de avaliação de desempenho, confrontação

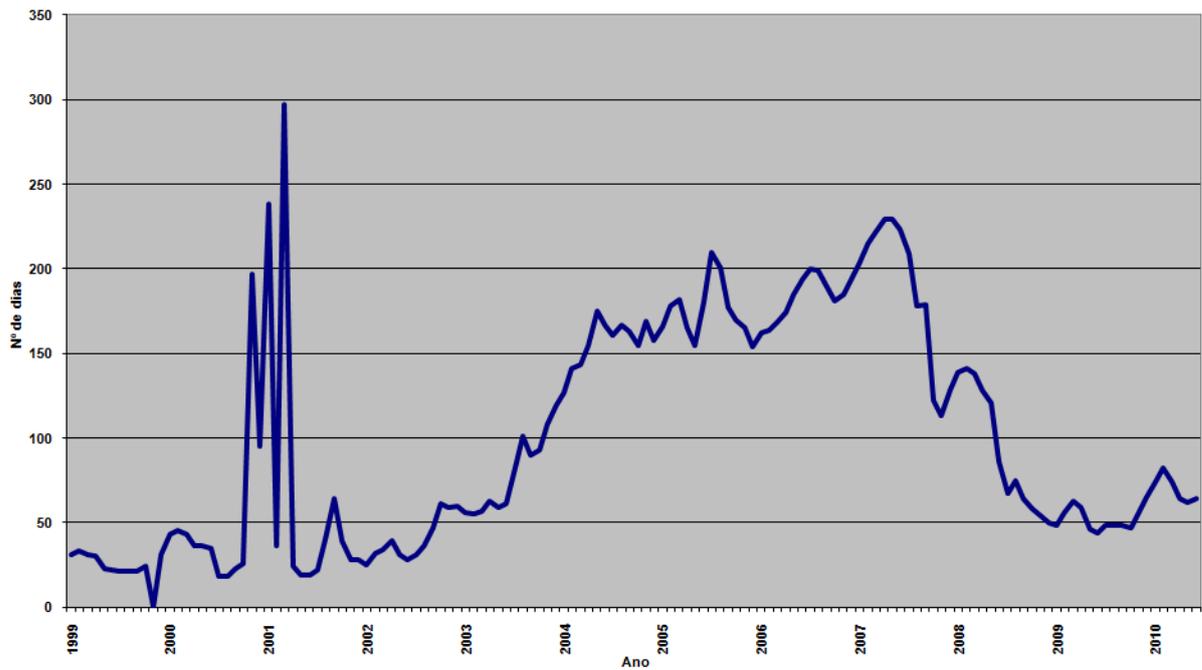
com a meta institucional estabelecida para esse indicador e que serve de base para o pagamento da GDASS. Os números foram coletados através de consulta ao Sistema Único de Benefícios, através do aplicativo BMD2, disponível apenas no ambiente institucional e com acesso restrito e controlado pelos respectivos gestores das áreas de benefícios e auditoria, basicamente.

É importante salientar que os dados apresentados, que compreendem o período de janeiro de 1999 a junho de 2010, são brutos, ou seja, não trazem os “expurgos” definidos por ocasião da implantação da avaliação de desempenho e seu respectivo indicador: IMA-GDASS.

Mês/Ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
jan	31	43	238	25	56	127	166	162	203	139	48	74
fev	33	45	36	32	55	141	178	164	215	141	56	82
mar	31	43	297	34	57	143	182	168	222	138	63	74
abr	30	36	24	39	63	155	165	174	229	128	59	64
mai	23	36	19	31	59	175	155	185	229	121	46	62
jun	22	35	19	28	61	167	180	194	223	86	44	64
jul	21	18	22	31	82	161	210	200	209	67	48	
ago	21	18	40	36	101	167	201	199	178	75	48	
set	21	23	64	47	90	163	177	189	179	64	48	
out	24	26	39	61	93	155	170	181	122	58	47	
nov	0	197	28	59	108	169	165	185	113	54	56	
dez	31	95	28	60	119	158	154	194	128	50	65	
Fonte: MPS/INSS - Sistema Único de Benefícios - BMD2												
Nota: Dados coletados pelo autor.												

De acordo com os números apresentados na Tabela 4.2.1 observa-se que em 1999, assim como nos anos seguintes e com apenas algumas exceções, o indicador IMA é bem inferior aos registros mais recentes. É oportuno salientar que o crescimento desse indicador a partir do ano de 2003 coincide com as alterações promovidas pela Orientação Interna INSS/DIRAR/DIRBEN nº 040, de 11 de janeiro de 2002 e pela Orientação Interna Conjunta DIRAR/DIRBEN/DIROFL n.º 58, de 23 de outubro de 2002. Há uma evidência forte de que os arranjos ao nível de sistema e a inevitável adequação do Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS tiveram interferência direta na elevação desse indicador. O Gráfico apresentado a seguir, nos permite visualizar essa variação.

Gráfico 4.2.1- IMA – Gerência Executiva de Porto Alegre – 1999/2010

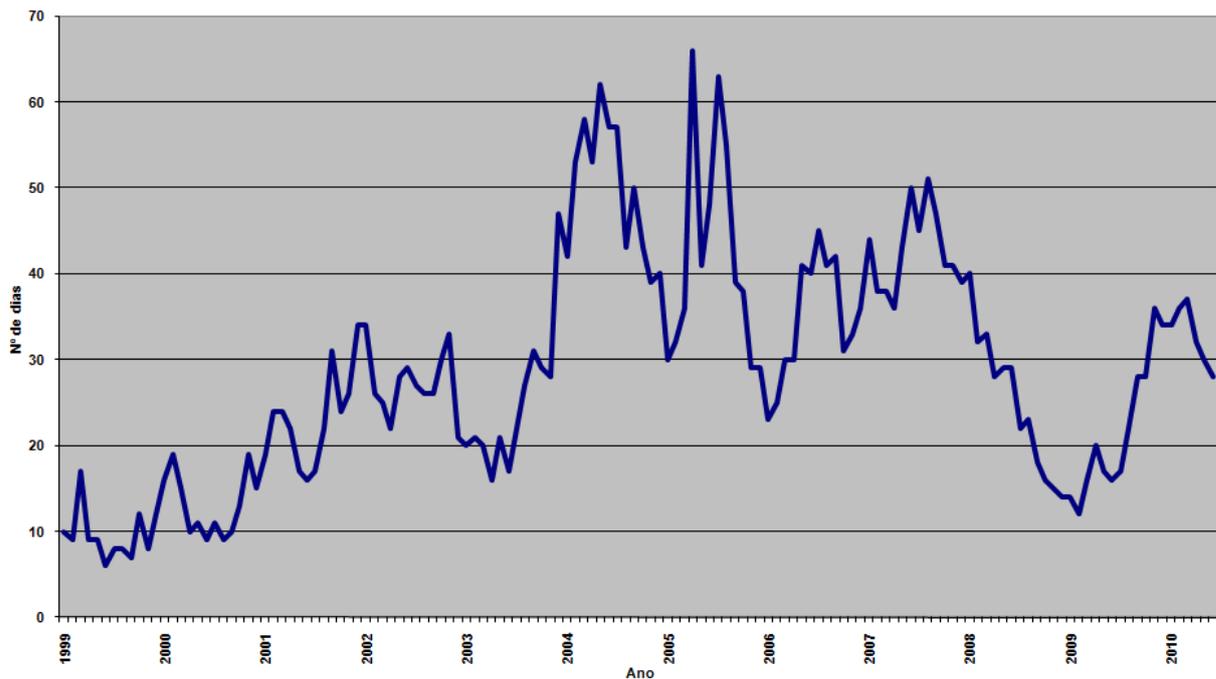


A tabela 4.2.2 nos permite observar que o Tempo Médio de Concessão no período anterior à concepção do Novo Modelo de Gestão, assim como antes da adoção de algumas medidas por parte Previdência Social no final dos anos 90 e início dos anos 2000, era significativamente inferior aos registrados a partir de dezembro de 2003.

Tabela 4.2.2 TMC - Tempo Médio de Concessão - Gerência Executiva em Porto Alegre - jan1999/jun2010 (dias)												
Mês/Ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
jan	10	16	19	34	20	42	30	23	44	40	14	34
fev	9	19	24	26	21	53	32	25	38	32	12	36
mar	17	15	24	25	20	58	36	30	38	33	16	37
abr	9	10	22	22	16	53	66	30	36	28	20	32
mai	9	11	17	28	21	62	41	41	43	29	17	30
jun	6	9	16	29	17	57	48	40	50	29	16	28
jul	8	11	17	27	22	57	63	45	45	22	17	
ago	8	9	22	26	27	43	55	41	51	23	22	
set	7	10	31	26	31	50	39	42	47	18	28	
out	12	13	24	30	29	43	38	31	41	16	28	
nov	8	19	26	33	28	39	29	33	41	15	36	
dez	12	15	34	21	47	40	29	36	39	14	34	
Fonte: MPS/INSS - Sistema Único de Benefícios - BMD2												
Nota: Dados coletados pelo autor.												

Neste sentido, também é conveniente salientar que apesar da implantação do Novo Modelo de Gestão, ainda que parcial, da adoção de medidas de controle de desempenho e da ampliação da jornada de trabalho, o Tempo Médio de Concessão registrado a partir de julho de 2009 é superior aos números apresentados nos anos de 1999 e 2000, como se poderá observar no Gráfico 4.2.2, abaixo.

Gráfico 4.2.2 - TMC – Gerência Executiva em Porto Alegre – 1999/2010



Sobre os números apresentados, observando-os do pronto de vista do desempenho, cabe salientar a jornada de 40 horas semanais que foi implantada em julho de 2009, até então a jornada de trabalho era de 30 horas semanais. Observe-se que a jornada de 30 horas semanais teve início no antigo INPS em 1983, por ocasião das negociações havidas durante greve e como proposta de solução para compensar a impossibilidade de promover aumento de salário na época.

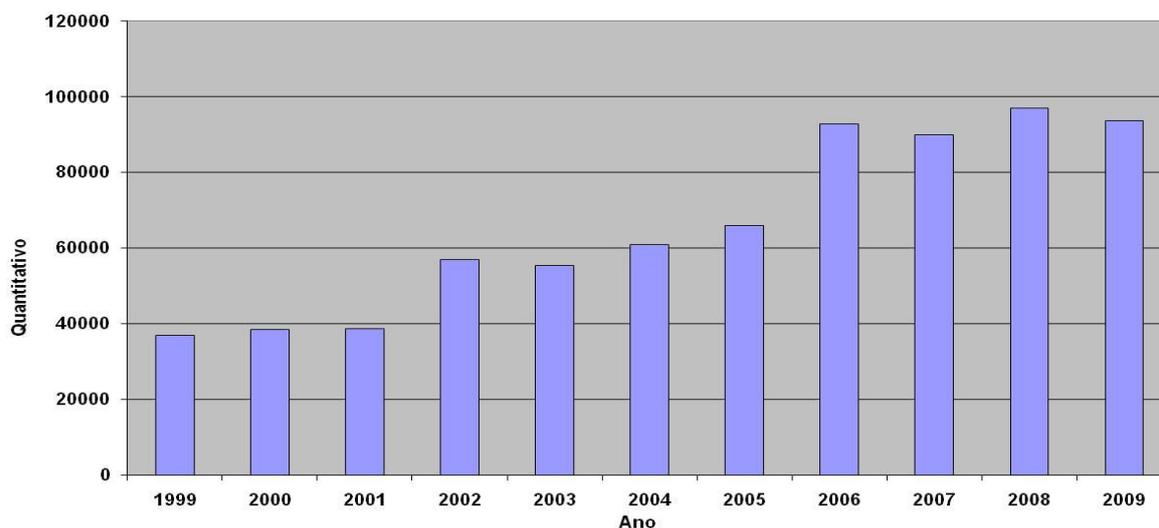
Outro aspecto relevante é a evolução da quantidade de benefícios requeridos na jurisdição da Gerência da Gerência Executiva do INSS em Porto Alegre. A relevância se justifica em função do crescimento dessa demanda. Neste sentido, é apresentada a Tabela 4.2.3 em que constam informações referentes aos benefícios pré-habilitados. Deixou-se de utilizar a quantidade de benefícios requeridos em

razão da limitação do atual sistema utilizado para acompanhamento desses números, o SUIBE – Sistema Único de Informações de Benefícios, uma vez que este dispõe de série histórica a partir de 2003. Desta forma, optou-se por utilizar os dados disponíveis no BMD2, que compreende toda a série sob análise.

Mês/Ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
jan	2769	2488	3591	5714	4862	4222	5191	6264	6737	7619	7633	7778
fev	2440	2814	2786	4053	4059	2647	3445	4495	5788	7385	7086	6558
mar	3919	3014	4099	4739	5005	5903	5897	7037	9706	8024	8170	9600
abr	3140	2844	3485	5563	4573	4700	6157	6481	7500	9857	7737	8651
mai	2998	2573	4637	5299	4995	2517	6222	8300	7502	8145	7991	9517
jun	3560	624	3998	4815	5447	4791	3413	8431	7148	7957	7979	8415
jul	2930	3437	4027	5316	2279	5237	1907	8870	8345	8636	8215	
ago	3176	4900	1461	5028	2699	6972	3954	10149	8393	8063	7195	
set	3197	3804	131	4195	6848	6440	7164	7523	6037	7903	8241	
out	2890	4069	1343	4301	6213	6881	8309	9005	8742	8494	7994	
nov	3138	4188	3144	4210	4824	4391	7866	8397	7621	7776	8200	
dez	2764	3796	6054	3660	3544	6120	6414	7762	6378	6988	7290	
Totais	36921	38551	38756	56893	55348	60821	65939	92714	89897	96847	93731	50519
Fonte: MPS/INSS - Sistema Único de Benefícios - BMD2												
Nota: Dados coletados pelo autor.												

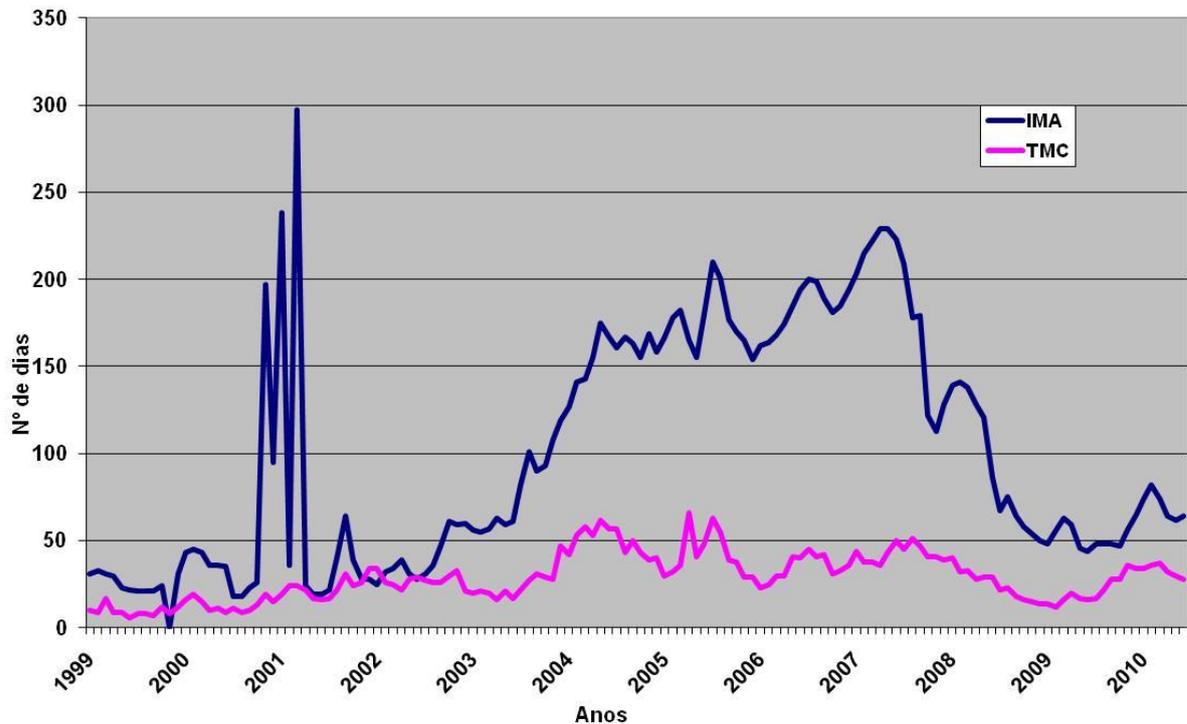
O Gráfico 4.2.3, apresentados abaixo, dá uma visão da evolução da demanda de requerimentos registrados no período de 1999 a 2009, excluindo o ano de 2010 em razão dos dados serem parciais (até junho). Em termos relativos, a quantidade de pré-habilitações cresceu, aproximadamente, em 154%, quando comparado os anos de 1999 e 2009.

Gráfico 4.2.3 - Benefícios Pré-Habilitados – Gerência Executiva em Porto Alegre – 1999/2009



Por outro lado, se compararmos o Tempo Médio de Concessão com a Idade Média do Acervo, pode-se observar que o primeiro indicador não seguiu exatamente a mesma tendência do segundo. Essa visualização está apresentada no Gráfico 4.2.4, abaixo.

Gráfico 4.2.4 - TMC x IMA – Gerência Executiva em Porto Alegre – 1999/2010

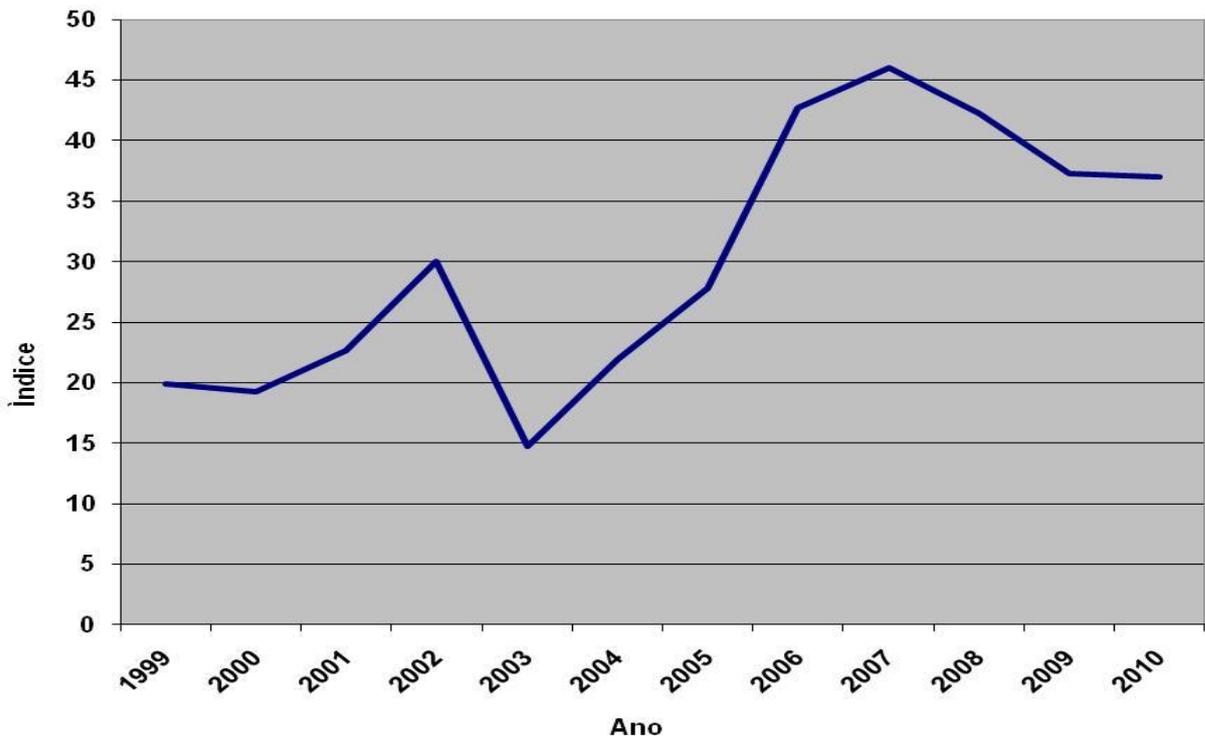


O gráfico comparativo dos indicadores TMC e IMA permite visualizar que, em certa medida, houve a manutenção do nível de concessões, apesar do aumento significativo da demanda. Isto sugere que um incremento no quantitativo de servidores poderia manter a qualidade e o nível do trabalho desempenhado no período sob análise.

Observando o gráfico 4.2.5, que apresenta a média anual do Índice de Indeferimento de Benefícios da Gerência Executiva de Porto Alegre, podemos observar que esse indicador sofreu significativa elevação, sobretudo a partir do ano de 2003, quando algumas das medidas relevantes do NMG tomaram forma e operacionalização como, por exemplo, a utilização do CNIS como prova de tempo de contribuição para fins de benefício. Entretanto, não há estudos efetivos sobre a evolução desse indicador, entre os motivos talvez esteja o fato de que tais números

não implicam em ampliação da despesa com custeio de benefícios. Desta forma, uma análise mais acurada poderia ser realizada com o objetivo de verificar as causas dessa evolução para possíveis ações corretivas, se necessário.

Gráfico 4.2.5 - Índice de Indeferimento de Benef. - Gerência Executiva em Porto Alegre – 1999/2010



As informações apresentadas nesta seção sugerem que há a necessidade de uma avaliação dos resultados apresentados pelo NMG, sobretudo comparando as informações contextualizadas no tempo, levando-se em consideração os recursos humanos e tecnológicos frente às propostas do modelo que está em fase de implantação e aperfeiçoamento.

É evidente que os dados secundários apresentados, assim como o comportamento histórico desses números e indicadores são insuficientes para sustentar conclusões, mas podem sugerir a necessidade de aferição do processo, até porque questões como complexidade das atividades realizadas, a produtividade dos servidores frente a essa complexidade, além de aspectos relacionados a rede virtual, que é a base da significativa parcela dos processos desenvolvidos, pode determinar alterações que não são captadas pela proposta do NMG, no que tange a medição do desempenho.

4.3 ENTREVISTAS E RELATOS

Durante a pesquisa foram realizadas doze entrevistas com servidores que participam diretamente do processo de implantação do NMG, como atores que vivem as transformações que estão ocorrendo na Previdência Social e, particularmente, na Gerência Executiva do INSS em Porto Alegre, principalmente considerando o fato de que todos já atuavam no INSS no momento imediatamente anterior às transformações mais significativas promovidas pelo modelo de gestão. Atualmente, onze servidores entrevistados exercem função de gestão, ou melhor, Gerentes de Agências da Previdência Social ou cargo de gestão em nível hierarquicamente superior aos gerentes de agência e um é líder sindical.

Todos os entrevistados têm reconhecida experiência profissional, sobretudo na área fim do INSS – concessão e manutenção de benefícios, assim como atuam há mais de cinco anos no INSS, na área de seguro social.

Com apenas uma exceção, todos os demais servidores têm formação de nível superior e tem participado de toda a espécie de cursos de qualificação profissional promovidos pela instituição. O representante sindical entrevistado, além de atuar na área de benefícios há mais de 20 anos, é um dos fundadores do SINDISPREV-RS - Sindicato dos Trabalhadores Federais da Saúde, Trabalho e Previdência do RS.

É oportuno lembrar que os gestores entrevistados são responsáveis, em conjunto, pela análise e despacho de mais de 8.000 benefícios a cada mês, além da manutenção de outros 350.000 benefícios pagos mensalmente pelo INSS na capital gaúcha.

Com o intuito de capturar as principais noções e informações acerca do Novo Modelo de Gestão que está sendo implantado no INSS, foram apresentados aos entrevistados os seguintes quesitos:

- O que é o Novo Modelo de Gestão (NMG) para você?
- No seu entendimento, quando teve início o NMG?
- Você foi consultado, em algum momento, sobre o NMG? Em caso afirmativo, com que finalidade?
- Algum servidor da sua Agência fez parte do processo de concepção do NMG ou está trabalhando no desenvolvimento e/ou implantação do modelo?

- O NMG está apresentando resultados? Quais?
- O NMG está desenvolvendo competências? Quais e como?
- O NMG induz a criatividade? De que forma?
- O NMG está mudando a imagem do INSS?
- O NMG tem espaço para questionamentos e críticas?
- Que repercussões o NMG pode promover na sua atividade profissional no curto, médio e longo prazo?
- As licenças médicas de servidores, nos últimos anos, sofreram alguma alteração em termos de quantidade? Em caso positivo, a que você atribui essa alteração?

A análise das formulações apresentadas para as entrevistas pode sugerir aos pesquisadores mais experientes um conteúdo demasiadamente genérico. A justificativa para esse formato de quesito orientador das entrevistas reside justamente na falta de informação institucional qualificada acerca do modelo de gestão proposto. A experiência profissional tem demonstrado que não é incomum os servidores terem acesso à informação relevante através da imprensa, juntamente com os segurados, caracterizando falhas na disseminação da informação institucional.

Voltando às entrevistas e abordando os quesitos propostos, observou-se que ao responder a primeira pergunta, destacaram-se as seguintes respostas:

- O Entrevistado 1 declarou, que em seu entendimento, o NMG é uma “Tentativa da alta administração do INSS de modernizar, padronizar a gestão”;
- Já o Entrevistado 2 disse que trata-se da “Informatização, modernização dos modelos de gestão anteriores”;
- Por sua vez, o Entrevistado 3 disse tratar-se do “Resultado do que o INSS percebeu, do que estava fazendo, do rumo que estava tomando”;
- Ainda sobre o mesmo quesito, o Entrevistado 5 deu um depoimento bastante interessante. Afirmou que participou do início do processo e o definiu como “uma caixa preta e continua sendo. Vão mudar tudo na Previdência...” Acrescentando que “não estão discutindo com a base”;

- Entretanto, o Entrevistado 6 apresenta uma percepção diferenciada dos demais, uma vez que entende o NMG como uma

“Tentativa e uma realizada de tornar mais acessível ao usuário, segurado, os serviços da previdência. Com mais celeridade, mais responsabilidade e maior credibilidade junto à sociedade. Para o servidor, é visto como uma maneira de exercer controle, exigir mais, cobrar mais, fazer o servidor ficar mais atualizado, mais rápido, além de conter gastos.”

- Dentro desta idéia, o Entrevistado 7 apresentou uma observação importante, a de que “falta preparação da categoria”, referindo-se aos servidores de modo mais geral;
- Os Entrevistados 8 e 12 associaram o modelo a “processo”, mas declararam conhecer pouco o NMG;
- Entre as respostas oferecidas, os Entrevistados 9, 10 e 11 associaram o modelo de gestão ao gerenciamento e à prestação de serviços, mas igualmente sem alcançar uma definição mais precisa.

Notou-se que os entrevistados demonstraram ter alguma noção acerca do que realmente é o Novo Modelo de Gestão. Entretanto as respostas giraram em torno da idéia de mudanças estruturais, da forma de gerenciamento das agências e dos sistemas. Não há um consenso e uma cultura uniforme sobre o assunto.

Quando foram questionados acerca do início do NMG, objeto da segunda pergunta, obteve-se o seguinte:

- O Entrevistado 1 informou que o modelo teve início em 2009 “quando foram levados a Brasília para sermos apresentados ao NMG”;
- Entendimento semelhante tiveram os entrevistados 2, 3, 4, 6 e 9;
- Também o Entrevistado 11 tem uma noção de início recente, declarando que “É uma idéia que vem sendo trabalhada a bastante tempo Se ouve falar desde 2007”;
- Apenas os Entrevistados 7, 8 e 12 têm uma noção mais clara sobre o início do processo, uma vez que declaram “Iniciou com a nova estrutura, 1999”, “Em 2002 já se falava em NMG” e ainda “Início dos anos 2000”, respectivamente.

Sobre este aspecto, apesar dos servidores estarem diretamente envolvidos pelo processo, a maioria dos gestores não foi capaz de perceber ou de ter uma noção aproximada da época em que o processo iniciou. Tampouco notaram as medidas que antecederam as etapas de concepção do NMG e do início da implantação.

Ao responder a terceira pergunta, a maioria dos entrevistados responderam que não terem sido consultados acerca do Novo Modelo de Gestão, fato que se confirma a partir das respostas oferecidas à segunda pergunta. Entretanto, distinguiram-se algumas respostas:

- O Entrevistado 3 afirmou que “treinados, apresentados, definidos os papéis. Modelos da APS...”;
- Já o Entrevistado 10 declarou que foi consultado através de “várias reuniões, teleconferência”;
- Também foi interessante a resposta oferecida pelo entrevistado 7, que declarou que o NMG é mais uma medida “imposta de cima para baixo”;
- A resposta oferecida pelo entrevistado 12 também é diferenciada, quando afirmou “fui informado restritamente de um conteúdo que quiseram me mostrar”.

As duas primeiras respostas sugerem que esses gestores confundiram as primeiras informações disseminadas com consulta. Neste sentido, é oportuno salientar que as reuniões e teleconferências tiveram relação com o Plano de Ação 2010 e as metas a serem atingidas pelos gestores, nos diversos níveis institucionais. As duas últimas demonstram a pouca disseminação de informação sobre o processo entre os gestores.

Ao responderem a quarta pergunta, sobre a participação do gestor ou de funcionário a ele vinculado na concepção do NMG, de acordo com os entrevistados, os servidores das Agências da Previdência Social em Porto Alegre não participaram da concepção ou da implantação do Novo Modelo de Gestão. Destacando que, até em função do desconhecimento mais profundo sobre o assunto, o Entrevistado 5 disse que “... de tanto reclamarmos, resolvemos fazer algo mais efetivo porque vai impactar nas agências. Foi colocado 10 pessoas lá para isso, pra que dê a cara das agências...”. Desta forma, buscando caminhos alternativos, há gestores

preocupados em conhecer mais sobre as propostas do modelo, pelo menos no nível operacional.

Perguntados sobre os resultados apresentados pelo NMG até o momento (quinta pergunta), alguns declaram que é cedo para afirmar que estaria apresentando resultados, até porque eles têm pouco conhecimento sobre o modelo. Entretanto há outros afirmam que os resultados são aparentes, como por exemplo:

- O Entrevistado 6, quando declarou que “... principalmente do ponto de vista da instituição, com relação à credibilidade, celeridade dos processos, serviços oferecidos à sociedade”;
- Ou ainda o Entrevistado 2, quando afirmou que “sim mas a custa de muito suor e sangue do servidor”;
- Sem esquecer o Entrevistado 9 que, reconhecendo os resultados, afirmou que

[...] a gente está parando, analisando o que está acontecendo no dia a dia. Deu uma conscientização maior para o trabalho do dia a dia. Tá tornado o trabalho da Previdência bem mais eficaz e voltado para a sociedade. É uma do ponto de vista da administração, quase como na iniciativa privada, uma mudança muito grande. Verificando e reformulando sempre que necessário os procedimentos. A divulgação das normas é maior, agora com a intraprev, intranet, o próprio plano de ação, tá tudo ali no sistema.

Entre as respostas oferecidas a esse quesito também surgiu a instituição da Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social. Sobre a gratificação de desempenho, que alguns destacam como estímulo, o valor da gratificação sobre o vencimento bruto do servidor é muito significativo. Para exemplificar essa afirmação, a tabela abaixo apresenta a evolução da gratificação, desde a sua instituição até a integralização da mesma, que ocorrerá em 2011. Para fins de demonstração, tomou-se como referência a renda bruta de servidores de níveis superior e médio, acrescido da parcela equivalente à GDASS, indicando representação percentual sobre o vencimento total bruto. Os valores apresentados no quadro correspondem ao valor máximo da gratificação, igual a 100%, atingido somente se cumpridas as metas estabelecidas para o período de avaliação do desempenho institucional e individual.

Tabela 4.3.1 - Evolução da GDASS e % sobre a renda bruta					
Nível Superior	Ano	Venc. Básico	GDASS	Renda bruta	% GDASS
	2008	2.756,36	3.321,00	6.077,36	54,65%
	2009	2.852,15	3.904,00	6.756,15	57,78%
	2010	2.852,15	5.554,00	8.406,15	66,07%
	2011	2.852,15	7.199,00	10.051,15	71,62%
Nível Intermediário (Médio)	Ano	Venc. Básico	GDASS	Renda bruta	% GDASS
	2008	2.045,88	2.327,00	4.372,88	53,21%
	2009	2.141,67	2.807,00	4.948,67	56,72%
	2010	2.141,67	3.663,00	5.804,67	63,10%
	2011	2.141,67	4.869,00	7.010,67	69,45%
Fonte: Termo de Acordo firmado em 16 de julho de 2008					
Nota: Transcrição e cálculos feitos pelo autor					

A implantação da gratificação de desempenho, que proporcionou uma elevação da renda dos servidores, excluiu da pauta de reivindicações e da própria conversa informal nos locais de trabalho a questão do reajuste salarial. Neste sentido, como se pode observar, o valor básico não tem previsão de reajuste, pelo menos até julho de 2011. O rendimento tem estimativa de aumento, mas na parcela variável e que não tem garantias de manutenção do valor, uma vez que este depende do desempenho institucional e individual dos servidores.

Sobre o desenvolvimento de competências, questão central da sexta pergunta, ficou evidenciado que tal fato está ocorrendo através da atuação dos gestores e está intimamente ligado à criatividade e à necessidade de adaptação às novas rotinas e sistemas que estão sendo implementados, como exemplo disto tem-se:

- A declaração do Entrevistado 2, salientando que “alguns servidores que não sabiam que tinham a capacidade de gestão”;
- Já o Entrevistado 6 acrescenta que “Sim do ponto de vista gerencial. Do ponto de vista operacional, não.”;
- Por outro lado, o Entrevistado 8, afirmou que “até por não conhecer não pode responder.”

Contudo, sobre este assunto a tendência é de que o desenvolvimento de competências se restringe ao nível gerencial, uma vez que os sistemas são fechados e o próprio “modelo é fechado”, conforme declarou o Entrevistado 12.

Sobre a criatividade, especificamente, tratada na sétima pergunta há relatos diversos, há quem afirme que:

- o modelo de gestão “engessa”, como foi o caso do Entrevistado 5;
- Por outro lado, o Entrevistado 2 declarou que o modelo induz a criatividade no sentido de adaptar-se e com o intuito de “para superar as dificuldades para cumprir metas.”

Sobre essa questão não há consenso, mas sim uma evidente divergência de opiniões.

Quando foi abordada a mudança da imagem do INSS, na oitava pergunta, todos reconhecem que ela ocorreu, quer pela propaganda ou pela própria mudança institucional ocorrida nos últimos anos, mas não há uma relação clara e direta com o Novo Modelo de Gestão, segundo apontaram três entrevistados. Mas ocorreram respostas interessantes, como por exemplo:

- O Entrevistado 12 declarou “Fica aquela incógnita, se eu não sei exatamente o que ele é! Eu acho que não. Acho que a imagem do INSS mudou bastante, acho que teve muitos avanços principalmente na área de atendimento, mas acho que isto não está relacionado com o novo modelo”;
- Por outro lado, o Entrevistado 11 acredita que sim, dizendo “Acho que sim, acho que ele contribui para a melhoria da credibilidade da instituição, de forma que está se pensando em vários cadastros homologados e reconhecimento automático de direito...”.

Possivelmente, as divergências de opiniões decorram da falta de conhecimento mais profundo do Novo Modelo de Gestão, fato que já ficou evidenciado em respostas anteriores.

A nona pergunta abordou a possibilidade de questionamentos ou críticas, dentro do NMG. Neste quesito, os entrevistados ficaram divididos em proporções distintas. A maioria afirma que há espaço para questionamentos ou críticas, porém mesmo estes que atestam a possibilidade de crítica ou de questionamento, não acreditam num retorno. Como disse o Entrevistado 5, justificando sua resposta, acrescentou que “Tem que abrir a caixa preta!”

Acerca das repercussões do Novo Modelo de Gestão sobre a atividade profissional dos entrevistados, as respostas oferecidas a décima pergunta induzem um entendimento no sentido de que as expectativas são muito diversificadas. Há quem observou a questão da repercussão sobre as rotinas e os salários. Há depoimentos evidenciando a melhoria no atendimento. Há também aqueles que não

reconhecem melhorias neste momento, assim como outros falam em motivação, cooperação, destacando-se:

- O Entrevistado 3, que citou o INSS como “instituição modelar”;
- Entretanto, o Entrevistado 5 declarou que “Haverá uma grande revolução. No momento em que eu consigo conceder pela internet [...] pensa o que restará para nós. Nosso papel vai ser atualizar cadastro.”.

Por fim, a décima primeira pergunta, que abordou a ocorrência de licenças médicas e possíveis alterações nos quantitativos destas nos últimos anos, as respostas convergiram. Todos afirmam que ocorreu alteração na quantidade de licenças médicas decorrentes de moléstias de servidores, porém:

- Conforme depoimento dos Entrevistados 6 e 10, pode-se identificar dois momentos distintos: o primeiro, quando as licenças médicas interferiam na avaliação individual, oportunidade em que declinaram; o segundo, quando tal questão foi revista, momento em que voltaram a crescer;
- Entretanto, o Entrevistado 8 tem opinião bastante diferenciada. Ao responder esse quesito declarou que “Não crê que a quantidade tenha aumentado. Com o advento das 8 horas e do SISREF se oficializa os afastamentos. Por uma série de coisas, que não só o trabalho, os servidores estão se afastando mais. O nosso serviço médico é muito concessivo.”

Neste sentido, quase todos os entrevistados citaram a ampliação da jornada de trabalho, de 30 para 40 horas semanais, a idade média dos servidores e a demanda de trabalho como causas possíveis da alteração na quantidade de licenças médicas dos servidores, a partir de meados de 2009.

As entrevistas também relatam a implantação da Central de Atendimento 135²⁸ e o Sistema de Gerenciamento do Atendimento – SGA (INSS, 2007). O primeiro como meio de informação e para agendamento, e inclusive habilitação de algumas espécies de benefícios, via telefone. Já o segundo é um sistema utilizado como ferramenta de controle do atendimento individual e coletivo, em tempo real, que mede a quantidade de atendimentos, o tipo e o tempo de duração desses

²⁸ Em consulta à página da Previdência Social, bem como ao SISLEX, que é um sistema de legislação criado através da Portaria Ministerial nº 3.466/96, de 25 de julho de 1996, não foi possível localizar o ato jurídico que criou a Central de Atendimento 135, do INSS.

atendimentos prestados à clientela, nas diversas agências e pelos vários servidores que atuam nessa atividade.

Encerrando, ainda foram registrados relatos acerca da inoperância de sistemas e lentidão que prejudicam a prestação de serviços e, por vezes provocam situações delicadas nas agências.

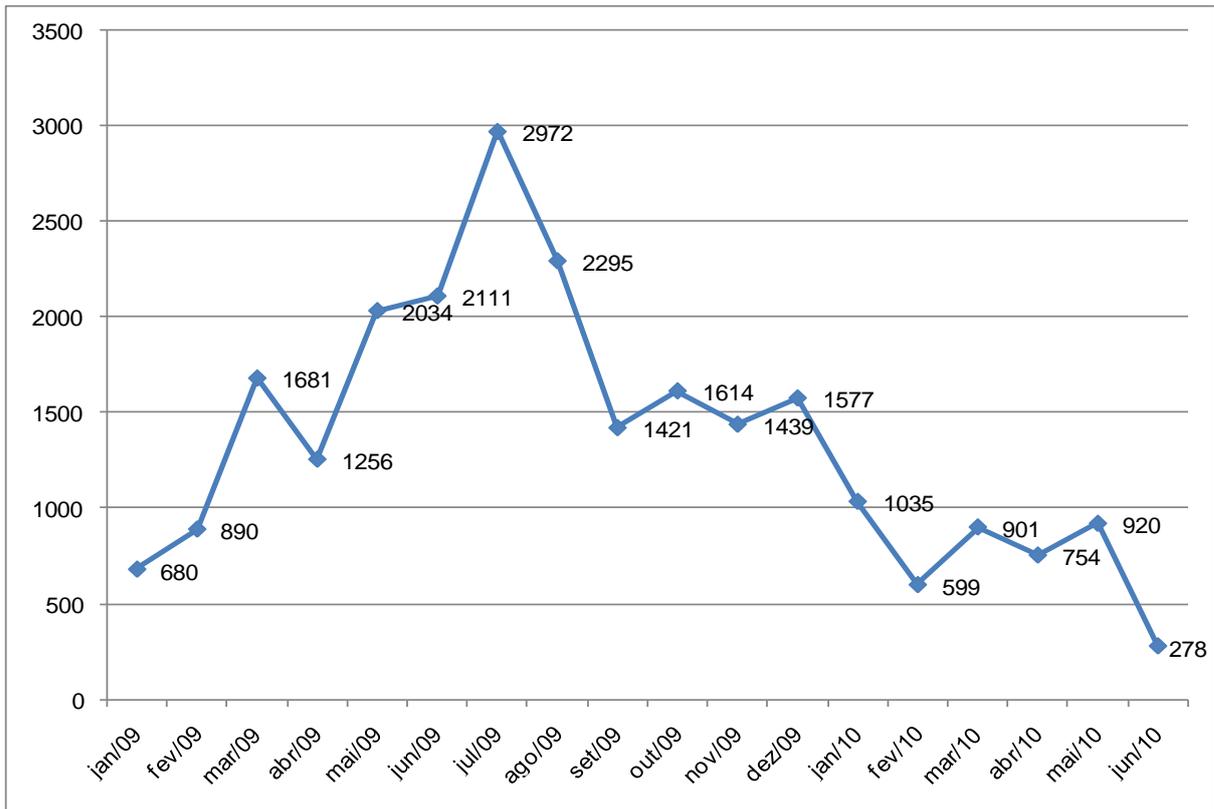
4.4 OUTRAS INFORMAÇÕES ACESSÓRIAS

O quadro funcional da Gerência Executiva do INSS em Porto Alegre, conforme informações disponíveis no módulo Indicadores de Pessoal, em março de 2010 era composto por 648 servidores das diversas categorias funcionais, sendo que 332 servidores atuam na área de benefícios. Não foi possível obter os dados relativos ao ano de 1999, uma vez que a instituição não dispõe de informações históricas de fácil acesso. Em virtude desta limitação, mas visando oferecer uma noção da evolução do quadro funcional da Instituição, apurou-se que em março de 2010 o INSS contava com 2.298 servidores ativos lotados no RS. Em 1999, esse quantitativo era de 2.388 servidores ativos, segundo dados do SIAPE – Sistema de Administração de Pessoal. A variação do quantitativo de pessoal não foi muito significativa mas, grosso modo, registra-se uma leve redução no período.

Ainda sobre recursos humanos, conforme levantamento apresentado pelo Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor - SIASS em Porto Alegre, no período em que ocorreu a ampliação da jornada de trabalho de 30 para 40 horas semanais (meados de 2009), houve um significativo aumento na quantidade de licenças médicas requeridas por servidores.

O Gráfico 4.3.1, a seguir, apresenta a quantidade de dias de afastamento nos meses compreendidos entre janeiro de 2009 e junho de 2010. Essa quantidade representa o somatório dos dias de licenças médicas concedidos a servidores dentro da cada mês de exercício. Note-se que os rótulos representam a quantidade de dias de afastamento em cada mês de referência. A divisão desse número por 30 representará a quantidade média de servidores afastados em cada mês de referência.

Gráfico 4.4.1 – Licenças médicas – Quant. de dias de afastamento na competência - Gerência Executiva em Porto Alegre – jan 2009/jun 2010



De acordo com o gráfico apresentado acima, o crescimento do número de licenças cresceu em mais de 400%, entre janeiro de 2009 e julho de 2009, lembrando que a partir de julho desse exercício iniciou-se a jornada de 40 horas semanais. Se tomado como referência o mês de março de 2009 em comparação com o mesmo mês de julho, a elevação da quantidade de licenças médicas ainda foi superior a 170%, o que sugere um impacto sobre a saúde dos servidores o fato de que a jornada de trabalho estava sendo alterada.

Com relação ao parque tecnológico, de acordo com consulta realizada no sistema SARTWEB (que além de servir como central de serviços baseada na intranet, também dispõe de aplicativos de gerenciamento de equipamentos), atualmente existem mais de 5.200 microcomputadores ativos no Rio Grande do Sul, o que equivale a aproximadamente 2,2 computadores por servidor.

Na área de atendimento ao segurados, a **Central 135**, que é um serviço terceirizado, além de prestar informações diversas, permite habilitar alguns benefícios e agendar atendimentos perícias médicas, entre outros.

5 CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Acompanhando o processo iniciado na década de 90, a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, iniciou-se um ciclo de transformações e reestruturações de toda a ordem na Administração Pública Federal.

Inserido neste contexto, o Instituto Nacional do Seguro Social, certamente, em razão da relevância dos serviços prestados, bem como pelo volume de recursos orçamentários e financeiros que movimenta, foi um dos primeiros órgãos a enfrentar as transformações decorrentes da proposta de reforma administrativa.

Tais reformas, de modo generalista, vêm se demonstrando positivas, ao passo que permitem reorganizar estruturas, redefinir processos e otimizar recursos de toda a ordem. Os objetivos da reforma são de indiscutível importância, uma vez que visam, em última análise, a melhoria dos serviços prestados à população.

No caso do Instituto Nacional do Seguro Social, as reformas iniciaram por um processo de reestruturação organizacional, pela chamada “informatização” e pela reformulação do arcabouço legal, complexo e refinado.

De fato, nos últimos quinze anos, muitas foram as alterações que envolveram a Previdência Social, sobretudo através do seu organismo executivo, o INSS.

Entre as transformações impostas ao Instituto está a reforma gerencial, materializada não apenas por uma estrutura organizacional redesenhada, mas também por uma revisão geral dos processos e métodos que teve início a partir do início dos anos 2000 com o Novo Modelo de Gestão.

Conforme se observou, o Novo Modelo de Gestão foi uma consequência direta do processo de reforma iniciado em 1995. Entre as propostas do Novo Modelo de Gestão está a reformulação de processos, de sistemas, de infra-estrutura e do próprio papel dos servidores.

Sobre o papel dos servidores, apesar da difundida participação e importância no processo, o Novo Modelo de Gestão foi concebido sem a participação destes atores. A atuação dos servidores, desde o início e até o presente momento, tem ocorrido no sentido de oferecer seus conhecimentos técnicos a uma equipe de consultores que promove, através de sistemas e matrizes, alterações nas rotinas de trabalho e na própria atuação destes profissionais, sem que estes, em sua maioria, tenham a noção do que está efetivamente ocorrendo.

A análise, ainda que breve, de dados institucionais secundários relativos ao desempenho da Gerência Executiva do INSS em Porto Alegre, bem como de alguns indicadores, sugerem que os resultados alcançados até o momento não são mais satisfatórios que resultados registrados anteriormente ao processo de reformulação da estrutura do INSS ou de seus métodos e rotinas de trabalho.

Através de entrevistas com servidores que atuam como gestores na estrutura organizacional do Instituto em Porto Alegre e que desde a admissão no INSS atuam nas áreas de execução, em sua maioria, observou-se que mesmo detendo significativo e respeitável conhecimento acerca dos serviços prestados pelo órgão em que exercem atividade há vários anos, esses profissionais não foram consultados em qualquer momento e também não foram capazes de perceber a amplitude das transformações que estão ocorrendo na Previdência, com pouquíssimas exceções.

Os servidores, em verdade, desconhecem qual será o seu papel num futuro próximo, uma vez que o próprio modelo prevê a administração e a atualização de cadastros como tarefa relevante no futuro.

Os resultados das etapas de implantação já cumpridas até o momento não dão conta de resultados significativos. As filas nas agências acabaram em razão do agendamento, que distribuiu o fluxo de segurados, mas não elimina a demanda. Os sistemas ainda não são capazes de suprimir a mão de obra, mas possivelmente este é um objetivo esperado, uma vez que a administração reconhece que a tarefa do servidor será a de atualizar e administrar cadastro. Para realizar tal tarefa, num futuro próximo, não é de se esperar que haja a necessidade de desenvolvimento de competências ou de iniciativa. As transformações no desenho institucional e no arcabouço legal estão priorizando rotinas e procedimentos que visam eficiência. Exemplo disto é a chamada “inversão do ônus da prova” que, grosso modo, transfere aos segurados a fiscalização de seus contratos de trabalho, uma vez que o tempo de contribuição, que serve de base para a obtenção de benefícios previdenciários, é apurado mediante a própria contribuição e esta deve estar no cadastro. Esse cadastro é alimentado pelos bancos de dados da Caixa Econômica Federal e da própria Previdência, através das contribuições sociais realizadas por empregadores e contribuintes individuais. Isto leva a crer que, brevemente, a própria atuação dos órgãos fiscalizadores também será objeto de grande transformação.

O modelo sugere que, cada vez mais, os segurados sejam atendidos por sistemas, através da internet ou de acessos discados, como por exemplo a Central 135, afastando-os das Agências da Previdência Social e protelando uma eventual contratação de pessoal, principalmente em função da evolução da demanda por benefícios na Gerência Executiva do INSS em Porto Alegre. Conforme se observou, no período compreendido entre 1999 e 2010, a demanda cresceu mais de 150% sem que houvesse uma adequação do quantitativo de servidores para atender essa clientela.

Infelizmente não foi possível apurar a quantidade de servidores lotados na referida gerência em 1999, e tampouco nos anos seguintes, apesar das tentativas neste sentido. O que se pode afirmar é que esse número, durante o período sob análise, não variou significativamente no Rio Grande do Sul, o que leva a inferir que a situação da Gerência Executiva em Porto Alegre seguiu a mesma tendência.

A solução apresentada pela administração até o momento se traduz na criação de um grande parque tecnológico, incluindo equipamentos e sistemas, sem a devida adequação do quadro funcional a essa realidade, mas que aparentemente se oferece como substituição de parte da mão de obra no longo prazo.

Os números apresentados neste trabalho indicam que o resultado do Novo Modelo de Gestão não é tão significativo quando comparado à situação anterior, onde os servidores participavam do processo e da solução dos problemas, até porque não contavam com uma arquitetura tecnológica capaz de substituí-los em várias tarefas.

Os resultados mais evidentes do modelo que está sendo implantando gradativamente são estéticos, discursivos e, salvo melhor juízo, de clara tendência de substituição de mão de obra e com tal direcionamento não necessita da discussão de problemas, dificuldades ou da participação mais efetiva dos servidores para solução de conflitos originados pelo modelo.

Outro aspecto relevante e decorrente do Novo Modelo de Gestão é o avanço dos mecanismos de controle sobre o servidor e sua atividade no ambiente institucional. Entretanto, os controles implantados ainda não garantem a qualidade dos serviços prestados, apenas aferem a quantidade, com limitações.

A presente pesquisa sugere que a questão envolvendo o Novo Modelo de Gestão deve ser objeto de análise mais acurada por parte dos servidores, uma vez que seus impactos podem ser muito mais profundos e inesperados sobre a atividade

desenvolvida na Previdência Social, assim como na Gerência Executiva do INSS em Porto Alegre. Um exemplo dos possíveis impactos foi sugerido através da quantidade de licenças médicas no período em que ocorreu a alteração da jornada de trabalho, de 30 para 40 horas semanais.

As evidências, assim como a proposta do Novo Modelo de Gestão, do ponto de vista da Teoria Econômica não apresentam nenhuma novidade, pois mantêm os princípios da relação Capital x Trabalho avançando no sentido de privilegiar o primeiro em detrimento do segundo. Troca-se mão de obra por tecnologia e isto é uma prática que apenas incorpora o estado da arte, reforçando práticas que atravessam séculos.

Evidentemente, esta pesquisa está longe de esgotar o assunto, sobretudo porque o objeto de estudo ainda está em processo. Outro aspecto que contribuiu para limitar a abrangência do estudo é a ausência ou a limitação das informações disponíveis que se somam a própria limitação de tempo e recursos para consecução do trabalho. Contudo, a partir da pesquisa emerge a necessidade de aprofundamento da exploração das informações pertinentes, visando a realização de uma análise mais profunda e próxima da realidade Institucional e da proposta implícita no Novo Modelo de Gestão.

A presente pesquisa buscou reunir informações que justifiquem o estudo da questão, não tecendo críticas, mas apresentando fatos que devem ser considerados diante de uma proposta séria de reformulação da atuação do INSS enquanto relevante e indispensável prestador de serviços à sociedade brasileira.

Com base nos dados apresentados, além da relevância dos achados da pesquisa, a proposta considerou que o objeto da análise, a Gerência Executiva do INSS em Porto Alegre, é uma representação significativa, podendo inclusive projetar a situação da maioria das Gerências Executivas do INSS espalhadas pelo país.

Por fim, reconhecendo as limitações da pesquisa, esta apresentou informações que sugerem um tratamento adequado, por parte da administração e dos próprios servidores, no sentido de aprofundar a análise dos potenciais impactos e riscos envolvidos, sobretudo considerando as colunas mestras do Novo Modelo de Gestão e os próprios objetivos institucionais do INSS.

Espera-se que esse modelo que está em fase de desenvolvimento e implantação, além da melhoria dos serviços prestados à população e de uma possível redução de custos e riscos operacionais do INSS, não venha representar

uma lenta e inevitável substituição de mão de obra, talvez semelhante à Revolução Verde dos anos 60 e 70, que roçou trabalhadores do campo, ou aquela conhecida como 3ª Revolução Industrial, iniciada nos anos 80, que eliminou (e ainda elimina) empregos na indústria, nos serviços e, quiçá, no serviço público federal, de modo geral.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. In: **Revista de Administração Pública**, FGV, v.39(2): 401-420, Mar/Abr 2005.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. In: **Revista de Administração Pública**, FGV, v. 1: 77-86, 2007.

ANDRIOLO, Leonardo José. Eficiência e desenvolvimento de recursos humanos nas administrações municipais: considerações a luz da emenda constitucional nº19/98 e das teorias organizacionais. In: **Revista do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 29, 1998.

ARRAES, Ana Teresa M. A. **A reforma do Estado e seu reatamento na política previdenciária**. Escola da Previdência Social, Brasília. Disponível em: <<http://escola.previdencia.gov.br/artigos/artigos9.html>>. Acesso em: 02 ago 2010.

BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. In: **Revista do Serviço Público**. Brasília. ENAP, v.49(4): 5-45, Out-Dez 1998.

BENECKE, Dieter e NASCIMENTO, Renata. **O Consenso de Washington revisado**. In: Cadernos Adenauer, Rio de Janeiro, vol. IV, n. 2, p. 13-32, 2003.

BRAGA JÚNIOR, David e BRAGA, Douglas Gerson. **Metodologia de Negociação Coletiva do Trabalho em Saúde**. In: CASTRO, Janete Lima de; SANTANA, José Paranguá de (orgs.). **Negociação Coletiva do Trabalho em Saúde**. Brasília-OPAS e Natal-NESC-UFRN, 1998. p. 91-125. Disponível em: <http://www.opas.org.br/rh/publicacoes/textos_apoio/pub04U3T7.pdf>. Acesso em: 01 ago 2010.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Decreto nº 5.707. **Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta...** Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/2006/5707.htm>>. Acesso em: 11 ago 2010.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 10.355. **Dispõe sobre a estruturação da Carreira Previdenciária no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS...** Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10355.htm>. Acesso em: 15 ago 2010.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 10.855. **Dispõe sobre a reestruturação da Carreira Previdenciária, de que trata a Lei nº 10.355...** Brasília,

2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.855.htm>. Acesso em: 15 ago 2010.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 11.302. **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...** Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11302.htm>. Acesso em: 15 ago 2010.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 11.501. **Altera as Leis nos 10.355, de 26 de dezembro de 2001, 10.855, de 1o de abril de 2004...** Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11501.htm>. Acesso em: 15 ago 2010.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 11.907. **Dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória das Carreiras...** Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11907.htm>. Acesso em: 15 ago 2010.

_____. Ministério do Planejamento **Orçamento e Gestão. Termo de Acordo: Define os Termos de Acordo resultantes da negociações havidas entre o Governo Federal e as entidades...** Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.fenasps.org.br/acordosINSS.php>. Acesso em: 15 jul 2010.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia e estrutura para um novo Estado. In: **Revista do Serviço Público**. Brasília. ENAP, v.48(1): 5-24, Jan/Abr 1997.

_____. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. In: **Revista do Serviço Público**. Brasília. ENAP, v.49(1): 5-42, Jan-Mar 1998.

_____. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. In: **Revista do Serviço Público**. Brasília. ENAP, v.50(4): 5-29, Out-Dez 1999.

_____. O modelo estrutural de gerência pública. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. FGV, v.42(2): 391-410, Mar-Abr 2008.

CECHIM, José. A moderna gestão na Previdência e Assistência Social. In: **Conjuntura Social**. Brasília. MPS, v.13(2): 9-82, Abr-Jun 2002.

CHEIBUB, Zairo B. ENAP. **Negociação coletiva no setor público: experiências internacionais recentes por meio de análise de literatura**. Brasília: ENAP, 2004. (Cadernos ENAP; 25).

CHIAVENATO, Adalberto. **Administração: teoria, processo e prática**. São Paulo: Makron Books, 2000.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. FGV, 42(5):829-74, Set-Out. 2008.

FILGUEIRAS, Luiz A. M. **A história do Plano Real: fundamentos, impactos e contradições**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.

FIORI, José Luis. **O consenso de Washington**. Palestra proferida no Centro Cultural Banco do Brasil. Rio de Janeiro: 1996.

FRESNEDA, Paulo Sérgio Vilches. Transformando organizações públicas: a tecnologia da informação como fator propulsor de mudanças. In: **Revista do Serviço Público**. Brasília. ENAP, v.49(1): 71-92, Jan-Mar 1998.

INSS. Presidência. Orientação Interna Conjunta INSS/DIRAR/DIRBEN nº 40. **Dispõe sobre procedimentos a serem adotados para a utilização das informações constantes no Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS...** Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/restritos/91/DIRAR-DIRBEN/2002/40.htm>>. Acesso em: 07 ago 2010.

_____. Presidência. Orientação Interna Conjunta INSS/DIRAR/DIRBEN nº 58. **Dispõe sobre procedimentos, a serem adotados pelas áreas de Arrecadação e de Benefícios, na utilização das informações constantes no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) para fins de reconhecimento automático do direito...** Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/>>. Acesso em: 19 ago 2010.

_____. Presidência. Resolução INSS/PRES nº 30. **Institui o Sistema de Gerenciamento do Atendimento, estabelece diretrizes para sua implantação...** Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/72/inss-pres/2007/30.htm>> Acesso em: 20 ago 2010.

_____. Escola da Previdência Social. **Entendendo o Novo Modelo de Gestão**. Disponível em: <http://escola.previdencia.gov.br/>. Acesso em: 05 nov 2009.

_____. Escola da Previdência Social. **Escopo do Novo Modelo de Gestão**. Disponível em: <http://escola.previdencia.gov.br/>. Acesso em: 05 nov 2009.

_____. Escola da Previdência Social. **Perguntas e respostas sobre o Novo Modelo de Gestão**. Disponível em: <http://escola.previdencia.gov.br/>. Acesso em: 01 Dez 2009.

KAUFMAN, Robert R. A política da reforma do Estado: um exame de abordagens teóricas. In: **Revista do Serviço Público**. Brasília. ENAP, v.49(1): 43-70, Jan-Mar 1998.

LEWICKI, R. L.; SAUNDERS, D. M.; MINTON, J. W. **Fundamentos da Negociação**. 2º Ed. Bookman: Porto Alegre, 2002.

LOBOS, Júlio. **Sindicalismo e Negociação**. 3º Ed. Editora José Olympio: Rio de Janeiro, 1988.

LOPES, Fernando Dias. NEG3-NEGCOL - **NEGOCIAÇÃO 3**. Porto Alegre: [S.n.], 2010. (Apostila da disciplina Negociação 3), Curso de Especialização em Negociação Coletiva, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.eavirtual.ea.ufrgs.br/negcol> (Acesso restrito aos alunos deste curso, pela plataforma NAVI). Acesso em 22 ago 2010

MARE. (Ministério da Administração e Reforma do Estado). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995.

MASCARENHAS, Rogério Souza. **O Processo de Moderniza Modernização Tecnológica da Previdência Social**. CONIP – Inovação na Gestão Pública. São Paulo, 2008. Disponível em: <http://ww2.conip.com.br/semana2008/palestras/16h30-17h00-Rogério_Souza_Mascarenhas.pdf>. Acesso em: 22 ago 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. FGV 42(1):61-82, Jan-Fev 2008.

MINTZBERG, Henry. Administrando governos, governando administrações. 1998. **Revista do Serviço Público**. Brasília. ENAP, v.49(4): 148-163, Out-Dez 1998.

SALIBA, Karen Jorge. **A aprendizagem na gestão da mudança**. FGV. Brasília, 2003.

SCHOMMER, Paula Chies. Gestão pública no Brasil: notícias do teatro de operações. In: **Revista de Administração de Empresas**. Rio de Janeiro. FGV v.43(4): 102-107, Out-Dez 2003. Disponível em: <<http://www16.fgv.br/rae/artigos/1434.pdf>>. Acesso em 31 jul 2010.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. **Negociação coletiva de trabalho em tempos de crise econômica**. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, 2009. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/artigos/7223-negociacao-coletiv>>. Acesso em: 10 nov 2009.

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

WANDERLEY, José Augusto. **Negociação Total: encontrando soluções, vencendo resistências, obtendo resultados**. Editora Gente: São Paulo, 1998.

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

ZAJDSZNAJDER, Luciano. **Teoria e Prática da Negociação: política de negociação**. 2º Ed. Ed. José Olympio. Rio de Janeiro, 1988.