

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

ALINE AIKO YOSHIDA GALVÃO

**PREVIDÊNCIA SOCIAL NO RIO GRANDE DO SUL:
CENÁRIOS E INTERFACES COM A SAÚDE DO TRABALHADOR**

PORTO ALEGRE
2015

ALINE AIKO YOSHIDA GALVÃO

**PREVIDÊNCIA SOCIAL NO RIO GRANDE DO SUL: CENÁRIOS E INTERFACES
COM A SAÚDE DO TRABALHADOR**

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

Orientadora: Prof.^a Dra. Maria Isabel Barros Bellini

Porto Alegre
2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

G182p Galvão, Aline Aiko Yoshida

Previdência Social no Rio Grande do Sul : cenários e interfaces com a saúde do trabalhador / Aline Aiko Yoshida Galvão. – Porto Alegre, 2015.

118 f.

Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Serviço Social, PUCRS.
Orientador: Maria Isabel Barros Bellini.

1. Seguro Social 2. Previdência Social – Rio Grande do Sul
3. Trabalhadores – Saúde. I. Bellini, Maria Isabel Barros. III. Título.

CDD 368.4

Ficha Catalográfica elaborada por Loiva Duarte Novak – CRB10/2079

ALINE AIKO YOSHIDA GALVÃO

**PREVIDÊNCIA SOCIAL NO RIO GRANDE DO SUL: CENÁRIOS E INTERFACES
COM A SAÚDE DO TRABALHADOR**

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

Aprovada em: 12 de agosto de 2015.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Maria Isabel Barros Bellini (Orientadora - PPGSS/PUCRS)

Profa. Dra. Berenice Rojas Couto (PPGSS/PUCRS)

Profa. Dra. Dolores Sanches Wünsch (UFRGS)

Porto Alegre
2015

A todos os trabalhadores e trabalhadoras brasileiros(as), de qualquer profissão e em qualquer situação, que cotidianamente dedicam seus corpos, suas almas, seu tempo e sua saúde na luta por condições dignas de vida e por uma sociedade mais justa.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, e obviamente, à minha mãe, Iria, a quem eu reconheci como uma trabalhadora desde a minha infância, ao testemunhar a sua batalha diária para me prover do que é mais necessário na vida. A pessoa responsável por tudo o que eu sou e o que eu tenho de melhor

Ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, por abrir caminhos para as minhas ideias e me proporcionar ferramentas para a construção do meu conhecimento acadêmico.

À minha orientadora, Profa. Dra. Maria Isabel Barros Bellini, a nossa Belinha, pelo grande aprendizado que vivenciei neste período do Mestrado. Pela paciência, pela compreensão, pelas trocas de ideias que resultaram no amadurecimento das minhas concepções, onde eu aprendi sobre a academia, sobre a profissão e sobre a vida.

Às ilustres professoras que compuseram a minha banca, Dra. Berenice Rojas Couto e Dra. Dolores Sanches Wunsch pela disponibilidade dos seus notórios saberes que me proporcionaram lições valiosas para qualificar o resultado do meu trabalho.

Ao SINDISPREV-RS, por me possibilitar estabelecer o contato com esta realidade tão densa e tão invisível do mundo do serviço público federal.

À minha colega, amiga e mentora, a psicóloga Fabiane Machado, por me ensinar tanto sobre tudo. À nossa convivência diária, que se tornou um divisor de água na minha vida profissional, acadêmica e pessoal.

Às minhas estagiárias Carmen e Dulce, por me inquietar e me desacomodar profissionalmente, me mostrando que a vida é um eterno aprendizado.

À psicóloga Cassandra Bortolon, por me mostrar as múltiplas lentes com que é possível realizar a leitura da vida e as múltiplas possibilidades que nela se encontram.

Aos amigos, amigas e familiares que me incentivaram a sempre buscar mais e o melhor de mim mesma.

E, finalmente, a todas as pessoas que tornaram possível a realização deste trabalho e que reconheceram o meu esforço e dedicação na realização deste projeto.

Prepara o teu documento
Carimba o teu coração
Não perde nem um momento
Perde a razão
Pode esquecer a mulata
Pode esquecer o bilhar
Pode apertar a gravata
Vai te enforcar
Vai te entregar
Vai te estragar
Vai trabalhar.

(BUARQUE, Chico. 1976)

RESUMO

Esta dissertação analisa a relação entre a organização e divisão do trabalho e o processo saúde-doença do trabalhador, através do mapeamento do perfil do trabalho no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), no Estado do Rio Grande do Sul. A construção deste trabalho se realizou através de pesquisa, cujo problema foi inicialmente elaborado para investigar como a Previdência Social no Estado no Rio Grande do Sul está organizada quanto aos seus trabalhadores ativos. No decorrer da pesquisa, os dados encontrados e as análises que emergiram trouxeram achados mais complexos e que aprofundaram a discussão em torno da relação entre o trabalho, na conjuntura da reestruturação produtiva decorrente do avanço neoliberal a partir da década de 1980. Para ampliar a compreensão das categorias de análise, foi necessária a abordagem teórica sobre o trabalho, que se revelou em sua centralidade como modo de construção e reprodução da sociabilidade humana das transformações estruturais e conjunturais nos modos de produção, a Previdência Social e a sua construção histórica dentro das diversas concepções de proteção social de acordo com os modelos de Estado vigentes, desde os modelos conservadores até o a concepção do Welfare State, e o processo de construção e evolução do conceito de saúde do trabalhador no Brasil, desde o modelo convencional hospitalocêntrico até a sua transformação a partir do Movimento de Reforma Sanitária. A pesquisa, cujo objetivo se traduziu em subsidiar novos estudos e planejamentos de ações na temática da saúde do trabalhador, se utilizou do enfoque da visão sócio-histórica e dialética da realidade social que forneceu bases para analisar, dentro das categorias do método dialético, de que forma a relação entre o Estado e o capital determinou historicamente a concepção de proteção social à classe trabalhadora, as relações contraditórias entre o Estado de Bem-Estar Social e o modelo gerencial de Estado, cuja lógica se transferiu do privado para o público e que precariza a relação entre o capital e o trabalho, e como este processo de alienação se constitui em um fenômeno universal entre os trabalhadores na conjuntura do avanço do capitalismo de acumulação flexível que resultou no movimento de contrarreforma do Estado. A pesquisa documental valorizou a ampliação da compreensão do objeto na sua contextualização histórica e sociocultural, se tornando fonte relevante para a concretude do mapeamento a ser realizado. No contexto da discussão teórica e da análise dos dados, o mapeamento da lotação dos servidores do INSS no Rio Grande do Sul alertou para um cenário próximo de escassez de trabalhadores, uma vez que a contagem do número de servidores por

Agência da Previdência Social considera uma grande parcela que se encontra em Abono de Permanência, e as informações sobre processos seletivos se mostram insuficientes para avaliar se a divisão do trabalho no INSS é saudável, tornando relevante a discussão sobre a relação entre a sobrecarga, ou sobretrabalho, e o adoecimento. As transformações no tipo de atividade realizada sofrem um processo de *taylorização*, ao mesmo tempo em que o serviço público sofre uma exigência *toyotista* de flexibilização, evidencia o cenário de alienação e perda de sentido do trabalho, agravado pela implementação de metas e avaliações de desempenho, tornando o servidor do INSS sujeito à sobrecarga e ao adoecimento físico e psíquico. Esta pesquisa evidencia também o desafio da classe trabalhadora que se encontra fragmentada por novos modelos de gestão e que não encontram espaço para reflexão sobre o trabalho enquanto determinante de saúde.

Palavras-chave: Trabalho. Previdência Social. Saúde do Trabalhador.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the relationship between the organization and division of labor and the worker's health-disease process, through the work profile mapping at the National Institute of Social Security (INSS), in the state of Rio Grande do Sul. The construction of this work took place through research, whose problem was initially designed to investigate how the Social Security in the state of Rio Grande do Sul is organized as its active workers. During the research, the data and analysis that emerged brought more complex findings and deepened the discussion on the relationship between work in the context of corporate restructuring resulting from the neoliberal advance from the 1980s to expand the understanding the categories of analysis, theoretical approach was needed on the concept of work, which was revealed in its centrality as construction mode and reproduction of human sociability of structural and cyclical changes in production methods, Social Security and its historic building within the various social protection concepts according to the state of existing models from the conservative models to the design of the Welfare State, and the process of construction and development of Occupational Health concept in Brazil, since the conventional hospital-centered model until its transformation from the Sanitary Reform Movement. The research, which aims to translate into support new studies and action plans on the subject of workers' health, used the approach of the socio-historical and dialectical view of social reality which provided bases to analyze, within the categories of the dialectical method of how the relationship between the state and the capital historically determined the design of social protection to the working class, the conflicting relations between the State of Social Welfare and the managerialist model of state, whose logic is transferred from the private to the public and that worsens the relationship between capital and work, and how this process of alienation constitutes a universal phenomenon among workers in the context of the flexible accumulation capitalism breakthrough that resulted in the movement of the state reform backset. The documentary research appreciated the expansion of understanding of the object in its historical and sociocultural context, making relevant source for concrete mapping to be performed. In the context of theoretical discussion and analysis of the data, mapping the capacity of the INSS servers in Rio Grande do Sul warned of a next scenario of shortage of workers, since the count of the number of servers by the Social Security Agency considers a large portion of which is in Permanence Allowance, and selection processes information are

insufficient to assess whether the division of labor in the INSS is healthy, making it important to discuss the relationship between overload, or surplus, and the illness. The changes in the activity carried out Taylorization type undergo a process at the same time as the public service undergoes a Toyotist demand for flexibility, shows the scene of alienation and loss of meaning of work, compounded by the implementation of goals and performance evaluations, making the INSS server subject overload and physical and mental illness. This research also highlights the challenge of working class is fragmented by new management models and who cannot find space for reflection on the work as a determinant of health.

Keywords: Work. Social Security. Occupational Health.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Estrutura organizacional do INSS.....	50
Figura 2: Trabalhadores INSS ativos segundo o sexo.....	54
Figura 3: Pirâmide etária dos servidores ativos do INSS.....	56

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Quantidade de benefícios previdenciários requeridos pelo INSS entre 2011 e 2013.....	52
Gráfico 2: Ingressos de servidores do INSS/RS entre 2009 e 2014.....	80
Gráfico 3: Servidores ativos e aposentados do INSS/RS entre 2009 e 2014.....	81

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Quantidade de produções acadêmicas sobre servidores públicos, trabalho e INSS (BDTD).....	21
Quadro 2: Relação de documentos analisados na pesquisa.....	25
Quadro 3: Total de APS por Gerência Executiva do INSS/RS.....	53
Quadro 4: Quantidade de servidores aposentados do INSS/RS entre 2010 e 2013.....	57
Quadro 5: Fórmula do cálculo da demanda e da lotação das APS.....	69
Quadro 6: Relação entre lotação e Abono de Permanência na GEX Ijuí.....	71
Quadro 7: Total de APS abaixo da lotação ideal de servidores por GEX (sem Abono de Permanência).....	74
Quadro 8: Quantidade de vagas ofertadas pelo INSS/RS por cargo entre 2010 e 2013.....	77
Quadro 9: Documentos analisados referentes à administração pública e saúde do trabalhador.....	90

LISTA DE SIGLAS

AGU – Advocacia Geral da União
APS – Agência de Previdência Social
BPC – Benefício de Prestação Continuada
CAPs – Caixas de Aposentadorias
CEME – Central de Medicamentos
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
DGP – Diretoria de Gestão de Pessoas
DIRAT – Diretoria de Atendimento
DIRBEN – Diretoria de Benefícios
DIROFL – Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística
DIRSAT – Diretoria de Saúde do Trabalhador
FEBEM – Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
GDASS – Gratificação de Desempenho de Atividade no Seguro Social
GEX – Gerência Executiva
IAPs – Institutos de Aposentadoria e Pensão
IAPAS – Instituto de Administração Financeira de Previdência e Assistência Social
INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
LBA – Legião Brasileira de Assistência
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MS – Ministério da Saúde
PLANSAT – Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho
RENAST – Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador
RMV – Renda Mensal Vitalícia
RPPS – Regime Próprio da Previdência Social
RS – Rio Grande do Sul

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SESC – Serviço Social do Comércio

SESI – Serviço Social da Indústria

SIASS – Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor

SINDISPREV – Sindicato dos Trabalhadores Federais da Saúde, Trabalho e Previdência

SINPAS – Sistema de Previdência e Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO: O PREÂMBULO DAS REFLEXÕES SOBRE O TRABALHO NA PREVIDÊNCIA.....	18
2. A CONCEPÇÃO HISTÓRICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: RELAÇÃO ENTRE MODELOS DE ESTADO E A CONSTRUÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL À CLASSE TRABALHADORA.....	31
2.1. As políticas públicas para garantir direitos: a Seguridade Social na consolidação da proteção social	40
2.2. Previdência Social: da proteção social ao trabalhador aos desafios frente às reformas do avanço neoliberal.....	45
2.3. O Instituto Nacional do Seguro Social - INSS: origem e estruturação enquanto espaço na divisão social do trabalho no Rio Grande do Sul.....	49
3. PREVIDÊNCIA SOCIAL NO RIO GRANDE DO SUL: CENÁRIOS E REALIDADES.....	67
3.1. O mapa dos servidores do INSS do Rio Grande do Sul	68
3.2. Gestão e organização do trabalho e a saúde do trabalhador.....	87
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS: DISCUSSÕES FUTURAS E POSSIBILIDADES	98
REFERÊNCIAS.....	102
APÊNDICE A - MAPA DA LOTAÇÃO EFETIVA, ABONO PERMANÊNCIA E LOTAÇÃO IDEAL DOS SERVIDORES NO INSS/RS.....	110
APÊNDICE B: ROTEIROS DE ANÁLISE DOCUMENTAL.....	114
ANEXO - CARTA DE APROVAÇÃO DO SISTEMA DE PESQUISAS DA PUCRS	118

1. INTRODUÇÃO: O PREÂMBULO DAS REFLEXÕES SOBRE O TRABALHO NA PREVIDÊNCIA

As transformações na sociedade cada vez mais absorvida pelas exigências do capitalismo contemporâneo refletem de forma estrutural nos modos de produção, ou seja, afetam o mundo do trabalho e a forma como o ser humano se relaciona com ele. Essas transformações não se restringem às relações privadas de trabalho, a lógica de mercado também adentra cada vez mais na organização e gestão do trabalho na esfera pública. Sob os reflexos das transformações no cenário mundial, o papel do Estado no Brasil atravessou períodos de dinamicidade na sua forma de intervenção, seja ela inicialmente diminuída nas relações de livre mercado do início do século XX, até à crise do capital da década de 1930 que resultou no surgimento das primeiras medidas de proteção social, que exigiam um Estado representativo para gerir as políticas que asseguravam a proteção ao trabalhador. A partir da década de 1970, a economia entra em um novo período de crise, indicando novas mudanças na forma de representação do Estado nas relações econômicas e políticas. Na contramão das conquistas obtidas com a Constituição de 1988, essas relações passaram a incorporar medidas de ajuste que privilegiaram novamente o livre mercado e a livre concorrência. A partir dos anos 1990, em consonância à lógica neoliberal, a forma de governança do Estado é considerada paternalista e burocrática, sendo classificada como responsável por um processo de retrocesso e engessamento do aparelho estatal. A “solução” para buscar superar esse modelo considerado ultrapassado se encontrou na Reforma Gerencial do Estado promovida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, na década de 1990 (MONTAÑO, 2002). A partir desse cenário, “a desregulamentação e flexibilização das relações trabalhistas e a reestruturação produtiva vão da reforma do Estado, particularmente na sua desresponsabilização da intervenção na resposta às sequelas da ‘questão social’¹” (MONTAÑO, 2002, p. 188), legitimando as transformações na gestão do trabalho na administração pública, através da adequação das suas relações trabalhistas à lógica do capital.

A administração pública brasileira apresenta reflexos desse processo histórico na sua política de gestão do trabalho, a partir do cenário atual dos seus trabalhadores e na forma como esse cenário reflete no processo saúde/doença dos mesmos. Uma realidade consolidada

¹ Iamamoto define a questão social como o “conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que têm uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos se mantém privada, monopolizada por uma parte da sociedade” (2004, p. 27).

na organização do trabalho no setor público, em especial o da esfera federal, se identifica no envelhecimento dos servidores públicos, conforme referido anteriormente, pois, atualmente, 37% dos servidores federais, o que corresponde a pouco mais de 205 mil trabalhadores, têm idade acima dos 50 anos, ou seja, estão em vias do processo de aposentadoria (JORNAL DE BRASÍLIA, 2014).

Um dos entraves na organização do trabalho na esfera pública, a partir do processo de envelhecimento dos trabalhadores, está na falta de reposição quadro para substituir os que envelhecem e, conseqüentemente, se aposentam. O governo brasileiro sinaliza a preocupação com a relação entre o alto índice de aposentadorias e a escassez de trabalhadores no serviço público federal, através de um estudo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) sobre o abismo geracional em que se encontra esse serviço público, uma vez que alguns órgãos federais passam até 15 anos sem oferecer concursos e, quando o quadro funcional é renovado, recebe-se uma grande quantidade de jovens trabalhadores. Em contrapartida, os trabalhadores mais experientes, que detêm a memória da máquina pública, estão em vias de se aposentar (BRASIL, 2014a).

Dessa forma, a realidade que se apresenta pressupõe uma significativa sobrecarga de trabalho para os que permanecem na ativa, podendo levar a situações de afastamento por adoecimento físico e mental. A problematização das condições de trabalho a partir da realidade dos trabalhadores torna a pesquisa em tela relevante quando inserida em uma nova perspectiva de saúde do trabalhador, ao promover a relação direta entre a divisão do trabalho e a saúde no contexto da proteção social, dentro de um conjunto de determinantes fundamentais para a promoção da saúde.

No contexto da Previdência Social brasileira, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) vivencia esse cenário na sua política de gestão do trabalho. Entre os anos de 1995 e 2002 não houve realização de concursos públicos na instituição (GAZETA DO POVO, 2014). Ainda que tenham sido convocados 150 profissionais aprovados em um concurso realizado em 2012, a Associação Nacional dos Médicos Peritos (ANMP) considera insuficiente o número de trabalhadores admitidos. Ao todo, são 4,2 mil médicos periciais para o atendimento de mais de 44 milhões de segurados em todo o Brasil (JORNAL DO COMÉRCIO, 2014).

Ao se problematizar a escassez de trabalhadores, traz-se à tona apenas como principal preocupação as questões relacionadas aos prejuízos e às demoras enfrentadas pelos

beneficiários do sistema previdenciário (GLOBO.COM, 2014), quando é necessária a atenção também para a responsabilidade da gestão institucional nesta realidade precária e os reflexos da mesma na saúde destes trabalhadores. Essas implicações relacionadas à organização do trabalho na Previdência Social motivaram a pesquisadora a investigar a relação entre os temas trabalho, precarização e saúde, a partir do cenário dos servidores do INSS, para dar visibilidade aos reflexos da organização do trabalho no sistema previdenciário e os possíveis prejuízos aos seus trabalhadores.

Este capítulo introdutório aponta as implicações que levaram ao tema escolhido para a pesquisa, a metodologia utilizada e as discussões propostas a partir do problema e dos objetivos desta pesquisa. A escolha do tema de investigação pela autora deste trabalho foi manifestada, primeiramente, a partir da atuação profissional da mesma na Secretaria de Saúde do Trabalhador do Sindicato dos Trabalhadores Federais da Saúde, Trabalho e Previdência do Rio Grande do Sul (SINDISPREV-RS), que possui entre as suas principais demandas o adoecimento dos trabalhadores públicos federais em decorrência da sobrecarga de trabalho. Assim, a relevância desta pesquisa contempla não apenas a dimensão acadêmica, mas também a qualificação da ação profissional de quem exerce atividades relacionadas à saúde do trabalhador.

Nesse sentido, a escolha da pesquisa sobre os trabalhadores da Previdência Social propõe discutir a organização do trabalho na previdência social e saúde do trabalhador a partir da relação contraditória entre o capital e o trabalho, pois “não é o trabalho como atividade profissional ou atividade laborativa propriamente dita que faz adoecer o homem que trabalha, mas sim o capital como relação social estranhada” (ALVES, 2013, p. 129). A problematização em torno da relação entre o capital e o trabalho, materializada na reestruturação produtiva a partir da década de 1980 no Brasil, cujo reflexo na cultura do trabalho se relaciona diretamente com a saúde do trabalhador, resultou em questionamentos e reflexões acerca de tal temática, cuja abordagem determinou como objeto desta pesquisa a Previdência Social, cujo tema a ser investigado é a relação entre o trabalho e a saúde do servidor da Previdência Social.

Constatou-se, durante a construção da pesquisa que norteia este trabalho, que as produções acadêmicas sobre o INSS ainda são insipientes enquanto área de interesse, principalmente no que se refere à saúde dos seus servidores. Os estudos cujo tema é a Previdência Social são voltados, em sua maioria, para as questões que envolvem os direitos

do segurado. Quando o tema escolhido é o INSS, identificam-se uma diversidade de áreas acadêmicas que pesquisam temas relacionados a este órgão. Os gráficos abaixo revelam os resultados obtidos na pesquisa bibliográfica realizada no Banco de Dados de Teses e Dissertações (BDTD – Ibict):

Quadro 1: Quantidade de produções acadêmicas sobre servidores públicos, trabalho e INSS (BDTD)

CATEGORIA	TIPO	ÁREA	TOTAL
Servidores INSS	1 Tese, 8 Dissertações	1 Administração, 1 Arquitetura e Urbanismo, 2 Ciências Contábeis, 2 Economia, 2 Psicologia 1 Saúde Coletiva	9
Organização do Trabalho no INSS	2 Teses, 4 Dissertações	1 Direito, 1 Psicologia, 1 Saúde Coletiva, 1 Saúde Pública, 2 Serviço Social	6
SIASS ²	3 Dissertações	1 Serviço Social, 1 Administração, 1 Enfermagem	3

Fonte: Banco de Dados de Teses e Dissertações – BDTD Ibict. Dados sistematizados (GALVÃO, 2015).

Foram encontradas 03 teses de doutorado e 15 dissertações de mestrado, divididas nas categorias “Servidores do INSS”, “Organização do trabalho no INSS” e “SIASS”, somando um total de 18 produções acadêmicas. A pesquisa apontou também a diversidade de áreas de estudo sobre o INSS, principalmente nas áreas mais exatas como a administrativa e econômica. As áreas da saúde que pesquisaram essas categorias tinham como tema o INSS enquanto agente gestor dos benefícios previdência, tendo como sujeitos os usuários desta política, e não o seu trabalhador. A produção do Serviço Social aborda a divisão e organização do trabalho no INSS, porém a partir apenas da perspectiva desta profissão e do seu papel institucional, não abrangendo o cenário dos servidores em geral. Nenhum dos trabalhos teve como abordagem direta a saúde dos servidores do INSS.

Uma característica identificada na pesquisa dentro da categoria “SIASS” está relacionada ao tema da pesquisa. Nas três produções acadêmicas encontradas, os sujeitos da pesquisa são os servidores das universidades federais, demonstrando uma escassez de

² Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor.

pesquisas em outros órgãos federais, para além das universidades, o que se permite a problematização sobre as questões que envolvem a preponderância da universidade federal enquanto universo escolhido para pesquisas sobre a saúde dos servidores federais.

Para tornar possível o desenvolvimento e a delimitação deste tema formulou-se como problema de pesquisa: **como a Previdência Social no estado do Rio Grande do Sul está organizada quanto aos seus trabalhadores ativos?** Embora o problema de pesquisa elaborado anteriormente tenha se delimitado apenas à organização do trabalho na instituição, as informações que se revelaram, bem como a interpretação e análise das mesmas produziram discussões que vão para além do aspecto da organização do trabalho. Conforme a pesquisa foi se desenvolvendo, ela acabou por desvendar, neste resgate histórico dos modelos de gestão, os processos de adoecimento e os movimentos destes modelos na divisão social do trabalho contemporâneo, permeada pelas relações entre o Estado e o capital, ou seja, novas determinações que tornaram importantes na discussão na temática da saúde do trabalhador. A resultante da reflexão em torno do problema de pesquisa foi a formulação das seguintes questões norteadoras:

- a) Qual é o perfil dos trabalhadores ativos da Previdência Social no Estado do Rio Grande do Sul em relação à faixa etária, sexo?
- b) Qual é o número de trabalhadores contratados, aposentados e afastados?
- c) Quais são e como são feitas as formas de renovação do quadro funcional?
- d) Quais são os cargos com o maior número de contratações?
- e) Existem ações na Previdência Social voltadas para a saúde dos seus trabalhadores e para a renovação do quadro funcional?
- f) Como são definidos os critérios para a ocupação dos cargos nas agências da Previdência no Rio Grande do Sul?

A eleição da metodologia para esta pesquisa buscou a consonância com o problema e os objetivos da mesma. A metodologia se constitui no encontro simultâneo entre a teoria da abordagem, as técnicas de operacionalização do conhecimento e a criatividade do agente investigador (DESLANDES; GOMES; MINAYO, 2012). Ela ocupa um lugar central das concepções teóricas, articulando-se com a teoria, com a realidade empírica e os pensamentos sobre a realidade. A pesquisa teve como objetivo geral **mapear e elaborar o cenário atual da Previdência Social no Estado do Rio Grande do Sul quanto aos trabalhadores ativos, a fim de subsidiar novos estudos e planejamentos de ações na temática da saúde do**

trabalhador. Para a operacionalização do objetivo geral, a pesquisa se subdivide nos seguintes objetivos específicos: **a) identificar e elaborar o perfil dos trabalhadores da Previdência Social no Rio Grande do Sul; b) investigar a relação entre o número de aposentadorias e o adoecimento dos trabalhadores ativos; c) analisar ações da Previdência Social voltadas para a saúde dos seus trabalhadores e para a reposição dos trabalhadores afastados.**

Para compreender e analisar esta realidade, esta pesquisa se constituiu em uma abordagem qualitativa com desenho de estudo de caso, pois investigou a organização do trabalho na Previdência Social do Estado do Rio Grande do Sul nos últimos 05 (cinco) anos, e se utilizou do materialismo histórico-dialético sob o enfoque da visão sócio-histórica e dialética da realidade social que surge da necessidade de conhecer a realidade para transformá-la em processos contextuais, dinâmicos e complexos (TRIVIÑOS, 1987).

As categorias trabalho, seguridade social e saúde do trabalhador foram analisadas e aprofundadas através das categorias historicidade (como os sujeitos se estruturaram e se organizaram dinamicamente através da sua história, cujo processo reflete na realidade atual). Este diálogo entre o movimento passado-presente evidenciam os movimentos das relações de poder que reordenaram historicamente a função do Estado e da sociedade na gestão da seguridade social foram fatores determinantes para evidenciar os avanços e retrocessos dos modelos de proteção social, de previdência e de organização do trabalho. Neste contexto, a proteção social enquanto direito não é uma condição estática, os direitos são frutos de movimentos históricos, e, portanto, são conquistados e também são perdidos.

Sob a nova dinâmica do capital, o modo de produção e a saúde do trabalhador tornam-se incompatíveis (ALVES, 2013), a partir do momento em que a reestruturação produtiva provocou transformações significativas na cultura do trabalho para atender ao crescimento do capital, ela produz reflexos também nos determinantes de saúde dos trabalhadores, capturados por esta nova lógica. Esta dinâmica se traduz em relações contraditórias e perversas, uma vez que ela atinge trabalhadores que atuam em uma política pública, construída como resultado de lutas e conquistas, tendo como função a materialização de direitos sociais. Ao se analisar de forma ampliada a condição precarizada das políticas públicas, percebe-se que ela reflete nas condições de trabalho das mesmas, resultando redução ou negação dos direitos dos demais trabalhadores. Na análise desta contradição, identifica-se a diferença entre o empírico e o

concreto nas abstrações do pensamento (PIRES, 1997), quando na superação do senso comum, chegam à essência e à compreensão desta realidade observada em sua totalidade.

A análise desta realidade em sua totalidade mostra que o todo e as partes desta não se esgotam em si. Através da análise multidimensional do objeto de estudo, a realidade do trabalho na Previdência Social no Rio Grande do Sul é problematizada enquanto um reflexo do cenário do mundo do trabalho em uma perspectiva global, ao se constatar o cenário histórico de precarização do trabalho no INSS a partir de um novo modelo de produção flexibilizada reordenada pela ordem do capital transnacionalizado.

A metodologia utilizada nesta pesquisa buscou evidenciar a relação dinâmica entre o objeto de estudo e o seu movimento social e político que construiu o processo histórico de cada uma das categorias de análise da pesquisa. As pesquisas de abordagem dialética questionam fundamentalmente a visão estática da realidade implícita nas abordagens empírico-analíticas e fenomenológicas. Ao contrário destas abordagens, que escondem o caráter contraditório, dinâmico e histórico da realidade, a postura marcadamente crítica da abordagem dialética expressa "a pretensão de desvendar, mais do que o 'conflito das interpretações', o conflito dos interesses" (GAMBOA, 1991, p. 97). Essas pesquisas "manifestam um 'interesse transformador' das situações ou fenômenos estudados, resgatando sua dimensão sempre histórica e desvendando suas possibilidades de mudança" (GAMBOA, 1991, p. 97).

O método dialético fornece bases para analisar de que forma o modelo de Estado reproduz as suas relações em uma sociedade capitalista e como essa estrutura o mundo do trabalho e como constrói o seu significado na sociedade contemporânea; a dimensão histórica dos modelos de Estado que, dentro da relação entre o capital e o trabalho, reestruturaram os modos de produção e promoveram transformações sociais neste contexto; e as contradições que emergem desta relação frente ao cenário de envelhecimento dos trabalhadores públicos federais em processo de aposentadoria e a precarização das condições de trabalho para os que permanecem na ativa.

No que se refere à abordagem do problema, o estudo se utilizou do princípio da quantidade e qualidade do método dialético, pois a quantidade e a qualidade são características essenciais a todos os objetos e fenômenos e se inter-relacionam (GIL, 2007). A análise qualitativa dos dados obtidos no estudo documental teve como finalidade adentrar na esfera dos fenômenos através de sua "ação recíproca, da contradição inerente ao fenômeno e

da mudança dialética que ocorre na natureza e na sociedade” (LAKATOS; MARCONI, 2000, p. 106), ou seja, para compreender como as relações que permeiam o objeto da pesquisa se relacionam e se organizam historicamente. Para Martinelli (1999, p. 115):

A pesquisa qualitativa se insere no marco de referência da dialética, direcionando-se fundamentalmente, pelos objetivos buscados. O desenho da pesquisa qualitativa deve nos dar uma visibilidade muito clara do objeto, objetivo e metodologia, de onde partimos e onde queremos chegar.

O uso de dados e informações quantitativas na elaboração do mapeamento do cenário atual da realidade dos trabalhadores da Previdência Social buscou a interconexão com o estudo qualitativo para a apreensão dos fenômenos em sua totalidade. Para Gamboa (1991), a abordagem dialética admite a inter-relação quantidade/qualidade dentro da visão dinâmica dos fenômenos.

Em relação à coleta de dados para esta investigação, a utilização da técnica de pesquisa e de análise documental é compreendida como “fonte de papel” (GIL, 2007, p. 160) que, muitas vezes, são suficientemente capazes de fornecer dados importantes para o pesquisador. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal “o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições” (GIL, 2002, p. 41).

Para buscar identificar e elaborar o perfil dos trabalhadores do INSS no Rio Grande do Sul foram utilizados como fontes documentos oficiais, leis, notas técnicas e outros documentos em forma de relatórios e planilhas do MPOG, bem como o cadastro de servidores do SINDISPREV-RS. A escolha do período entre os anos de 2009 e 2014 se refere às informações que são, em sua maioria, sistematizadas e disponibilizadas pelos referidos ministérios a partir do SIASS, que foi criado em 2009.

A documentação a ser pesquisada refere-se ao total de trabalhadores do INSS e foram organizadas em um roteiro em consonância com os objetivos da pesquisa, conforme consta na relação abaixo:

Quadro 2: Relação de documentos analisados na pesquisa

a) Para identificar e elaborar o perfil dos trabalhadores do INSS do Rio Grande do Sul:

PLANILHAS:

- Servidores federais filiados ao SINDISPREV-RS (SINDISPREV-RS/Março de 2014): informações sobre servidores do INSS/RS quanto ao sexo, faixa etária, filiação e tempo de atividade;
- Servidores ativos no INSS (INSS/Julho de 2014): informações sobre servidores do INSS/RS entre

os anos de 2009 e 2014 referentes a ingressos, aposentadorias e afastamentos.

- TABELAS:

- Quantitativo de cargos aprovados, ocupados, por órgão, no âmbito do poder executivo federal nos anos de 2011 e 2012 (MPOG).

b) Para investigar a composição do quadro funcional do INSS do Rio Grande do Sul:

TABELAS:

- Quantidade de servidores por agência (INSS/Janeiro de 2013): informações sobre servidores lotados nas APS, servidores em Abono de Permanência, cargos em comissão e estagiários;
- Número de concursos autorizados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão entre os anos de 2004 e 2013 (MPOG);

EDITAIS DE ABERTURA DE CONCURSOS PÚBLICOS:

- INSS 01/2010 (13 de janeiro de 2010);
- INSS 01/2011 (16 de dezembro de 2011);
- INSS 01/2013 (09 de agosto de 2013).

LEGISLAÇÕES:

- Resolução nº 175/INSS de 12 de fevereiro de 2012 (e anexos), que dispõe sobre critérios para lotação ideal de servidores de Carreira do Seguro Social nas Agências da Previdência Social.

c) Para analisar ações da Previdência Social voltadas para a saúde dos seus trabalhadores e para a reposição dos cargos:

DOCUMENTOS TÉCNICOS:

- Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho, elaborada pela Comissão Tripartite de Saúde e Segurança no Trabalho no ano de 2012;
- Processo TC 016.601/2013-0 do Tribunal de Contas da União, referente à auditoria realizada para estudar o quadro funcional do INSS;

LEGISLAÇÕES:

- Portaria nº 1.823, de 23 de agosto de 2012, que institui a Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora;
- Decreto nº 6.833, de 29 de abril de 2009, que institui o Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor Federal (SIASS).

Fonte: Dados sistematizados (GALVÃO, 2015). O roteiro da análise documental consta nos apêndices deste trabalho.

A organização e sistematização dos documentos permite estabelecer métodos que permitem a análise das categorias identificadas para compreender e desvendar o problema de pesquisa e contemplar os objetivos propostos no estudo. Para Pimentel (2001, p. 184),

Organizar o material significa processar a leitura segundo critérios da análise de conteúdo, comportando algumas técnicas, tais como fichamento, levantamento

quantitativo e qualitativo de termos e assuntos recorrentes, criação de códigos para facilitar o controle e manuseio.

A sistematização e interpretação dos dados obtidos na investigação documental foram realizadas através da análise de conteúdo, definida por Bardin (1977, p. 42) como

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

A análise de conteúdo teve como base o método proposto por Laurence Bardin, com a finalidade de organizar e compreender as mensagens apresentadas no conteúdo dos documentos pesquisados. A partir das mensagens identificadas, se determinou as unidades e categorias de análise através da seleção e classificação das informações (LAKATOS; MARCONI, 2008). A análise precedeu a interpretação qualitativa dos dados para compreender o conteúdo dos documentos. A análise documental, ou seja, a interpretação das informações coletadas na pesquisa documental, “consiste em uma série de operações que visam estudar e analisar um ou vários documentos para descobrir as circunstâncias sociais e econômicas com as quais podem estar relacionados” (RICHARDSON, 1999, p. 230).

Nesta investigação, os métodos quantitativo e qualitativo são complementares entre si, materializados na revisão bibliográfica para explorar as categorias de análise da pesquisa, na análise qualitativa dos dados numéricos extraídos na elaboração do perfil do trabalho no INSS no Rio Grande do Sul e, por fim, na análise e interpretação qualitativa do conteúdo dos documentos obtidos como fonte de pesquisa. Esta combinação de métodos de coleta de dados e de análise de conteúdo tem o objetivo de dar maior concretude às informações, a partir do confronto destas com o problema de pesquisa e a conclusão em torno dos resultados obtidos.

O critério de inclusão dos documentos acima mencionados para esta pesquisa se fundamentou na investigação sobre o total destes trabalhadores no estado do Rio Grande do Sul, o perfil dos mesmos quanto à faixa etária entre ativos e inativos, o total de admissões e de aposentadorias dentro do período referente aos últimos 05 (cinco) anos no Brasil e no RS, e as vagas mais ofertadas e com maior número de vacâncias. É importante destacar que as planilhas mencionadas se tratam de cadastros simples, alimentados com informações sem tratamentos ou análise prévia. As tabelas, por sua vez, são documentos impressos fornecidos pelo Ministério da Previdência Social e pelo MPOG. Ambas foram utilizadas para construir dados quantitativos para posterior análise, conforme indicado nos gráficos e quadros

demonstrados neste trabalho. Para a análise de conteúdo pelo método de Bardin, foram analisados os documentos técnicos e legislações do INSS e outros órgãos governamentais, onde, a partir das categorias iniciais de análise, foram extraídas outras categorias que emergiram do conteúdo analisado, referentes a ações voltadas para a saúde dos servidores.

No decorrer da realização da pesquisa, foi incluído para análise de conteúdo o Plano Diretor de Reforma do Estado, por entender-se que este documento representa o prenúncio da modificação do papel do Estado que desenharia o cenário da redução do Bem-Estar Social, projetando as perdas sofridas pelos trabalhadores ao longo das últimas décadas. Foi acrescido à pesquisa o Boletim Estatístico de Pessoal do MPOG, entre os anos de 2009 e 2014, por apresentarem informações precisas sobre admissões, lotação dos servidores, abonos de permanência e outros dados referentes aos servidores ativos e aposentados, bem como o Plano Nacional de Saúde 2015 para identificar a possível incorporação da Política Nacional de saúde do Trabalhador e da Trabalhadora na dimensão concreta das ações de saúde.

Foram utilizados documentos oficiais do governo brasileiro, pois os estudos realizados por sindicatos e outras entidades se utilizam destes mesmos para planejar os seus movimentos de contraponto. Os dados governamentais são usados por movimentos sindicais para elaboração dos seus planos de luta, porém o contraponto é realizado com base na oralidade do discurso, o que resulta em uma crítica sem outros parâmetros por parte da sociedade, o que talvez seja um indicativo que reflita a crise nos movimentos sociais. Como validar um trabalho no espaço acadêmico apenas com o discurso de um senso comum, sem um contraponto oficialmente documentado? Não foram localizados estudos próprios que dessem conta do objeto deste trabalho. Assim, optou-se por documentos oficiais e públicos, ou seja, documentos governamentais ou referentes a legislações.

Os critérios de exclusão dos documentos do SINDISPREV-RS se justificam pela não publicação dos documentos mencionados, não sendo possível, a partir destes, a validação científica da pesquisa. Por se tratar de um documento também analítico em relação a objetos semelhantes ao problema de pesquisa, o processo TC 016.601/2013-0 do Tribunal de Contas da União foi excluído para não influenciar a análise de conteúdo e os achados que nortearão a conclusão deste trabalho, sendo utilizado somente como referência bibliográfica.

Esta pesquisa valoriza a utilização de documentos em pesquisa por entender que “a riqueza de informações que deles podemos extrair e resgatar justifica o seu uso em várias áreas das Ciências Humanas e Sociais porque possibilita ampliar o entendimento de objetos

cuja compreensão necessita de contextualização histórica e sociocultural” (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009, p. 2). A utilização destas fontes documentais permite a construção do conhecimento do atual cenário do envelhecimento dos trabalhadores públicos federais e o estudo exploratório das suas condições de trabalho, a fim de qualificá-lo para a sua posterior interpretação e análise. A contextualização do cenário da Previdência Social no Brasil a partir da reestruturação dos modos de produção, a partir da análise qualitativa dos diversos tipos de documentos, “é vista como um diálogo crítico e criativo com a realidade, culminando com a elaboração própria e com a capacidade de intervenção” (PIANA, 2009, p. 120). Durante o processo de coleta de dados foi necessária a inclusão de outros documentos que possibilitaram a construção de uma análise mais consistente que buscasse contemplar as propostas do problema e dos objetivos da pesquisa que teceu as bases deste trabalho, como Decreto nº 7.602, de 07 de novembro de 2011 - Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho (PNSST) e o Plano Diretor de Reforma do Estado, de 1995, para analisar a origem das mudanças estruturais implementadas na administração pública no contexto neoliberal da década de 1990.

No segundo capítulo deste trabalho, é apresentada a concepção de Estado, desde a sua origem, a sua evolução histórica enquanto agente mediador das relações políticas, econômicas e sociais. Através das transformações no cenário político em nível mundial e no Brasil, é possível a análise sobre o papel do Estado no surgimento dos primeiros modelos de proteção social, fruto das respostas às crises decorrentes do desenvolvimento industrial, no avanço do capitalismo mundial. A partir da discussão sobre o papel do Estado, ora reduzido em meios às relações econômicas pautadas em uma política de referencial liberal, ora assumindo a centralidade das relações econômicas e políticas através do gerenciamento do bem-estar social. Ao longo deste capítulo, a análise da evolução histórica da Seguridade Social enquanto mecanismo de proteção perpassa vai à essência da compreensão sobre a conjuntura política e seus reflexos na vida social e na reprodução da vida material.

O terceiro capítulo faz o resgate histórico da política de Previdência Social, desde as primeiras medidas de proteção ao trabalhador fabril do início do século XX, o surgimento das primeiras Caixas de Aposentadorias (CAPs), com base na Lei Eloy Chaves, as interfaces com as categorias trabalhistas e o lugar do Estado frente a estas relações. A partir da definição da Previdência Social como política que compõe o tripé da Seguridade Social para a garantia dos direitos dos trabalhadores como um todo, é feita recorte sobre o INSS enquanto autarquia

federal pertencente à política de Previdência Social, seu papel como órgão gestor da Seguridade Social no Brasil e, principalmente, enquanto espaço da divisão social do trabalho, direcionando o destaque desta abordagem para a realidade dos seus trabalhadores ao apresentar do perfil dos servidores por sexo, faixa etária e a relação entre os aposentados no período especificado na pesquisa.

O quarto capítulo demarca o conceito de trabalhador inserido no aparelho do Estado, o "servidor" público, o histórico da elaboração das diretrizes para o trabalho na administração pública, quais são as leis que regem o serviço público e os regimes de proteção social ao trabalhador público federal. As transformações políticas ao longo da história no Brasil perpassam de forma contínua a abordagem sobre o cenário do serviço público. O quinto capítulo apresenta os resultados da pesquisa que norteia a construção deste trabalho através da interpretação e análise dos dados sob uma perspectiva histórico-crítica apontando a relação entre o Estado e a sociedade, na concepção dos direitos e na construção das políticas sociais, e como essa relação avança e se retrai a partir da historicidade que se traduz nos movimentos históricos da sociedade capitalista. Através destes movimentos, a partir dos interesses do capital, é atribuído ao Estado o papel de interventor no campo dos direitos e da proteção social, bem como na divisão e organização do trabalho que também se incorpora às exigências deste capital e é capturado para a manutenção do mesmo. A partir deste contexto e dos dados obtidos na pesquisa, é feita a análise da realidade dos servidores do INSS do Rio Grande do Sul, no tocante à sua divisão do trabalho, e a partir da apresentação e descrição dos dados, é feita a análise crítica dos resultados, embasada nos aportes bibliográficos utilizados para a construção teórica das categorias trabalho, previdência social e saúde do trabalhador, com vistas a impulsionar o aprofundamento de futuras discussões sobre a divisão saudável do trabalho enquanto fator relevante na construção dos determinantes da saúde do trabalhador.

2. A CONCEPÇÃO HISTÓRICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: RELAÇÃO ENTRE MODELOS DE ESTADO E A CONSTRUÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL À CLASSE TRABALHADORA

O caráter público das políticas sociais revela, em sua análise, o Estado enquanto uma categoria adstrita a elas, como direcionador político na sua materialização e aparelho responsável ou não pela organização da sociedade civil³ dentro de seus limites e interesses. Por conceito moderno de aparelho do Estado, no Brasil, entende-se

a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados membros e Municípios). O aparelho do Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos Três Poderes, por um corpo de funcionários, e pela força militar. O Estado, por sua vez, é mais abrangente que o aparelho, porque compreende adicionalmente o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território. O Estado é a organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, é o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território (BRASIL, 1995, p.12).

A concepção de Estado como organização política sempre foi presente, sendo as suas teorias vistas e analisadas por diferentes perspectivas, transitando entre as doutrinas sociológica e jurídica⁴ (BOBBIO, 2001). A dimensão jurídica do Estado se transforma em uma concepção de Estado de direito, como forma de organização social, resultante da tecnicização do direito público. A partir desta concepção de Estado de Direito, ele é analisado em sua relação com a sociedade, e como esta relação, embora propicie a construção do seu caráter como *res publica*⁵, também remete “aos nexos de público e privado como instâncias emergentes nas formações sociais burguesas instituídas nos séculos XVII e XVIII” (PEREIRA, 2009, p. 286).

A diversidade e complexidade de suas múltiplas definições indicam que o Estado é um fenômeno histórico,

³ Para Gramsci, a sociedade civil, constitui-se no conjunto de instituições voltadas para estabelecer relações ideológicas e culturais do ser humano – escolas, igrejas, instituições culturais – o qual exerce a sua hegemonia de forma consensual. O Estado (sociedade política), por sua vez, exerce as relações através da força e da coerção. A composição da sociedade civil com a sociedade política - o Estado - se denomina-se Estado ampliado (PEREIRA, 2009).

⁴ Doutrina Geral do Estado, de 1910 (BOBBIO, 2001).

⁵ “[...] o Estado enquanto *res publica*, enquanto coisa pública, enquanto patrimônio que, sendo público, é de todos e para todos” (BRASIL, 1995, p. 14).

[...] porque, como visto, ele não existe de forma absoluta e inalterável. É algo em movimento e em constante mutação. Trata-se de um fenômeno que tem que ser pensado e tratado como um processo, a despeito de algumas ideologias pretenderem vê-lo como um ente que se basta a si mesmo (visão metafísica) (PEREIRA, 2009, p. 291).

Ele também é considerado um fenômeno relacional

porque não é um fenômeno isolado, fechado, circunscrito a si mesmo e autossuficiente, mas algo em relação. Contudo, a relação exercitada pelo Estado não se dá de forma mecânica, linear ou como justaposição de elementos que se agregam sem se interpenetrarem (PEREIRA, 2009, p. 291).

Essa relação possui caráter dialético que propicia um jogo de forças desiguais e contraditórias, que resultará diretamente na sua autonomia e na sua responsabilidade para com a sociedade em seu conjunto, conforme a concepção gramsciana de Estado, cujo poder coercitivo, em forma de sociedade política, se amplia no domínio hegemônico da sociedade civil e o torna uma instituição contraditória, pois ao mesmo tempo em que se utiliza de mecanismo de força, também se utiliza de mecanismo de consenso para atender às demandas da sociedade. É permeado por estas forças que o Estado cria as políticas de proteção social para atender às necessidades da sociedade, seja na concepção liberal de Estado mínimo regido pelas leis naturais da economia (BEHRING, 2009) ou como Estado absoluto garantidor de direitos.

O Estado cumpre funções distintas ao longo da história, ora como interventor e centralizador das relações sociais, públicas e privadas, ora se restringindo à sua regulação e organização administrativa. E esta relação se desenrola no mesmo contexto da conquista dos direitos. Nos séculos XVIII e XIX surgem a conquista dos direitos civis e políticos, fundados na ideia de liberdade, em uma dimensão individual; entre os séculos XIX e XX surgem os direitos sociais, pautados na ideia de igualdade, em uma dimensão coletiva; a partir do século XX, se desenvolvem os movimentos para a conquista de direitos de natureza difusa a povos, nações, famílias, os quais se identificam pelo direito à paz, ao meio ambiente e ao desenvolvimento (COUTO, 2010).

Na conquista dos primeiros direitos civis, contra um Estado absolutista, opressor das liberdades individuais, se embasaram os defensores do liberalismo clássico, entre eles Adam Smith (1723-1790), David Ricardo (1772-1823) e John Stuart Mill (1806-1873). O liberalismo clássico tem como princípio matricial a liberdade, em cuja centralidade está na relação de ruptura com o Estado, através do pensamento adepto do *laissez faire*, ou “deixar

fazer”, que significa a irrestrita liberdade de comércio e produção das mercadorias (PEREIRA, 2009), sem a intervenção estatal.

As relações estabelecidas entre o Brasil, enquanto Estado, e a sociedade, se desenvolve na transição do país da monarquia para a república, a partir de 1889. Esse período, denominado República Velha, marca o surgimento de uma estrutura política liberal-oligárquica e de uma economia cafeeicultora e em fase de expansão da exportação do café e da industrialização. Uma condição determinante nestes primeiros anos do século XX no Brasil sob a doutrina liberal vigente é manifestada na ausência do Estado nas relações trabalhistas, as quais pertenciam ao direito privado. Logo, movimentos como as greves operárias eram interpretadas como perturbação da ordem pública e, conseqüentemente, caso de polícia (FREDERICO, 2009).

No início do século XX, o Brasil acompanhava o desenvolver da economia capitalista através da consolidação da elite industrial e da economia agroexportadora à luz desta livre concorrência de mercado, até que a crise mundial de 1929, decorrente da quebra da bolsa de valores de Nova York, mergulhou o capitalismo na maior depressão de sua história, abalando de forma crucial os alicerces da economia liberal. A partir deste novo cenário, o Estado não mais cumpriria o papel de mero regulador das relações de mercado, mas sim de interventor no seio da economia.

A lógica keynesiana, desenvolvida por John M. Keynes, prevê que

as forças de mercado, deixadas a si mesmas, estariam longe de promover a alocação ótima de recursos, causando, pelo contrário, capacidade ociosa, desperdício e desemprego. Nesse contexto, faz-se necessária a intervenção mais decidida do estado na economia, não mais apenas como administrador da coisa pública (defesa, educação, justiça, etc.) ou mero regulador das atividades privadas, mas também enquanto agente direto da produção, aumentando os investimentos e gastos da sociedade (tidos como insuficientes no capitalismo avançado) privilegiando determinados setores em detrimento de outros, enfim, orientando a estrutura econômica para uma produção mais equilibrada (MANTEGA, 1989, p. 27).

Nesse contexto trazido para o cenário brasileiro, em meio a uma aliança liberal que apoiou Getúlio Vargas, se inicia em 1930 a Era Vargas, a qual possuiu como características importantes a centralização política e intervencionismo estatal na economia. O Brasil enfrentaria mudanças na forma de atuação enquanto Estado, pois a presença desse

manifestou-se plenamente nas relações de trabalho, através de uma impressionante criação de leis e decretos que se cristalizaram, em 1943, na Consolidação das Leis do Trabalho. A presença do Estado nas relações de trabalho significa, antes de tudo,

a admissão legal de que as partes envolvidas – os compradores e vendedores da mercadoria força de trabalho – não são sujeitos iguais (FREDERICO, 2009, p. 258).

O reconhecimento das fragilidades nas relações trabalhistas trouxe à tona o sistema de exploração de classes por trás da formalização dos direitos trabalhistas. Ainda na esfera trabalhista, este novo modelo de Estado implementa um sistema de administração burocrática, em meio ao quadro de aceleração do processo de industrialização, onde o Estado assumiu um papel decisivo na intervenção ao setor produtivo e nas mudanças na administração pública. Nesse sentido, o Estado ganha destaque também enquanto instituição onde se ancoram relações de trabalho, sendo reconhecido como arena de contradições, de precarizações e todos os elementos constitutivos do mundo do trabalho, sofrendo também transformações durante o processo histórico do avanço e retrocesso do seu papel nas relações sociais.

A partir da década de 1950, o Brasil então se projetou na ideologia desenvolvimentista, herdeira da corrente keynesiana, que "se constituiu em uma bandeira de luta de um conjunto heterogêneo de forças sociais favoráveis à industrialização e à consolidação do desenvolvimento capitalista" (MANTEGA, 1984, p. 23), tanto no âmbito nacional como em toda a América Latina. Nesse sentido, o Estado tornou-se protagonista de um planejamento voltado para o fortalecimento das nações agroexportadoras em toda a América Latina. A economia buscou a construção de seus alicerces na produção de bens de consumo duráveis, como automóveis e eletrodomésticos, visando um mercado seletivo de consumidores. Neste contexto, a construção teórica desenvolvida pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) impactou de forma significativa na forma com que o Brasil discutiu a sua política econômica em um âmbito continental. O pensamento cepalino se preocupava em explicar os atrasos econômicos e encontrar forma de superar as lacunas do desenvolvimento latinoamericano (MANTEGA, 1984).

Esse projeto adentrou a década de 1960, no período de ditadura militar no Brasil, dando continuidade à forte centralização do poder estatal e a prática de uma política econômica desenvolvimentista, com o intuito de transformar o Brasil de uma economia agroexportadora para uma potência urbano-industrial. Para compor este padrão de acumulação, voltado para a produção de bens de consumo duráveis, a organização do trabalho se desenhou a partir de um processo de superexploração da força de trabalho, jornadas de trabalho exaustivas, baixos salários e de uma forte intensidade no ritmo de produção (ANTUNES, 2010). Esse regime

favoreceu as grandes empresas nacionais e estrangeiras, capitalizou e reprivatizou a economia, reduziu salários e estimulou o verdadeiro "inchaço" do sistema financeiro. Modernizou o país, mas não da forma sustentada ou consistente, na medida em que recheou de artificialismo a estrutura produtiva e implicou um alto custo social (NOGUEIRA, 2004, p. 19).

Com a proposta de fortalecer este novo projeto, a administração pública iniciou uma reforma que visava desenvolver um novo modelo de gestão do trabalho através, através do Decreto-Lei nº 200, sendo considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. A partir do referido documento, foi realizada a transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, com vistas a obter "maior dinamismo operacional por meio da descentralização funcional" (BRASIL, 1995, p. 19). Tais transformações eram compreendidas como consequência do avanço do capitalismo no Brasil, sendo o Estado interventor um balizador das relações produtivas, nas dimensões pública e privada.

Desta forma, embora neste período o Estado tenha assumido a centralidade nas relações entre o poder político e econômico, ele submeteu as estas relações à ordem do capital ao favorecer as grandes indústrias, dissociando a proposta de desenvolvimento econômico do país do desenvolvimento social da população brasileira. Este modelo refletiu na forma de organização da sociedade e no seu modo de vida, através do aumento da miséria e das demais desigualdades entre as camadas operárias, também por decorrência da fragilização das relações de trabalho. Nesse sentido, não houve um Estado realmente fortalecido, ainda nos regimes onde ele assume um papel regulador das relações política e econômica, ele ainda é capturado para manter ou potencializar a expansão do capital, especialmente na ditadura militar, a qual "usou e abusou do Estado como agente de desenvolvimento e regulação, mas não conseguiu organizá-lo de forma mais eficiente e muito menos 'socializá-lo' ou democratizá-lo. Deu passagem, assim, a uma sociedade que acabará por se voltar contra ela." (NOGUEIRA, 2004, p. 19).

Com efeito, a partir da segunda metade da década de 1970, estes mecanismos de desenvolvimento econômico entraram em declínio, causando a falência do "milagre brasileiro" (NOGUEIRA, 2004) e, por consequência, a "derrota" do poder do Estado, ao mesmo tempo em que o Brasil inicia o período de redemocratização no seu cenário político. Em meio à efervescência dos movimentos sociais e populares que emergiam deste processo, é promulgada a Constituição Federal de 1988, a qual, pela primeira vez em toda a história do Brasil, reconhece a proteção social como um direito humano, sendo dever do Estado a sua

gestão e execução. Entretanto, na contramão deste movimento de transformação na concepção de um regime autoritário para um Estado democrático de direitos, a falência do poder estatal leva à sociedade a demandar uma nova reconfiguração do ideário de livre comércio e livre concorrência, restringindo novamente a intervenção do Estado na regulação das relações econômicas.

Em meio a esta transição, emerge um processo de reestruturação do aparelho do Estado, sendo importante destacar que esta transformação no modelo de Estado brasileiro advém de tendências anteriores à crise do cenário desenvolvimentista nacional. Os fatores que levaram às mudanças no modelo burocrático estatal têm origem quando a recessão econômica desencadeada pela crise do petróleo na década de 1970 abalou os mercados no mundo todo, afetando também as estruturas da administração pública, principalmente nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, somada à crise fiscal gerada pela revolta dos *tax payers*, que não enxergavam mais a relação direta entre a arrecadação de recursos e a melhoria dos serviços públicos prestados pelo Estado (ABRÚCIO, 1997). A partir de então,

a reforma do Estado se tornou uma palavra de ordem em quase todo o mundo. O antigo consenso social a respeito do papel do Estado perdia forças rapidamente, sem nenhuma perspectiva de retomar o vigor. A introdução do modelo gerencial no setor público faz parte deste contexto (ABRUCIO, 1997, p. 9).

A globalização e as transformações tecnológicas que modificaram a lógica do processo produtivo também se tornaram fatores determinantes para a redução da participação do Estado nas políticas macroeconômicas. Ou seja, o modelo de gestão burocrático tradicional do Estado já não atendia mais às necessidades oriundas das mudanças resultantes do avanço neoliberal. O aparelho do Estado começa a captar as tendências mercadológicas e se inicia então um plano de reforma para um modelo clamado de gerencialismo, ou *managerialism*, modelo que "substituiria o modelo weberiano, introduzindo a lógica de produtividade existente no setor privado" (ABRUCIO, 1997, p. 10). Esta lógica de produtividade abrange a redução de recursos, o que inclui os recursos humanos, o corte de pessoal, a flexibilização dos processos de trabalho e a implementação de um sistema de metas e a de avaliações de desempenho.

O Brasil seguiu esta tendência e, motivado pela crise do nacional-desenvolvimentismo e a emergência do consenso político de caráter liberal, passou a repensar o seu próprio modelo de ajuste do aparelho estatal. O resultado deste movimento foi a elaboração do Plano Diretor de Reforma do Estado, pelo então ex-ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, a partir de

experiências gerencialistas de outros países e seguindo as orientações do Consenso de Washington para os países da América Latina (PAULA, 2005). O Plano Diretor de Reforma de Estado foi apresentado em 1995 ao Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), gerando o convite aos gestores públicos e intelectuais brasileiros e estrangeiros por parte do governo e seus parceiros, para o debate sobre os fundamentos e as propostas concretas do Plano, cujo resultado foi análises e argumentos prós e contras, críticas e questionamentos, mas que não tornaram este documento um instrumento legal, não sendo ele viabilizado em sua íntegra, mas estrategicamente suas ideias sendo introduzidas em emendas que transformariam o texto constitucional que demarcaram a introdução da lógica da reforma. A partir de então, mesmo com o Plano Diretor se caracterizar como um plano em curso, este novo modelo gerencial começa a transformar a lógica de trabalho, que antes preponderava no setor privado, passando a ser incorporada no serviço público.

Estas transformações buscaram corroborar a lógica de crise do Estado brasileiro burocrático e paternalista, cuja solução se traduziria nesta reforma, entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que “deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (NOGUEIRA, 2004, p. 12). Tal crise é definida pelo esgotamento das estratégias de intervenção estatal, manifestada através do Estado de Bem-Estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, o estatismo nos países comunistas e a superação da forma burocrática de administrar o Estado.

No cenário mundial, o modelo gerencialista que reconfigurou os critérios de intervenção estatal na economia de mercado tomava formas mais concretas, balizado no processo de expansão e globalização do capital de acumulação flexível, demandando ajustes na política econômica e reformas estruturais de ordem neoliberal, estando entre as mais recomendadas “a regulação dos mercados financeiros e a abertura comercial irrestrita” (TAVARES; FIORI, 1993, p. 77). Ainda no contexto político internacional,

as tentativas mais interessantes de reestruturação industrial em países europeus com ampla tradição de intervenção do Estado, como França e Itália, iniciadas antes de 1980, foram interrompidas por fortes desequilíbrios macroeconômicos, acompanhados de desvalorizações, inflação e políticas fiscais e salariais restritivas (TAVARES; FIORI, 1993, p. 31).

As políticas de ajuste macroeconômico da década de 1980 deram origem a um movimento de caráter recessivo. O aumento do desemprego levou à suspensão temporária das políticas industriais desenvolvimentistas, na medida em que o custo social seguia aumentando significativamente. No avanço do ajuste neoliberal no Brasil, cujas práticas se traduzem no fortalecimento do mercado como velho e novo referencial (COSTA, 2001), a mercantilização das políticas de proteção social e no arrefecimento das relações trabalhistas.

Na contramão da concepção de justiça social redesenhada pela nova constituição, o retrocesso resultante do movimento de contrarreforma do Estado reflete não apenas no desinvestimento nas políticas públicas, no enfraquecimento da proteção social, como na flexibilização das relações de trabalho. O avanço tecnológico, resultado do reordenamento dos modos de produção e acumulação, teve como resultado “um grande número de sobrantes no mercado de trabalho, apontando uma das mais graves expressões da questão social da atualidade, ou seja, o desemprego estrutural” (COUTO, 2010, p. 71). A redução do papel do Estado como agente interventor das relações econômicas e sociais conduz à desregulamentação das suas atividades, redirecionando para a sociedade a responsabilidade no atendimento às demandas sociais e na superação das desigualdades.

Concomitante a este Estado Democrático de Direito, o qual está fundamentado em valores como a cidadania e a dignidade da pessoa humana, tendo como objetivo erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais, o Brasil enfrenta, a partir do início da década de 1990, o processo de derrota na sua agenda progressista pela afirmação de reformas orientadas para o mercado, onde novas relações de poder estabelecem e desencadeiam o ajuste neoliberal que culmina no processo de contrarreforma⁶ do Estado (BEHRING, 2008). As políticas sociais, então, “retomam seu caráter liberal residual; a questão da garantia dos direitos volta a ser pensada na órbita dos civis e políticos, deixando os sociais para a caridade da sociedade e para a ação focalizada do Estado” (COUTO, 2010, p 70).

Neste contexto, o aparelho estatal já não mais corresponde à nova dinâmica de desenvolvimento econômico, cuja reforma

deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. No plano econômico o Estado é essencialmente um instrumento de transferência de renda, que se torna necessário dada a existência de

⁶ O termo contrarreforma refere-se ao resgate extemporâneo das ideias liberais (BEHRING, 2003), que se contrapõe às reformas conquistadas na Constituição de 1988.

bens públicos e de economias externas, que limitam a capacidade de alocação de recursos do mercado (BRASIL, 1995, p. 12).

Ou seja, o Plano Diretor, seguindo a tendência do modelo gerencialista inglês e norte-americano, tem como objetivo apresentar o papel do Estado em uma dimensão mercadológica, que traduzia o pensamento do governo em adaptar o aparelho do Estado para a visão do capital, de controle de processos e resultados e, neste sentido, atender o cidadão visto nesta lógica como cliente.

O Estado, neste novo modelo, dispõe de uma base mais estreita de atuação (BEHRING, 2009), frente à internacionalização do capital, as privatizações, a reestruturação da divisão social do trabalho, que enfrenta, em suas relações, uma realidade de flexibilização e precarização. A mão invisível do mercado reflete diretamente na desregulação das políticas, uma vez que esta contrarreforma destituiu o seu caráter de direito social para o caráter de direito do consumidor (BEHRING, 2009), através da mercantilização das necessidades sociais.

Neste sentido, as transformações no cenário econômico mundial e, por consequência, nos parâmetros de intervenção do Estado brasileiro, impõe a flexibilização dos direitos dos trabalhadores, ao desmonte e a privatização das políticas públicas, à transferência de responsabilidade pela materialização dos direitos do Estado para a sociedade civil, através da redução dos recursos destinados à proteção social e o enfraquecimento dos mecanismos de controle social (BOSCHETTI, 2009). As conquistas no mundo do trabalho e na proteção social avançam ou recuam frente ao modelo de Estado, que reproduzirá, no contexto do capital, as relações contraditórias entre o seu papel de responsabilidade pela proteção social e a disputa neoliberal que o captura pelo retrocesso desta proteção, que foi fruto de lutas e conquistas históricas e que seguem como desafio para a classe trabalhadora.

Desta forma, desde a transição do Brasil de monarquia para república, o Estado sempre esteve presente, em meio às relações contraditórias entre o capital em expansão e a conquista dos direitos fundamentais do ser humano. O Estado evoluiu social e historicamente protagonizando o surgimento dos modelos de políticas voltadas para a proteção do trabalhador brasileiro, sendo o agente responsável pela gerência destas políticas. Ao mesmo tempo, ele também trava, ao longo da história, um jogo de forças com o capital, cujo reflexo no movimento histórico do desenvolvimento das relações políticas e econômicas no Brasil resultou na alternância o seu poder interventivo e regulatório na concessão das medidas de proteção social, através da Seguridade Social. Este jogo de forças, onde o capital submete

cada vez mais as instâncias de reprodução da vida social, se traduz nos avanços e retrocessos da proteção social, na estruturação e desmonte das políticas sociais e na regulamentação e precarização do trabalho e da vida humana.

2.1. As políticas públicas para garantir direitos: a Seguridade Social na consolidação da proteção social

A proteção social se materializa na forma de políticas que “são consideradas produto histórico das lutas do trabalho, na medida em que respondem pelo atendimento de necessidades inspiradas em princípios e valores socializados pelos trabalhadores e reconhecidos pelo Estado e pelo patronato” (MOTA, 2009, p 40). Elas surgiram, historicamente, como uma necessidade de resposta às crises do sistema capitalista, a partir da década de 1930, manifestadas pelas desigualdades produzidas pela relação entre o capital e o trabalho, sendo historicamente resultante de lutas e conquistas sociais. A organização política da classe trabalhadora no cenário pós-Segunda Guerra Mundial ajudou a pactuar uma nova forma de relações econômicas, baseadas no modelo keynesiano-fordista, dando origem a um sistema de seguridade social criado como estratégia que propunha garantir benefícios advindos do exercício do trabalho para trabalhadores que perderam, momentânea ou permanentemente, sua capacidade laborativa (BOSCHETTI, 2014), porém com o objetivo de recuperar e manter a estrutura do Estado liberal através da regulação do mundo do trabalho.

Neste contexto econômico e político, em 1942 é formulado na Inglaterra o Plano Beveridge, que apresenta críticas ao modelo bismarckiano vigente até então, e propõe a instituição do Welfare State, ou Estado de Bem-Estar Social. O modelo bismarckiano nasceu na Alemanha, em 1883, durante o governo do Chanceler Otto Von Bismarck e é considerado um sistema de seguros sociais, cujas características assemelham-se às de seguros privados, pois "no que se refere aos direitos, os benefícios cobrem principalmente (e às vezes exclusivamente) os trabalhadores, o acesso é condicionado a uma contribuição direta anterior e o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada" (BOSCHETTI, 2009, p. 324). No sistema beveridgiano, os direitos têm caráter universal, destinados a todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos, mas garantindo mínimos sociais a todos em condições de necessidade. O financiamento é proveniente dos impostos fiscais e a gestão é pública, estatal (BOSCHETTI, 2009, p. 325).

Silva (2012a) identifica o Plano Beveridge como um reorganizador das medidas dispersas de proteção social já existentes na Inglaterra, acrescidas de outras voltadas para a ampliação dos planos de seguro social, para a uniformização e criação de novos benefícios e novos auxílios, os quais foram

o seguro acidente de trabalho, o abono-família, o seguro desemprego, o auxílio-funeral, o auxílio-maternidade, o abono nupcial, benefícios para as esposas abandonadas, assistência às donas de casas enfermas e auxílio treinamento para os que trabalhavam por conta própria (BEVERIDGE, 1943, *apud* SILVA, 2012a, p. 127).

O modelo de Welfare State foi implementado em vários países, sob diferentes características, sendo analisado a partir de três tipos: a) Liberal (Estados Unidos, Canadá e Austrália), que consiste na assistência às pessoas comprovadamente pobres, cuja concessão de benefícios vem em substituição ao trabalho; b) Corporativista ou conservador (Áustria, França, Alemanha e Itália), cujo objetivo era a manutenção da diferença de status social, atendendo à estrutura da classe pós-industrial e; c) Social-democrata (países escandinavos), cuja concessão de benefícios visava atingir o patamar compatível com o consumo da classe média, e, assim, promover a igualdade entre os trabalhadores a partir da participação nos direitos desfrutados pelas classes mais altas (MACHADO, 2010).

Nesse sentido, um dos grandes alicerces do Estado de Bem-Estar Social, até meados da década de 1970, foi o investimento nas políticas sociais, e teve como um dos princípios a redistribuição de renda visando à garantia da dignidade dos trabalhadores, através dos seus direitos trabalhistas e previdenciários (COSTA, 2001). A partir desta nova concepção, o Brasil iniciou os primeiros modelos de políticas voltadas à proteção social no seu período de industrialização, na década de 1930, com a perspectiva de resgatar a capacidade produtiva da população para a manutenção do pleno emprego.

Uma característica deste período foi o recorte da proteção social voltada majoritariamente para os direitos trabalhistas. No ano de 1932 se instituía a Carteira de Trabalho e em 1933 a conquista do direito a férias; o salário mínimo aparece no texto da alínea b, parágrafo 1º do artigo 121 da Constituição de 1934 (BRASIL, 1934), e em 1942 surge a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Nessa conjuntura surgem os primeiros formatos de políticas de previdência social, nos primeiros anos do governo de Vargas com o estímulo à expansão das CAPs, que asseguravam benefícios como o direito à aposentadoria, obtenção de atendimento médico para o trabalhador e a sua família, o recebimento de pecúlio

pelos familiares e a compra de medicamentos com redução de preço. Essas Caixas eram mantidas com a contribuição compulsória dos empregados e dos empregadores, tendo a característica da não participação do Estado, este assumindo um papel centralizador na transição das Caixas para Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs). Estes institutos estimularam a divisão da classe trabalhadora, com a anuência de um Estado controlador frente às demandas dos trabalhadores e organizando benefícios diferenciados entre um instituto e outro (COUTO, 2010), não permitindo que a classe trabalhadora fosse contemplada de forma equânime pela proteção social.

Sob a motivação do desfavorecimento da economia agroexportadora, reflexo do colapso econômico causado pela queda da bolsa de valores de Nova York que culminou no cenário de desemprego e aumento da miséria da população, o governo passou a investir na formulação de leis que balizaram políticas de proteção social, voltadas para o enfrentamento à pobreza. Neste contexto, em 1942, o governo populista de Getúlio Vargas busca legitimidade junto à população pobre com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), com o intuito de assistir primeiramente às famílias dos militares que foram para a Segunda Guerra, estendendo, posteriormente, o escopo de atuação para programas na área materno-infantil.

No entanto, as políticas voltadas a atender à população mais vulnerável ainda não possuíam um caráter de direito, eram políticas pautadas em um Estado social autoritário, que se legitimava através de medidas de cunho regulatório e assistencialista, que culminou em uma proteção social meritocrática e clientelista (COUTO, 2010). O período da ditadura militar foi marcado pela progressão da lógica repressiva do Estado na sua forma de se comunicar com a população brasileira, através do cerceamento dos direitos civis e políticos. No campo dos direitos sociais, a Constituição de 1967 reproduzia o que já era preconizado nas anteriores, no que se refere à proteção individual do trabalhador. Em relação às ações de cunho social, “o período da ditadura foi pródigo em constituir um corpo institucional tecnocrático para responder às demandas sociais e do capital” (COUTO, 2010, p. 128).

O destaque à segurança pública do modelo político vigente e o número de crianças e adolescentes em situação de rua, nesse período, fez surgir a preocupação com os adolescentes envolvidos em atos infracionais, terminologia definida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), que substituiu o termo “menor infrator”, utilizada pelo Código de Menores (1927), levando à criação do Sistema Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor ou Fundações Estaduais (FUNABEM/FEBEM), sob um modelo repressivo e vigilante, como

resposta da exigência da sociedade sobre o Estado para recolher institucionalmente essas crianças e adolescentes, retirá-los da comunidade e aplicar medidas para torná-los sadios, úteis e prontos para contribuir positivamente com a sociedade (COUTO, 2010). Em 1974 é criada, através da Lei nº 6.179, a Renda Mensal Vitalícia (RMV), que consistia em um benefício previdenciário voltado às pessoas acima de setenta anos ou pessoas com deficiência, que não podiam exercer atividades remuneradas e cuja renda não ultrapassava 60% do salário mínimo (BRASIL, 1974). Esse benefício foi extinto com a criação do Benefício de Prestação Continuada (BPC), pela Lei Orgânica de Assistência Social.

Embora o Brasil tenha se influenciado do modelo Beveridgiano para o delineamento do seu sistema de proteção social, essa ainda era conduzida em um modelo conservador, repressivo e moralizador, tendo uma concepção vinculada à noção de direito apenas no final do século XX. Foi no debate do processo constituinte, no período de redemocratização, onde a efervescência dos movimentos sociais populares trazia à tona o resgate das liberdades individuais e coletivas e a ampliação dos direitos sociais, que conduzem, em um momento histórico, à consolidação da Seguridade Social como alicerce da proteção social, estruturado como um direito do cidadão e de responsabilidade do Estado, para contemplar os direitos sociais assegurados em seu artigo 6º, que estabelece como direitos sociais educação, saúde, trabalho, lazer, previdência social, entre outros (BRASIL, 2010). A Seguridade Social brasileira se constitui então em um tripé, formado pelas políticas de Assistência Social, Saúde e Previdência Social e,

Apesar de ter um caráter inovador e intencionar compor um sistema amplo de proteção social, a seguridade social acabou se caracterizando como um sistema híbrido, que conjuga direitos derivados e dependentes do trabalho (previdência) com direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência) (BOSCHETTI, 2009, p. 8).

A Assistência Social, que anteriormente se fundamentava em ações filantrópicas e solidárias promovidas pelas instituições religiosas, se consolidou a partir da luta de diversos movimentos políticos e sociais, o que possibilitou a discussão e a construção da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) nº 8.742/93, elaborada a partir do artigo 194 da Constituição Federal (BRASIL, 2010), promovendo-se, assim, a reconstrução de novos parâmetros a serem instituídos no campo da Seguridade Social (COUTO, 2006, p. 29), se consolidando como fruto de conquistas dos movimentos da sociedade civil. A Assistência Social seria tratada, no seu aspecto legal, não mais sob a perspectiva clientelista ou assistencialista, mas como um

direito de quem dela necessitar e de responsabilidade do Estado pela sua gerência e execução e possuindo, a partir da sua consolidação, instâncias de participação popular como os Conselhos de Direitos⁷, com vistas a promover a construção e gestão democrática das políticas públicas.

Nesse contexto das lutas populares em favor da materialização da proteção social em caráter público, a política de Saúde também se consolidou a partir de movimentos da sociedade civil, de comunidades e dos próprios trabalhadores da Saúde. A Política de Saúde no Brasil iniciou-se na transição do século XIX para o século XX e se constituiu em um processo de elaboração de normas sanitárias, a fim de mudar as práticas vigentes na época (ANDRADE; PONTES; MARTINS JUNIOR, 2000). Os primeiros programas de saúde, em nível nacional, foram instituídos por Oswaldo Cruz, que

organizou e implementou, progressivamente, instituições públicas de higiene e saúde no Brasil. Em paralelo, adotou o modelo das 'campanhas sanitárias', destinado a combater as epidemias urbanas e, mais tarde, as endemias rurais. Este modelo, de inspiração americana, mas importado de Cuba, tomou-se um dos pilares das políticas de saúde no Brasil e no continente americano em geral (LUZ, 1991, p. 79).

Ao longo do século as ações de saúde foram elaboradas acompanhando o contexto político, ideológico e cultural, desde a lógica ancorada na bacteriologia com foco nos grandes centros urbanos e os portos que recebiam os primeiros imigrantes no período da Primeira República, passando pelas medidas disciplinadoras de um Estado regulador na Era Vargas, cuja proteção social era vinculada ao sistema previdenciário (LIMA, GERCHMAN, EDLER, 2005). Esta lógica perdurou por décadas, ao longo do período desenvolvimentista, onde a doença associada à pobreza era uma questão a ser superada para alavancar o progresso no país.

No início do período de abertura, em meio ao surgimento dos movimentos sociais, decorrentes do enfraquecimento do regime militar a partir do ano de 1970, os profissionais da saúde e os movimentos populares se uniram em lutas e mobilizações que resultaram em um novo Projeto de Reforma Sanitária, uma nova concepção de saúde que tinha como principais fundamentos a democratização do acesso, a universalização das ações e um novo modelo assistencial pautado na integralidade, equidade e no controle social (BRAVO, 2011). Este movimento teve maior destaque nos anos 1980, seguido pelo marco histórico da saúde, a VIII

⁷ “Os Conselhos de Direitos – órgãos colegiados, constituídos nas instâncias federal, estadual e municipal, por representações paritárias da sociedade civil e sociedade política, com função deliberativa concernente às decisões e gestão de políticas públicas – definem-se nos marcos das conquistas sociais e políticas incorporadas à Constituição Federal/1988” (ABREU, 1999, p. 62).

Conferência Nacional de Saúde, ocorrida em 1986, evento que constituiu em um grande marco nas histórias das conferências de saúde no Brasil, cujas propostas foram contempladas no texto do artigo 196 da Constituição Federal de 1988, resultando no surgimento das Leis Orgânicas da Saúde, Lei nº. 8.080, de 19 de setembro de 1990, e Lei nº. 8.142 de 28 de dezembro de 1990, dando vistas à criação do Sistema Único de Saúde (SUS) (BRASIL, 2014a). A Lei nº 8.142 dispõe sobre a configuração dos Conselhos de Saúde, em esfera nacional, estadual e municipal e, assim como a Assistência Social, a Saúde também passa a ter instrumentos de participação e controle, por parte da população, da aplicação dos recursos e da elaboração das ações voltadas para a saúde pública de qualidade.

A Previdência Social no Brasil possui uma característica que a difere das demais políticas que compõem o tripé da Seguridade Social. A promulgação da sua Lei Orgânica (Lei nº 3.807) ocorreu em um período anterior ao período de redemocratização, com data de 26 de agosto de 1960, indicativo este de que a Previdência Social, embora possua a mesma premissa da proteção social ao trabalhador, sua evolução se dá em descompasso histórico com as demais políticas. Por ser uma conquista do movimento operário desde a fase de industrialização no início do século XX, as primeiras medidas previdenciárias já aparecem na Constituição de 1946, através da legislação sobre o trabalho disposta no seu artigo 157, incisos XIV, XV e XVI que garantem, respectivamente, “assistência sanitária, inclusive hospitalar e médica preventiva, ao trabalhador e à gestante”, “assistência aos desempregados” e “previdência, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade e contra as consequências da doença, da velhice, da invalidez e da morte” (BRASIL, 1946). O próximo capítulo discorrerá sobre as origens e evolução da Previdência Social no Brasil e como esta se consolidou como política pública em meio às disputas de ordem política e econômica durante as transições de modelo de Estado e a relação com o capitalismo contemporâneo.

2.2. Previdência Social: da proteção social ao trabalhador aos desafios frente às reformas do avanço neoliberal

O estudo da elaboração dos primeiros instrumentos legais constitutivos dos sistemas de proteção aos trabalhadores permite a compreensão e a análise da construção dos formatos de Previdência Social ao longo da história brasileira e como a sua evolução está coadunada ao

modelo de Estado e ao avanço da era industrial, refletindo nos avanços e retrocessos do direito ao trabalho e à proteção social.

Historicamente, não há consenso a respeito do surgimento da Previdência Social. Anterior ao resgate histórico a partir da Lei Eloy Chaves, ao final do século XVIII, foram feitas tentativas de se construir instituições de natureza previdenciária no Brasil. Conforme Bastos, o Plano de Beneficência dos Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha é criado em 1795, bem como o Meio-soldo (Montepio) e em 1827 e o Montepio Geral da Economia, em 1835 (1978, apud OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989).

Serra e Gurgel (2008) descrevem o sistema de previdência implementado a partir da Lei Eloy Chaves, que instituiu as CAPs para os trabalhadores das estradas de ferro, posteriormente para os trabalhadores de navegação marítima ou fluvial. Entende-se por Lei Eloy Chaves, o Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, que dispõe:

Art. 1º Fica creada em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no paiz uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados.

Art. 9º Os empregados ferro-viarios, a que se refere o art. 2º desta lei, que tenham contribuido para os fundos da caixa com os descontos referidos no art. 3º, letra a, terão direito:

1º, a socorros medicos em casos de doença em sua pessoa ou pessoa de sua familia, que habite sob o mesmo tecto e sob a mesma economia;

2º, a medicamentos obtidos por preço especial determinado pelo Conselho de Administração;

3º, aposentadoria:

4º, a pensão para seus herdeiros em caso de morte (BRASIL, 1923).

Estabelecido este ponto de partida, a origem e a evolução da Previdência Social no Brasil será analisada em três momentos históricos: no período entre 1920, na criação da Lei Eloy Chave e o Estado Novo, a partir da década de 1930; no período da ditadura militar na década de 1960 até a abertura democrática; e a partir da Constituição Federal de 1988 e a abertura ao modelo neoliberal, a partir da década de 1990.

No primeiro momento histórico da Previdência Social brasileira, estes primeiros formatos de proteção ao trabalho, o Estado liberal não participava do financiamento, servindo como agência externa, mediar relações entre empregador e segurado. Neste cenário “a presença do poder público só era prevista na forma de um controle à distância, ou seja, como uma instância externa ao sistema administrativo, destinada exclusivamente à resolução de conflitos entre, por exemplo, a administração das Caixas e algum segurado” (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 31).

A organização era composta de forma civil, privada, cuja administração se possuía característica patronal, ou seja, cada Caixa era dirigida por um Conselho de Administração composto por três representantes da empresa (um deles assumindo a função de presidente deste conselho) e dois representantes dos trabalhadores.

O Estado somente assume o controle deste modelo de Previdência a partir da década de 1930, mais precisamente no ano de 1933, já no período da Era Vargas, quando as Caixas foram substituídas pelos IAPs, ainda organizados por ramo de atividades, lançando as bases para a construção histórica dos modelos de previdência social no Brasil. Naquele período, porém, surge a preocupação com os gastos com serviços médicos, transformando significativamente a Previdência para um modelo “menos benevolente, mais restritivo, mais preocupado com a acumulação de reservas financeiras do que com a ampla prestação de serviços” (OLIVEIRA, 1985, p. 61).

Com o objetivo de reorganizar e reparar as discrepâncias identificadas nos benefícios, motivadas pelas diferentes capacidades financeiras de cada IAP, em 1945 é criado o Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB), que “unificaria as instituições previdenciárias existentes e centralizaria o seguro social de toda a população do país” (LUQUE, 2005, p. 18). Em 1946, no governo de Eurico Gaspar Dutra, uma nova constituição seria promulgada, as lutas trabalhistas angariavam conquistas através deste novo documento que garantia a liberdade de associação sindical e o direito à greve. Neste período se dá a origem da expressão Previdência Social.

Este período é marcado por um governo com direção política democrática, orientada pela dimensão populista, priorizando o trabalho e o desenvolvimento do mercado e da indústria. As ações de viés educacional eram construídas com o pensamento voltado para a produção, ou seja, visando preparar o estudante para o trabalho na indústria. Foi criado o sistema “S”, o Serviço Social da Indústria (SESI), o Serviço Social do Comércio (SESC) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), buscando suprir a demanda por força de trabalho técnico na expansão industrial brasileira (COUTO, 2010).

A Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) é estabelecida em 26 de agosto de 1960, havendo tramitado durante quatorze anos no Congresso Nacional, estendo agora a cobertura previdenciária aos trabalhadores autônomos em geral. Em 1963 foi criado o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural. Com o advento da promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social, os IAPs foram unificados no Instituto Nacional de Previdência Social

(INPS) em 1966. Em 1974 foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social e, em 1977, o Sistema de Previdência e Assistência Social (SINPAS), incorporando o INPS, o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), criado para retirar a assistência médica do INPS e Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), a FUNABEM, a LBA e a Central de Medicamentos (CEME) (COUTO, 2010).

Esta configuração de Seguridade Social já transversaliza junto à Previdência Social as políticas de Saúde e Assistência Social, dando origem ao molde da Seguridade Social vigente após a Constituição Federal de 1988. A partir do que é estabelecido na Constituição de 1988, a Previdência Social, que é traz na sua essência a identidade do Estado de Bem-Estar Social, com ações transversais com a Assistência Social e Saúde na concepção de direito, não chega a se materializar enquanto política de proteção social, sofrendo um processo inverso às reformas propostas pela Constituição “Cidadã”.

Na contrapartida da construção de uma nova cidadania, através de um Estado democrático de direitos, se institui, no ano de 1989, o marco da introdução da agenda neoliberal na América Latina, através da realização do Consenso de Washington, cujo objetivo foi buscar "desenvolver estratégias de controle referente à aplicação de recursos enviados por instituições financeiras e governo norte-americano, bem como a devolução desses recursos tomados como empréstimo pelos países devedores" (MACHADO, 2010, p. 83). Este consenso marcou a origem da subordinação do Estado às exigências do mercado globalizado, cujas medidas contemplavam elementos como a redução de gastos, a reforma tributária, juros de mercado, abertura comercial, investimento estrangeiro direto, privatização das estatais e flexibilização das leis econômicas e trabalhistas.

Desta forma, a partir das diretrizes do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, deliberadas no Consenso de Washington, as transformações na política econômica em nível mundial se introjetaram na América Latina direcionaram a agenda governista para o avanço da lógica do livre mercado e da livre concorrência para o fortalecimento dos mercados, deixando de lado a incorporação das reformas preconizadas pela Constituição de 1988 e estabelecendo, então, uma contrarreforma de ajuste neoliberal, que resulta na primeira reforma da Previdência no governo Fernando Henrique Cardoso, que refletiram na idade mínima para aposentadoria e em perdas salariais, que impulsionaria os trabalhadores e buscar complementação de renda nos planos privados de aposentadoria.

No início dos anos 2000, no governo Lula, a segunda reforma na Previdência Social encerrou mais um capítulo de contrarreformas de ordem neoliberal iniciadas no governo FHC, reforçando os desafios para a Seguridade Social e, principalmente no que se refere à redução do papel do Estado, que apresenta riscos para o caráter público da Seguridade Social, em meio à ameaça de mercantilização das políticas públicas e de privatizações no campo da proteção social. No ano de 2013 a Previdência Social concedeu o total de 5,2 milhões de benefícios, que atingiu o valor total de R\$ 5,1 bilhões de reais, um crescente em comparação ao ano de 2012, cujos resultados foram quase 5 milhões de benefícios, em um total atingido de R\$ 4,53 bilhões de reais. A gestão, tanto financeira como administrativa do Estado, dentro da lógica do Bem-Estar Social é fundamental para a garantia dos direitos relativos ao trabalho e para a organização e divisão do trabalho na Previdência Social.

2.3. O Instituto Nacional do Seguro Social - INSS: origem e estruturação enquanto espaço na divisão social do trabalho no Rio Grande do Sul

O INSS foi criado em 1990, através do Decreto nº 99.350 de 27 de junho do mesmo ano, como resultante da fusão entre o IAPAS e o INPS e se constitui em uma autarquia federal pertencente ao Ministério da Previdência Social, com fundamento no artigo 17 da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990.

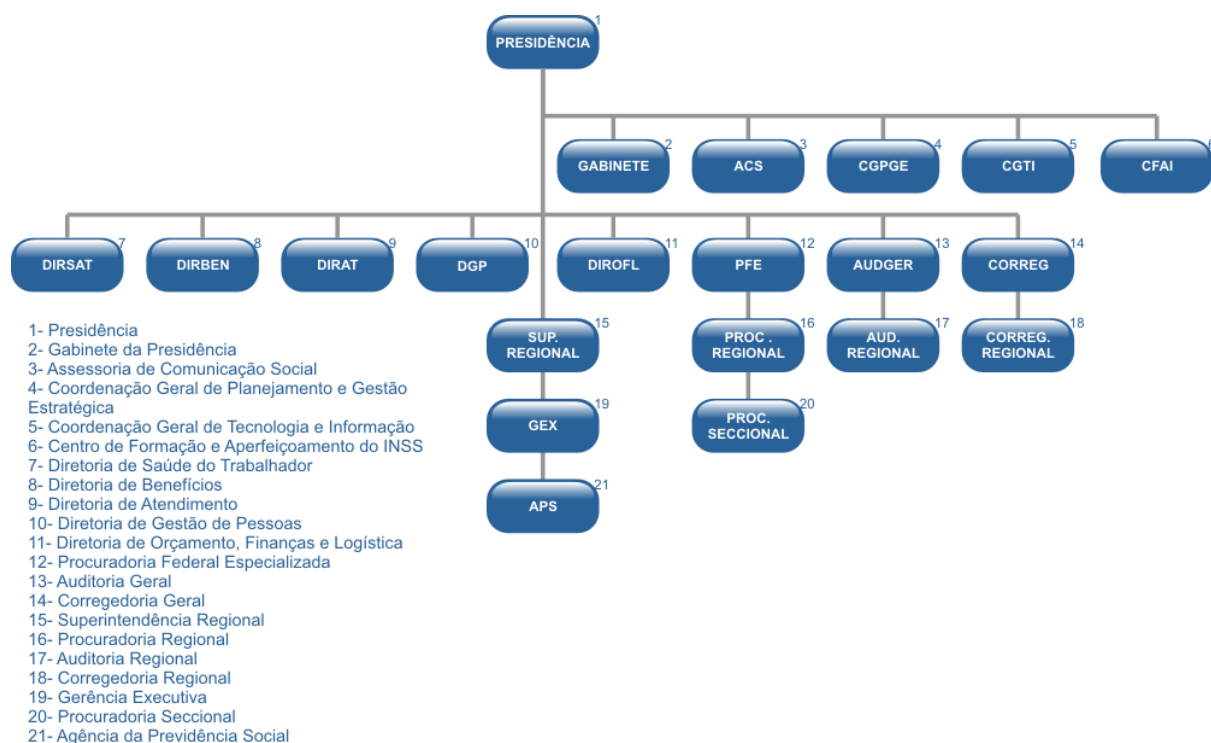
O INSS se constitui como órgão gestor do sistema previdenciário brasileiro e, de acordo com a Portaria MPS nº 296, de 09 de novembro de 2009, tem como objetivo “promover o reconhecimento, pela Previdência Social, de direito ao recebimento de benefícios por ela administrados, assegurando agilidade, comodidade aos seus usuários e ampliação do controle social” (BRASIL, 2009a). No ano de 2013, teve 6.558.951 benefícios previdenciários requeridos até o mês de setembro, segundo o Anuário Estatístico da Previdência Social (BRASIL, 2013). A missão do INSS é definida para garantir proteção ao trabalhador e sua família, através de um sistema público de política previdenciária, para promover o bem-estar social. O cumprimento desta missão exige do INSS, diante da magnitude territorial do Brasil, uma estrutura organizacional de grande capilaridade e uma divisão do trabalho hierarquizada e vertical.

A forma de gestão se constitui na divisão por Superintendências Regionais, nelas inseridas as Gerências Executivas (GEX), sendo que cada uma dessas gerências possuem um determinado número de Agências da Previdência Social (APS) subordinadas a elas. É através

destas unidades descentralizadas que o INSS realiza a sua atividade fim, APS. A elas compete a atualização das bases de dados cadastrais, de vínculos, remunerações e contribuições dos segurados e proceder ao reconhecimento inicial, manutenção, recurso e revisão de direito aos benefícios, entre outras atividades. As gerências executivas supervisionam as atividades realizadas pelas APS sob sua jurisdição e têm sua gestão supervisionada, coordenada e articulada pelas superintendências regionais às quais são subordinadas. Em um âmbito nacional, o INSS possui um total de 104 Gerências Executivas e 1.542 APS (FEBRABAN, 2014).

A demonstração abaixo do organograma do INSS permite a visualização da sua estrutura organizacional e institucional.

Figura 1: Estrutura organizacional do INSS



Fonte: Página da Previdência Social do Governo Federal. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/photo/1_130625-104030-910.png>. Acesso em: 28 fev. 2015.

O Regimento interno do INSS promove a divisão deste, enquanto autarquia, em órgãos de assistência direta e imediata à presidência, em órgãos seccionais, tendo como destaque a Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística (DIROFL) e a Diretoria de Gestão de Pessoas (DGP); em órgãos específicos, a Diretoria de Benefícios (DIRBEN), a Diretoria de Saúde do

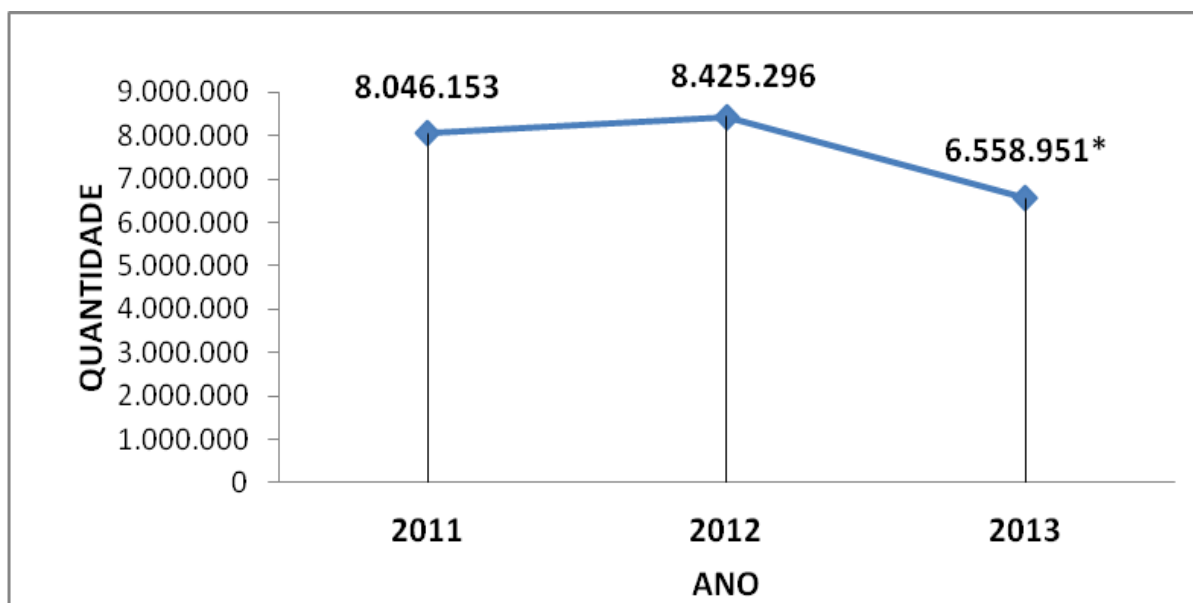
Trabalhador (DIRSAT) e a Diretoria de Atendimento (DIRAT); e em unidades descentralizadas. Entre estas unidades descentralizadas, destaca-se a atuação das gerências executivas e Agências da Previdência Social (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013).

O artigo 18 da Lei nº 8.213, de 24 de junho de 1991, dispõe sobre as prestações de serviços e benefícios da Previdência Social assegurados pelo Regime Geral da Previdência Social, a ser abordada no capítulo 3, conforme descritos abaixo (BRASIL, 1991):

- a) aposentadoria por invalidez;
- b) aposentadoria por idade;
- c) aposentadoria por tempo de contribuição;
- d) aposentadoria especial;
- e) auxílio-doença;
- f) salário-família;
- g) salário-maternidade;
- h) auxílio-acidente;
- i) pensão por morte;
- j) auxílio-reclusão;
- l) serviço social;
- m) reabilitação profissional.

O Anuário Estatístico da Previdência Social (BRASIL, 2013) identificou o aumento do requerimento de benefícios previdenciários entre os anos de 2011 e 2012, tendo informações disponíveis para o ano de 2013 somente até o mês de setembro, conforme demonstrado no gráfico abaixo:

Gráfico 1: Quantidade de benefícios previdenciários requeridos pelo INSS entre 2011 e 2013.



Fonte: Ministério da Previdência Social. Valor referente até o mês de setembro do referido ano. Dados sistematizados (GALVÃO, 2015).

O aumento do número de requerimento de benefícios entre os anos de 2011 e 2012 alerta para o desafio posto entre o aumento da demanda de trabalho e a escassez de trabalhadores. Uma das estratégias para a solução desta questão é a realização de concursos públicos para disponibilização de uma quantidade de vagas de forma suficiente, em contraponto à lógica toyotista de produção voltada para o aumento da produtividade, porém ancorada na redução da força de trabalho para otimizar os custos da produção.

O INSS possui hoje um total de 37.303 servidores, sendo que 27.417 são Técnicos do Seguro Social; 5.362 são Analistas do Seguro Social; e 4.524 são Médicos Peritos Previdenciários. Os cargos de Analista do Seguro Social, Perito Médico Previdenciários e Técnico do Seguro Social são considerados os três principais cargos, compondo a atividade fim do INSS. Constituem como atribuição para os referidos cargos, segundo o Ministério da Previdência Social, determinada nos editais dos concursos públicos para o INSS:

- Analista do Seguro Social: cargo de nível superior que tem como objetivo instruir e analisar processos e cálculos previdenciários, a manutenção e revisão de direitos ao recebimento de benefícios previdenciários, proceder junto à orientação previdenciária e ao atendimento aos usuários, realizar estudos técnicos e estatísticos e executar demais atividades inerentes às competências do INSS;

- Perito Médico Previdenciário: cargo de nível superior voltado a exercer privativamente, no âmbito do INSS e do Ministério da Previdência Social (MPS), o exercício das atividades médico-periciais inerente ao Regime Geral da Previdência Social e, em especial, a emissão de parecer conclusivo quanto à capacidade laboral dos segurados para fins previdenciários, a inspeção de ambientes de trabalho e a caracterização da invalidez para fins de benefícios previdenciários e assistenciais e execução das demais atividades definidas na competência do INSS;

- Técnico do Seguro Social: cargo de nível médio com a função de proceder ao reconhecimento, à manutenção, ao recurso e à revisão de direitos aos benefícios administrados pelo INSS, exercer atividades internas e externas do suporte e apoio técnico, executar as atividades de orientação e informação aos segurados, de acordo com as diretrizes estabelecidas e outras relacionadas aos fins institucionais do INSS.

O INSS no RS está dividido em 09 (nove) Gerências Executivas (GEX) e um total de 96 (noventa e seis) Agências da Previdência Social (APS). Cada GEX representa uma região do Estado e em estão compostas conforme o quadro demonstrativo abaixo:

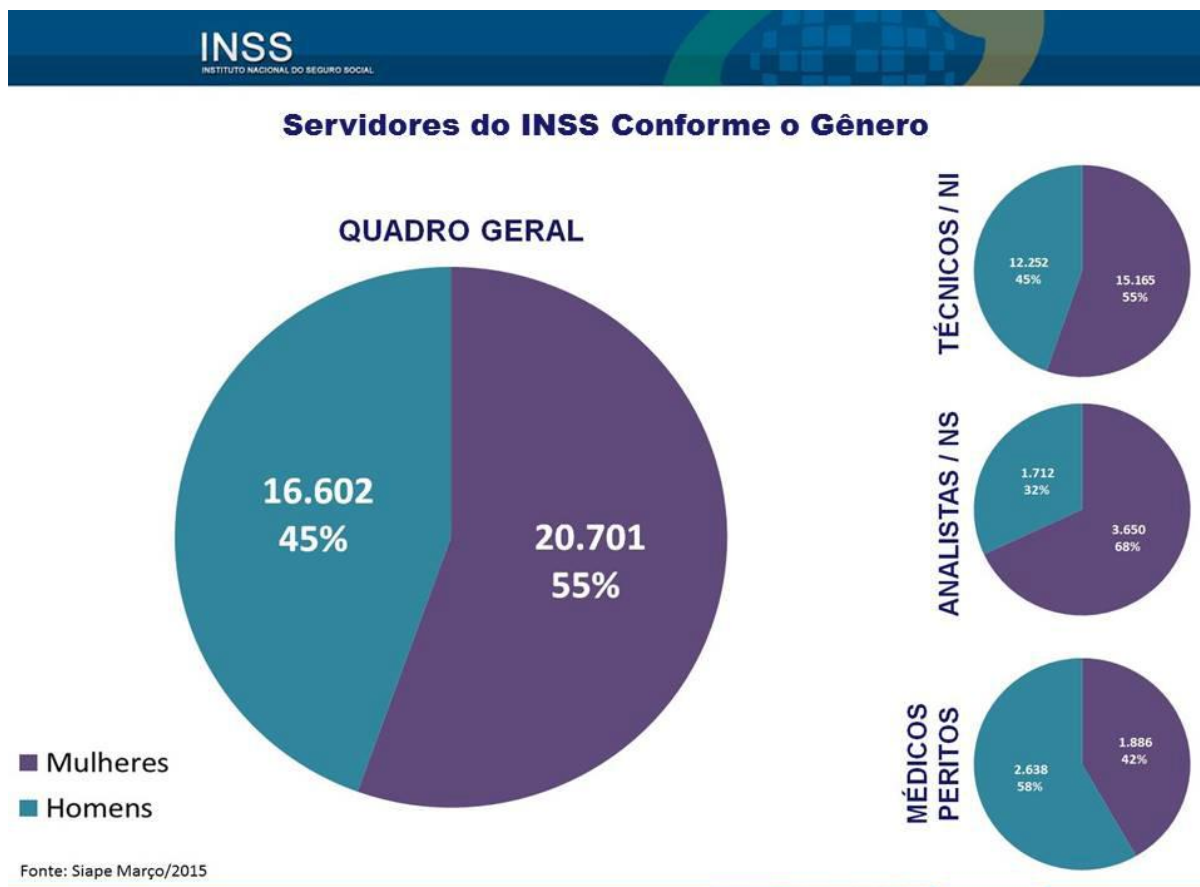
Quadro 3: Total de APS por Gerência Executiva do INSS/RS

GERÊNCIA EXECUTIVA	Nº Total de APS
Caxias do Sul	8
Ijuí	15
Novo Hamburgo	13
Passo Fundo	12
Pelotas	9
Porto Alegre	8
Santa Maria	12
Uruguaiana	9
Canoas	10

Fonte: Fita espelho SIAPE - JANEIRO/2013, resolução 175/PRES/INSS. Dados sistematizados (GALVÃO, 2015).

Através do mapeamento do perfil do trabalhador do INSS/RS, (Figura 2) foram extraídos do relatório do SIAPE/INSS de março de 2015, que demonstram a divisão por sexo e faixa etária dos servidores do INSS.

Figura 2: Trabalhadores INSS ativos segundo o sexo



Fonte: Ministério da Previdência Social (março/2015).

Este gráfico mostra um número maior de mulheres servidoras do INSS em comparação com a quantidade de homens. Os cargos de Médico Perito possuem o maior número de homens e os cargos de Analista e Técnicos do Seguro Social têm a sua maioria composta por mulheres.

Rocha analisa o comportamento da força de trabalho feminina no Brasil entre os anos de 1985 a 1995 e constata que

o primeiro fato a chamar a atenção é a intensidade e constância do seu crescimento. Com um acréscimo de cerca de 12 milhões e uma ampliação da ordem de 63%, as mulheres desempenharam um papel muito mais relevante do que os homens no crescimento da população economicamente ativa nos dez anos examinados (ROCHA, 2010, p. 14).

Segundo o censo realizado no ano de 2010 para o estado do Rio Grande do Sul, a taxa de atividade das mulheres com 16 anos ou mais de idade foi de 78,6% contra 60,1% dos homens. Em relação à escolaridade, este mesmo censo constatou que o total de mulheres entre

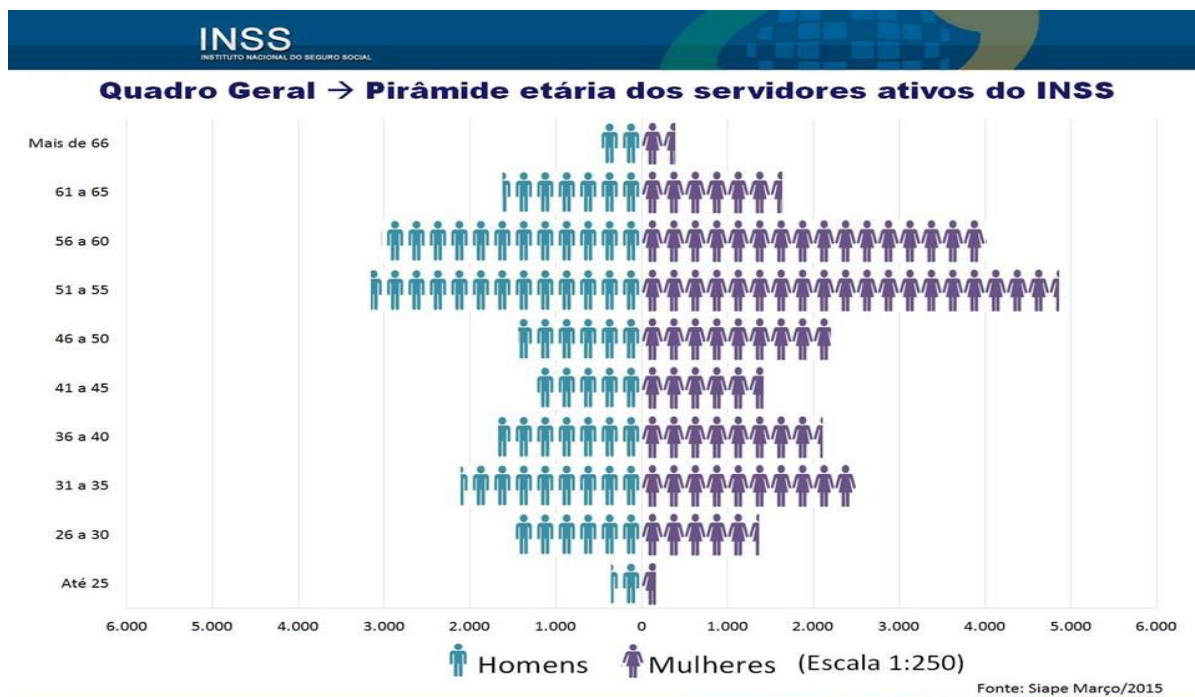
18 e 24 anos de idade que frequentavam ensino superior era de 123.923, sendo que o total de homens foi de 89.338 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014).

No caso da Previdência Social, a relação entre trabalho e gênero se apresenta em consonância ao cenário apresentado até então. O MPOG contabilizou, no ano de 2012, o total de 55% de mulheres servidoras na Previdência Social em relação a 45% de homens.

O indicativo deste cenário dos servidores projeta futuras reflexões sobre o impacto da disparidade de gênero do INSS, pois se as mulheres estão em maior número no INSS e se o tempo de serviço feminino é menor que o masculino, logo, elas se aposentarão mais cedo. O esvaziamento de trabalhadoras será maior do que os de trabalhadores do sexo masculino, sendo necessária a discussão sobre os temas gênero e trabalho nas questões que envolvem aposentadoria, o papel da mulher no trabalho contemporâneo, a dinâmica familiar e a mulher trabalhadora e como estas transformações na divisão do trabalho podem legitimar a exclusão ou a precarização das mulheres do mercado de trabalho.

A força de trabalho feminina é capturada pelas “[...] articulações existentes entre a divisão internacional do trabalho e a divisão sexual do trabalho, a absorção maciça, pelas multinacionais, da mão de obra "dócil" produzida nos contextos socioculturais em que a mulher, por tradição, é educada para a submissão” (SELIGMANN-SILVA, 2011, p. 225), o que possibilita a absorção deste tipo de mão-de-obra para o universo do trabalho precarizado, da jornada *part time*, além de outras formas de exploração, desregulamentação e desvalorização salarial, ainda que o contingente de mulheres no mercado de trabalho tenha superado o masculino (ANTUNES, 2000).

Figura 3: Pirâmide etária dos servidores ativos do INSS



Fonte: Ministério da Previdência Social (março/2015).

Segundo o relatório, a maior parcela de trabalhadores do INSS está na faixa etária entre os 51 e os 55 anos, ou seja, próximo à etapa de aposentadoria.

Na distribuição da pirâmide etária por cargo no INSS, os Peritos Médicos e os Analistas do Seguro Social estão, em sua maioria, na faixa etária entre os 30 e 40 anos, enquanto os Técnicos do Seguro Social estão em sua maioria na faixa entre os 50 e 55 anos. Esta faixa etária também corresponde à parcela dos trabalhadores que recebem Abono de Permanência. O Abono de Permanência compõe o valor da contribuição previdenciária mensal do servidor público que o requerer, desde que tenha cumprido os requisitos para aposentadoria e opte em permanecer em atividade, assegurado pela Emenda Constitucional nº 41/2003. Os trabalhadores têm direito a receber o abono permanência por idade se completada até 30/12/2003 (65 anos para os homens, 60 anos para as mulheres), acrescido de tempo de contribuição (30 anos para os homens, 25 anos para as mulheres) e demais requisitos (BRASIL, 2014c).

Os dados da pirâmide etária revelam que os servidores com o cargo de Técnico do Seguro Social estão em maioria e são os mais envelhecidos, aspectos estes que são importantes para a análise do processo de produção no INSS, pois o abismo geracional é um aspecto relevante na construção das relações sociais de produção, uma vez que os

trabalhadores das gerações anteriores que permanecem ativos precisam se adequar às inovações tecnológicas e às demais características convergentes ao novo processo de produção e gestão do capital (SANT'ANA et al, 2010).

Nas últimas décadas, desde o século passado, o aumento da expectativa de vida associado à redução da taxa de fecundidade constitui o fenômeno denominado transição demográfica⁸, caracterizado pelo envelhecimento progressivo da população mundial, também observado entre a população brasileira. O envelhecimento populacional, como um fenômeno em nível mundial, tem trazido à tona a discussão em torno dos desafios relacionados à construção de estratégias para promover a autonomia e a cidadania da pessoa idosa em um modelo de sociedade que valoriza cada vez mais o novo e promove cada vez mais a descartabilidade do “velho”, restando a ela sobrevivência em um contexto social que a sujeita ao diversos tipos de discriminações.

No INSS, o número de aposentadorias vem diminuindo ao longo do anos, o que traz à tona a importância deste fenômeno presente, não apenas no INSS, mas no serviço público federal como um todo: o idoso trabalhador ativo.

Quadro 4: Quantidade de servidores aposentados no INSS/RS entre 2010 e 2013

QUANTIDADE DE SERVIDORES APOSENTADOS POR ANO INSS/RS				
GEX	2010	2011	2012	2013
CAXIAS	2	2	4	0
IJUÍ	4	2	4	0
NOVO HAMBURGO	11	2	0	1
PASSO FUNDO	4	7	6	0
PELOTAS	8	3	6	0
PORTO ALEGRE	25	20	13	1
SANTA MARIA	9	4	8	2
URUGUAIANA	10	1	3	0
CANOAS	6	7	5	1
TOTAL	79	48	49	5

Fonte: Fita espelho do SIAPE fevereiro/2013 - Diretoria gestão de Pessoas INSS

Para o trabalhador em vias de aposentadoria ou que já se aposentou, o envelhecimento em si não se constitui em uma problemática, uma vez que é parte de um processo natural do ser humano, assim como o crescimento desta população, em nível mundial. O envelhecimento

⁸ A transição demográfica é um conceito proposto pelo americano Warren Thompson, em 1929, que consiste na forma de estudar as modificações que acontecem nas populações humanas a partir da variação entre as taxas de nascimento (natalidade) e as taxas de mortalidade (LOTUFO, 2012).

se torna uma expressão da questão social a partir do pressuposto que a ordem e o tempo do capital determinam qual população é socialmente “útil” e qual é socialmente “descartável”. Desta forma, a classe trabalhadora é que se encontra capturada pela tragédia do envelhecimento (TEIXEIRA, 2009), sendo privada da reprodução de sua vida social, do sentido e do valor que o seu trabalho atribui à sua existência.

O trabalho se identifica aqui em sua centralidade enquanto uma categoria essencial para a análise dos movimentos da sociedade capitalista, a partir da problematização dos ritmos e tempos de trabalho considerados necessários para a manutenção do capitalismo. O trabalho pertence à essência do ser humano, seja ela material ou espiritual, com a finalidade para si que se manifesta em uma relação recíproca entre ele e a natureza. O trabalho como atividade vital consciente do homem o difere do animal em sua atividade vital imediata, pois “o homem faz da sua atividade vital mesma um objeto da sua vontade e da sua consciência” (MARX, 2006, p 84).

O que caracteriza a riqueza produzida por uma sociedade é a medida da acumulação de mercadorias e é através do trabalho que este processo se concretiza, pois é possível mensurar o valor destas mercadorias, e, assim, analisar como este valor modifica o significado e a dinâmica do trabalho ao longo da história. Na forma de sociedade regida pelo capital, o valor de uso de uma mercadoria, constituída na utilidade a que se atribui a ela, determinada também através das propriedades materialmente inerentes a ela (MARX, 1996), é veículo material do seu valor de troca. O valor de troca se constitui na "relação quantitativa entre os valores de uso, na proporção em que se trocam" (MARX, 1996, p. 166). E o que determina o valor de troca de uma mercadoria é o tempo de trabalho socialmente necessário para a sua produção.

O trabalho se apresenta de várias formas e sentidos ao longo de cada momento histórico e de cada modelo de sociedade, porém ele sempre se constitui enquanto agente de reprodução social, sendo uma condição essencial para a existência humana e para o desenvolvimento da sociedade (SILVA, 2013). Ou seja, o trabalho se torna um agente de transformação, pois na medida em que o homem transforma a natureza, ele transforma a si e a sociedade (MARX, 2006), ao mesmo tempo em que ele sofre transformações decorrentes da sua relação com o capital, e estas transformações projetam no mundo do trabalho um terreno fértil de contradições, de lutas e de protagonismo. A forma como o trabalho se divide socialmente se torna uma discussão relevante dentro da análise das transformações do

trabalho, da sua centralidade na sociedade capitalista contemporânea e do modo como os espaços de trabalho são capturados pelos movimentos da ordem societária.

As formas de produção da vida material determinam a forma de reprodução das relações sociais. Como afirma Marx, “as mudanças nas formas de trabalho constituem os indicadores básicos da mudança das relações de produção e das formas sociais em geral do intercuro humano. O trabalho é, portanto, o fundamento antropológico das relações econômicas e sociais em geral” (1996, p. 22). Ou seja, as relações sociais são determinadas historicamente pelas relações de produção.

Desde o período feudal, a divisão do trabalho foi utilizada para manter a organização da sociedade, bem como aumentar a produção, uma vez que os servos detinham uma parte da mesma, direcionando o restante ao senhor feudal. Nesse sentido, a divisão do trabalho passou a ser reorganizada, novas ferramentas foram desenvolvidas, novas formas de organização do trabalho coletivo foram criadas, gerando aumento da produção e da população, devido a melhores condições de vida e de alimentação (LESSA; TONET, 2011).

A divisão social do trabalho é vista como uma condição necessária para a materialização do trabalho, pois, sem este conjunto de processos mutuamente independentes, executados de forma isolada, não haveria mercadorias para troca, ou seja, não haveria a concretização dos produtos do trabalho. Porém, a troca de mercadorias, por sua vez, não é condição necessária para haver divisão social do trabalho. O período feudal se regia pela economia de subsistência e já se apropriavam da divisão do trabalho e nem por isso seus produtos se convertiam necessariamente em mercadorias para troca. Para Cattani e Holzmann,

divisão social do trabalho é o processo pelo qual as atividades de produção e reprodução social diferenciam-se e especializam-se, sendo desempenhadas por distintos indivíduos ou grupos. Toda e qualquer sociedade comporta uma divisão do trabalho, tanto mais extensa e profunda quanto mais desenvolvida ela for (2011, p. 127).

A divisão manufatureira do trabalho se constitui como um princípio inovador do modo capitalista e permaneceu fundamental na organização industrial. Ela divide a sociedade em ocupações, cada qual apropriada a certo ramo de produção, o que torna o trabalhador inapto a acompanhar o processo completo de produção (BRAVERMAN, 1987), se convertendo em uma lógica fragmentadora do processo produtivo e dissociadora da finalidade em si do trabalho do sujeito que o realiza.

Este processo histórico de transformações na dinâmica do trabalho produtivo que cria e alimenta o capital em seu movimento ilimitado de crescimento (IAMAMOTO, 2012) atua em paralelo com a exploração da força de trabalho por parte de quem detém os modos de produção. Desde as suas origens, com o advento da Revolução Industrial, o momento presente, novas estratégias se criam para reordenar o modo de produção capitalista no qual

[...] o trabalhador “livre” para vender sua força de trabalho tornou-se presa da máquina, de seus ritmos, dos ditames da produção que atendiam à necessidade de acumulação rápida de capital e de máximo aproveitamento dos equipamentos, antes de se tornarem obsoletos (MINAYO-GOMEZ; THEDIM-COSTA, 1997, p. 22).

No trabalho coletivo fabril da fase de industrialização que consolidou o operariado, a divisão do trabalho foi o eixo que delineou o modo de produção taylorista/fordista: o trabalho massificado, subdividido e parcelado, a fragmentação das funções, a separação entre a elaboração e a execução do trabalho e a verticalização das unidades fabris (ANTUNES, 1997).

A transformação estrutural do modo de produção promoveu mudanças na cultura da sociedade, onde o tempo foi o eixo central onde tais mudanças se balizaram. Os reflexos dos eventos históricos que marcaram estas mudanças se destacavam entre as gerações, que antes se caracterizavam pela linearidade com que o tempo se desenvolvia na vida dos trabalhadores. Neste tempo linear, se marcava na previsibilidade que proporcionava a segurança para medir as projeções sobre aposentadoria, pecúlio a receber, quanto economizar, e, assim, planejar suas vidas. As próximas gerações vivenciaram, em meio à reestruturação produtiva oriunda da crise do capital, a falta do controle do tempo, em cenários de instabilidade, de transitoriedade, que dificulta o processo de planejamento e controle das suas vidas (SENNETT, 2007).

Nesta transformação cultural do trabalho no cenário brasileiro da década de 1950,

o padrão de acumulação estruturou-se através de um processo de superexploração da força de trabalho, dado pela articulação entre baixos salários, jornada de trabalho prolongada e de fortíssima intensidade em seus ritmos, dentro de um patamar industrial significativo para um país que, apesar de sua inserção subordinada, chegou a se alinhar entre as oito grandes potências industriais (ANTUNES, 2010, p. 14).

É neste contexto de apropriação da força de trabalho pelo capital que o processo produtivo sofre transformações que impactam diretamente na organização do trabalho, seja em âmbito público ou privado, com o objetivo de aumentar a produção de riquezas, empobrecendo a divisão do trabalho.

Trazendo este cenário de transformações no mundo do trabalho para a Administração Pública, a década de 1930 foi um marco na concepção do trabalhador público e do Estado brasileiro enquanto espaço de relações de trabalho. O Estado, enquanto prestador de serviços públicos atribui ao ser trabalhador o caráter de "servidor", conforme o artigo 2º da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o estatuto do servidor público, "para os efeitos desta lei, servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público" (BRASIL, 1990), ou seja, que exerce função ou cargo público, mediante aprovação em concurso público. Com o advento do Regime Jurídico Único (RJU), estabelecido nesta mesma lei, unificaram-se as duas principais modalidades de vínculo empregatício no Brasil, os trabalhadores estatutários e os regidos pela CLT. Após a implementação desta lei, o antes denominado "funcionário público", passou a atender à nomenclatura "servidor público". O RJU determina as formas de preenchimento dos cargos, vacâncias, aposentadorias, férias, entre outros aspectos, dos servidores públicos civis da União, das autarquias e fundações públicas federais.

É neste período que as mudanças na administração pública, em meio à reorganização do papel do Estado e da sua centralidade política, se refletiram no surgimento das primeiras carreiras burocráticas e da adoção do concurso como forma de ingresso no serviço público (BRASIL, 2015). Conforme a Constituição Federal de 1937, que já dispunha sobre os cargos públicos, no parágrafo 3º do seu artigo 122, "os cargos públicos são igualmente acessíveis a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade prescritas nas leis e regulamentos", estabelecendo em seu artigo 156, alínea b, que "a primeira investidura nos cargos de carreira far-se-á mediante concurso de provas ou de títulos" (BRASIL, 1937).

A presente estruturação regimentar do serviço público consta no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e a sua proteção legal se dá através do Regime Próprio da Previdência Social (RPPS), cujas normas constam no artigo 40 da referida Constituição, e na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, que engloba os servidores públicos federais, o militar, os servidores dos estados e municípios (BRIGUET, 2007), cujo órgão gestor é o INSS. A relação jurídico-previdenciária no RPPS só é extinta com o desligamento do servidor do serviço público, que pode se dar através de exoneração, demissão, perda do cargo, e outros critérios previstos na Constituição Federal.

A proteção social do servidor público federal acompanha um processo histórico de assistência social patronal, e através da GEAP - Fundação de Seguridade Social, que foi constituída na forma da Lei nº 6.435/77, se estabeleceu como uma Entidade de Previdência

Privada, que oferece planos de benefícios nas áreas de saúde e assistência social e de previdência complementar (ESCORSIN, 2010). Em relação à proteção da saúde e da segurança do servidor federal, foi criado o SIASS - Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor Federal - instituído pelo Decreto nº 6.833, de 24 de abril de 2009, criado com o objetivo de coordenar e integrar ações e programas na área de assistência à saúde, perícia oficial, promoção, prevenção e acompanhamento da saúde dos servidores da administração federal direta e autárquica, de acordo com a política de atenção à saúde e segurança do trabalho do servidor público federal, estabelecida em lei.

As unidades do SIASS ficam responsáveis por desenvolverem ações de perícia, promoção à saúde, vigilância dos ambientes de trabalho, registro dos acidentes de trabalho, nexos das doenças profissionais e apoio assistencial para os casos de agravos instalados. Essas unidades devem contar com equipes multiprofissionais para desenvolverem ações abrangentes e integradas, com otimização dos recursos humanos e com espaço físico adequado às normas sanitárias (BRASIL, 2010, p. 8). A gradativa falta de investimento nas condições de trabalho por conta do modelo de produção e acumulação flexível atribuído ao SIASS o desafio de materializar as ações que garantam a proteção laboral conforme estabelecida nas suas diretrizes.

Estes sistemas de proteção ao servidor público federal se mantiveram concretas em meio às reestruturações nos modos de produção impostas pelo avanço da sociedade capitalista no Estado brasileiro, a este é demandado reordenamentos na sua natureza burocrática, desta forma, o serviço público também sofre mudanças na sua estrutura para atender a uma nova administração, voltada gradativamente para a visão corporativa do interesse privado. O cenário da crise do capital a partir da década de 1970 enfraqueceu as bases do modelo vigente de Estado, oriundas da crise fiscal iniciada nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha. Ou seja, o Brasil incorporou a partir do cenário mundial as mudanças no modelo de administração pública. A globalização e as inovações tecnológicas que provocaram mudanças na lógica da estrutura produtiva colocaram em xeque o modelo de organização das burocracias públicas. Surge, então, o gerencialismo, ou o *managerialism*, cujas diretrizes têm como base substituiria o modelo weberiano, introduzindo a lógica da produtividade existente no setor privado (ABRUCIO, 1997, p. 10), favorecido por correntes teóricas que defendiam o *managerialism*, como o *public choice* nos Estados Unidos e o ideário liberal hayekiano, principalmente na Grã-Bretanha.

Esta reestruturação preconizou iniciativas históricas para modernizar a administração pública e com o objetivo de implantar novas técnicas de gestão e de administração de recursos humanos na administração pública federal (BRASIL, 2015). Essa nova administração se pauta em conceitos da Administração e se volta para a busca da eficiência e para o controle dos resultados. No entanto, este capital enfrenta, em seu cenário contemporâneo, crises que demandam a reestruturação nos modos de produção e o redirecionamento da utilização da mão-de-obra, concomitante aos avanços tecnológicos e as transformações políticas que incidem na mundialização da economia. O serviço público é capturado, mais uma vez, para introjetar na sua forma organizacional os princípios da desburocratização e descentralização. A partir da década de 1980,

registrou-se uma nova tentativa de reformar a burocracia e orientá-la na direção da administração pública gerencial, com a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização -PrND, cujos objetivos eram a revitalização e agilização das organizações do Estado, a descentralização da autoridade, a melhoria e simplificação dos processos administrativos e a promoção da eficiência (BRASIL, 1995, p. 20).

As transformações na organização do trabalho decorrentes do processo de reestruturação produtiva foram legitimadas pelo governo brasileiro através do Plano Diretor de Reforma do Estado, pois através dele o Estado instaurou as bases para a construção de um modelo fundado no pensamento meritocrático de reorganização estrutural da administração com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público, absorvendo o pensamento da produção voltada para atender ao desenvolvimento dos mercados e à realização de metas para a otimização dos lucros.

A transnacionalização da economia e a necessidade percebida pelas empresas de buscar a competitividade em nível globalizado fez surgir a necessidade de um novo modelo de divisão do trabalho dá vistas a um modo de produção flexibilizado e desregulamentado. Este atual cenário toyotista do mundo do trabalho se caracteriza, tanto no trabalho público quanto no privado, pela redução de custos de produção através da redução da força de trabalho (ANTUNES, 2010), o que reorganiza os espaços de produção e intensifica a jornada de trabalho com mão-de-obra reduzida, o que pressupõe a sobrecarga de trabalho.

Neste contexto, Marx afirma

Enquanto a divisão do trabalho eleva a força produtiva do trabalho, a riqueza e o aprimoramento da sociedade, ela empobrece o trabalhador até [a condição de] máquina. Enquanto o trabalho suscita o acúmulo de capitais e, com isso, o progressivo bem-estar da sociedade, a divisão do trabalho mantém o trabalhador

sempre mais dependente do capitalista, leva-o a maior concorrência, impele-o à caça da sobreprodução, que é seguida por uma correspondente queda de intensidade. (2006, p. 29)

Como uma resposta por parte das corporações às crises financeiras, através do aumento da produtividade sem aumentar a quantidade de trabalhadores, e conduzido pelas transformações tecnológicas que refletiram nas mudanças estruturais na divisão do trabalho nas fábricas, o modelo Toyota de produção surge para estabelecer uma lógica de flexibilização da produção do aparato produtivo. Porém, para o toyotismo é necessário flexibilizar também os trabalhadores, capturando a sua força de trabalho para atender às necessidades e interesses do mercado consumidor (ANTUNES, 2000).

Todo este processo histórico de reestruturação produtiva denuncia a precarização do mundo do trabalho como um fator inerente à evolução do capital, se manifestando através do empobrecimento e do adoecimento das categorias trabalhistas. O ser humano não se reconhece mais no seu processo produtivo, uma vez que sua força de trabalho é transformada em mercadoria, fazendo com que este trabalhador perca a sua característica de sujeito nas relações de trabalho, sendo agora objeto da mesma. Para tanto,

O trabalhador se torna tanto mais pobre quanto mais riqueza produz, quanto mais a sua produção aumenta em poder em extensão. O trabalhador se torna uma mercadoria tão mais barata quanto mais mercadorias cria. Com a valorização do mundo das coisas (*Sachenwelt*) aumenta em proporção direta a desvalorização do mundo dos homens (*Menschenwelt*). O trabalho não produz somente mercadorias; ele produz a si mesmo a ao trabalhador como uma mercadoria, e isto na medida em que produz, de fato, mercadorias em geral (MARX, 2006, p. 80).

O cenário de significativa competitividade nos espaços de trabalho resulta na flexibilização das relações de trabalho, no enfraquecimento das garantias trabalhistas e na descartabilidade da mão-de-obra decorrente dos avanços tecnológicos, precarizando o trabalho em duas dimensões em que “já não é somente o homem que é algoz de outro homem, também a máquina foi convertida em algoz do homem” (MARTINELLI, 1998, p. 136). Nesse sentido, capturada pela dinâmica perversa do capital contemporâneo, a classe trabalhadora encontra-se fragmentada e fragilizada, perdendo a sua capacidade política de promover as lutas por melhorias nas condições de trabalho, apontando cada vez mais a necessidade de uma política voltada à proteção social desta classe.

No processo de reestruturação produtiva, o avanço tecnológico se torna um indicativo de fragmentação da classe trabalhadora, uma vez que a apreensão dos novos sistemas e da informatização da organização do trabalho promove a heterogeneização do trabalho e, como

resultante, o abismo intergeracional entre os trabalhadores de uma mesma estrutura organizacional, afetando diretamente as relações de trabalho em um mesmo espaço. No serviço público federal, os trabalhadores que estão prestes a se aposentar têm hoje a opção de permanecer em atividade mediante requerimento de Abono de Permanência. O Abono de Permanência foi instituído pela Emenda Constitucional 41/2003 e possui o objetivo de estimular o servidor que já possui idade ou tempo para aposentadoria a permanecer em atividade até a aposentadoria compulsória. Este benefício consiste no reembolso pelo ente patronal ao servidor do valor equivalente ao da contribuição, através do desconto direto de seus vencimentos (BRIGUET, 2007).

Este modo capitalista de produção introjetado na sociedade contemporânea reflete diretamente nos múltiplos significados que o trabalho possui, tornando-se indiscutivelmente importante, neste contexto, analisar dois temas indissociáveis: trabalho e aposentadoria. O regime de aposentadoria hoje, para quem ingressa no serviço público, desde 1º de janeiro de 2004, prevê como condições (BRIGUET, 2007): (i) 60 anos de idade para homens e 55 anos de idade para mulheres; (ii) 35 anos de contribuição para homens e 30 anos de contribuição para mulheres; (iii) 10 anos de exercício efetivo na administração pública; e (iv) 5 anos no cargo efetivo em que ocorrerá a aposentadoria.

O inciso I, parágrafo 1º, do artigo 40 da Constituição Federal de 1988 prevê a aposentadoria compulsória aos 70 (setenta) anos (BRASIL, 2010).

Para o trabalhador, o trabalho não se constitui apenas como uma fonte de renda para garantir o seu sustento, mas também como uma forma de construir a sua identidade, estabelecer as suas relações interpessoais, de exercitar o sentimento de pertencimento a um lugar (o espaço institucional), assim como a sua autonomia. O trabalho colabora para a construção do seu ser social, ele se produz e reproduz através do trabalho. (RODRIGUES et al, 2005).

Marx afirma que,

O tempo é o campo do desenvolvimento humano. O homem que não dispõe de nenhum tempo livre, cuja vida, afora as interrupções puramente físicas do sono, das refeições, etc. está toda ela absorvida pelo seu trabalho para o capitalista, é menos que uma besta de carga. É uma simples máquina, fisicamente destruída e espiritualmente animalizada, para produzir riqueza alheia (1996, p. 111).

Desta forma, permanecer no mercado de trabalho, além de se constituir em uma forma de participar ativamente da economia, pois a sua renda lhes reserva a possibilidade do

consumo de produtos e de manter outras despesas pessoais, além de, muitas vezes, ser responsável pelo sustento de sua família, também é uma forma de o trabalhador ser capturado pela lógica da produtividade, para a produção de mais-valia. Nesta perspectiva do capital, a negação do tempo livre não permite ao trabalhador uma vida dotada de sentido fora do trabalho. A partir do momento em que ele se despersonaliza do trabalho, ele se despersonaliza em sua casa, pois a sua relação orgânica com o trabalho ainda permanece contaminada no seu cotidiano (DEJOURS, 1992). Esta relação evidencia o significado do trabalho para o ser humano, enquanto em processo coletivo decorrente das relações do capital, que tem na sua raiz a captura do trabalhador para seus fins. Este capitalismo, principalmente traduzido no modelo Toyota de produção, tem maior capacidade manipuladora para capturar a subjetividade do trabalhador, sua mente e corpo a fim de submeter as suas iniciativas afetivo-intelectuais aos objetivos da produção e acumulação (ALVES, 2007), tornando mais difícil o processo de adaptação para outro projeto de vida que não envolva atividades relacionadas ao trabalho.

A aposentadoria, então, se apresenta ao trabalhador com mais de 50 anos como uma fase de transição e de adaptação com rebatimentos no âmbito psicológico, social e financeiro. Sob o ponto de vista emocional, o processo de aposentar-se pode ser vivenciado como uma ruptura imposta pelo mundo externo, gerando frustração e sentimento de esvaziamento, uma vez que o trabalho estava fortemente associado ao seu status, papel e função no mundo do trabalho. Assim, deve-se ressaltar que, quando a aposentadoria é assimilada de forma negativa, pode ocasionar sofrimento psíquico por não encontrar atividades rotineiras satisfatórias, podendo desencadear sentimentos como isolamento, uma vez que o trabalhador se percebe personalizado na atividade que executa, é onde condiciona as suas faculdades físicas, mentais e cognitivas, incorporando sentido do trabalho de forma orgânica em sua existência. Ou seja, “é o homem inteiro que é condicionado ao comportamento produtivo pela organização do trabalho, e fora da fábrica, ele conserva a mesma pele e a mesma cabeça” (DEJOURS, 1992, p. 46).

No capítulo seguinte será apresentada a análise de como estas relações produtivas se movimentam e se determinam através do mapeamento do perfil do trabalho do INSS no Estado do Rio Grande do Sul, através de dados coletados que permitem adensar a discussão sobre a relação entre o cenário da organização do trabalho e a saúde do trabalhador.

3. PREVIDÊNCIA SOCIAL NO RIO GRANDE DO SUL: CENÁRIOS E REALIDADES

Neste capítulo são apresentados os dados gerais a partir dos resultados coletados nos documentos que compuseram o corpo da pesquisa. Um aspecto a ser destacado é que o Rio Grande do Sul é o quinto estado mais populoso, e o quinto estado com o maior número de servidores federais, de acordo com a Cartilha do Ministério do Planejamento (BRASIL, 2014b). Estes índices sinalizam a importância da discussão sobre investimentos e ações na saúde do trabalhador, pois

até o final dos anos 1990, o cenário relativo à saúde do trabalhador ainda era marcado pela ausência de investimentos públicos, visando a "construção das bases necessárias para a implantação de uma política de atenção ao trabalhador, de modo que se fizessem cumprir as responsabilidades estabelecidas pela lei magna do País" (CORRÊA, et. al., 2004).

Estes dados apontados nos documentos pesquisados ressaltam a importância da utilização do documento como dado científico, uma vez que a pesquisa documental proporcionou maior fidedignidade na composição do retrato da Previdência Social do Rio Grande do Sul e dos seus trabalhadores neste contexto geográfico e temporal. Através dos documentos oficiais dos órgãos correspondentes foi possível acessar informações relacionadas ao objeto e ao problema da pesquisa. Desta forma, foi possível estabelecer o desenho de estudo de caso do cenário da organização do trabalho no INSS do Rio Grande do Sul entre os anos de 2009 e 2014, e analisar qualitativamente os dados coletados e estabelecer a discussão crítica sobre o tema escolhido.

Os dados coletados e descritos possibilitaram a discussão sobre a relação entre a divisão da jornada de trabalho, as estratégias de gestão da quantidade de força de trabalho e o processo saúde/doença dos servidores do INSS no Rio Grande do Sul. O cenário apontado pelos documentos analisados revelou a forma de organização do aparelho do Estado quanto à divisão sócio-ocupacional dos servidores desta autarquia, evidenciando aspectos resultantes da reestruturação produtiva iniciada na década de 1980, onde o servidor tem pouca ou nenhuma autonomia sobre a constituição do seu processo de trabalho. Em uma conjuntura onde o capital monopolista se expande e enriquece, a emergência do ajuste neoliberal propicia mudanças no mundo do trabalho, como um produto da superação do modelo fordista-keynesiano em favor da acumulação flexível e na forma de intervenção do Estado (MOTA, 2011).

O cenário do INSS no Rio Grande do Sul, no contexto da reestruturação produtiva, é identificado nos próximos subcapítulos, em uma dimensão imediata, através do mapeamento da organização do trabalho nesta instituição está relacionada ao impacto da quantidade de servidores ativos e a definição da jornada de trabalho, ambas parametrizadas através de dados de um cálculo elaborado pela gestão do INSS, que determina teoricamente a demanda atendida e a quantidade de tempo necessário para a execução das atividades. Na medida em que se busca a relação dialética entre o aparente e a essência, o singular e o universal e as partes e o todo na análise dos dados obtidos, são evidenciados o modelo de produção cujos movimentos favorecem o aumento da produtividade com a mínima utilização de recursos, bem como uma organização do processo de trabalho de forma desvinculada do sentido do fazer profissional dos servidores, onde possibilita a discussão sobre como estas características refletem no processo saúde/doença dos trabalhadores do INSS no Rio Grande do Sul e quais são os aparatos legais existentes para atender às questões relacionadas à saúde do trabalhador.

3.1. O mapa dos servidores do INSS do Rio Grande do Sul

O INSS no Rio Grande do Sul possui hoje um total de 2.400 servidores, considerando as chefias e gerências, distribuído da seguinte forma: 1.648 Técnicos do Seguro Social; 388 Analistas do Seguro Social; e 364 Médicos Peritos. Em junho de 2011, o INSS promoveu um levantamento denominado “Estudo de Lotação Ideal de Servidores nas Agências da Previdência Social”, que resultou na elaboração da Resolução nº 175, de 14 de fevereiro de 2012, que dispõe sobre a lotação ideal nas APS. O estudo considerou como lotação ideal a quantidade necessária de servidores para atendimento da demanda da APS, incluindo chefias e supervisores. Como lotação ideal operacional, foi considerada a quantidade necessária de servidores para atendimento da demanda da APS, sem incluir as chefias e os supervisores. Ambos possuíram como parâmetro a quantidade de 04 (quatro) servidores como lotação mínima em cada APS (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013, p. 5).

Segundo a Resolução nº 175/2012, os cálculos da demanda mensal, lotação ideal e lotação operacional se efetuam da seguinte forma:

Quadro 5: Fórmula do cálculo da demanda e da lotação das APS

Demanda mensal por APS	$DAPS: (DMQ \times TE) / 60$
	DAPS = Demanda mensal, em horas, por APS; DMQ = Quantidade média de atendimentos às atividades da APS; e TE = Tempo médio para a execução do serviço.
Lotação Ideal	$LI = DAPS/112 + \text{Chefias/Supervisores}$
	LI = Lotação Ideal; DAPS = Demanda da APS em horas/mês; e 112 = Carga horária efetiva por servidor. Chefias/Supervisores = quantidade definida pelo Decreto nº 7.669, de 11 de janeiro de 2012, em função do tipo da APS (Tipo A = 4, Tipo B = 3, Tipo C = 2 e Tipo D = 1).
Lotação Ideal Operacional:	$LIO = DAPS/112$
	LIO = Lotação Ideal Operacional; DAPS = Demanda da APS em horas mês; e 112 = Carga horária efetiva por servidor.

Fonte: Dados sistematizados (GALVÃO, 2015).

O objetivo do Estudo de Lotação Ideal foi propor uma metodologia para determinar a lotação de trabalhadores necessários em cada APS, com vistas a atender de forma adequada e satisfatória os segurados que procuram os serviços previdenciários. Nesse estudo, de abrangência nacional, é atendida a demanda principal desta auditoria, que é verificar se há suficiência na quantidade de servidores do INSS. É importante ressaltar que o objetivo primário da autarquia direcionou-se à lógica de agilidade e eficiência na prestação do serviço previdenciário, e não mencionando a promoção e prevenção da saúde ocupacional dos servidores.

Em 2013 o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou uma auditoria operacional para verificar a alocação dos servidores do INSS. Constatou-se, entre os principais resultados, que o INSS apresentou lotação efetiva superior à lotação ideal na maior parte das APS, mas há diferenças significativas de eficiência entre as unidades e de capacidade produtiva entre os servidores. Além disso, a distribuição dos servidores nas unidades do INSS mostra-se deficiente, apresentando concentração excessiva de servidores na atividade-meio⁹ das Gerências Executivas (GEX) e em grandes centros urbanos.

⁹ As atividades-meio no âmbito do Ministério da Previdência Social - MPS são compreendidos em duas categorias de macroprocessos: gerenciais e de apoio, também considerados macroprocessos integradores. Os macroprocessos de apoio são como a Gestão de Pessoas, de Logística, Financeira e Administrativa, de Tecnologia da Informação e Segurança Jurídica. Os macroprocessos gerenciais se identificados na Gestão Estratégica, de Comunicação Institucional, da Informação e Documentação, da Organização e Inovação e de Controles Institucionais.

A partir da implantação dos parâmetros do Estudo de Lotação Ideal, aponta-se nesta auditoria que, em tese, haveria excesso de servidores administrativos nas agências do INSS, em comparação com o total definido pela Resolução nº 175/2012. O número de servidores administrativos lotados nas APS seria suficiente para atender à demanda, pois "estão 14% acima dos 18.364 definidos pela Lotação Ideal. Em termos médios, esse excesso de pessoal diminui para 10%, ou seja, em média, as APS possuem 10% de servidores além do que necessitariam".

Entretanto, o estudo concluiu também que o número de servidores é suficiente ou excessivo hoje nas APS devido ao grande contingente que se encontra em Abono de Permanência, ou seja, "26% do atual efetivo de servidores do INSS possui condições de aposentar-se imediatamente, chegando a 46% desse mesmo efetivo até 2017" (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013, p. 35). Conforme o estudo,

Apesar de esses dados indicarem possível estado superavitário quanto ao número de servidores das agências da Previdência Social, caso se retirem os servidores em Abono de Permanência, ou seja, que já preencheram as condições para aposentadoria, o valor total fica em 83% (17% abaixo da lotação ideal) e o médio em 85% (valores aproximados, tendo em vista a inclusão de servidores que atuam em perícias ou avaliações sociais no total de servidores em abono) (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013, p. 8).

Se esta quantidade de servidores em abono permanência não forem considerados dentro da divisão do trabalho no INSS, esta mudança representa um risco de colapso na organização do trabalho e, conseqüentemente, no atendimento aos usuários do Regime Geral da Previdência Social. Caso ocorra um movimento em massa de aposentadorias, decorrente da incorporação desta gratificação nos salários dos servidores, grande parte das APS estarão abaixo da lotação ideal, determinada pela Resolução nº 175/2012.

Através dos documentos oficiais disponibilizados pelo Ministério da Previdência Social foi possível mapear, por APS, o número total de servidores lotados, bem como o número destes em situação de Abono de Permanência. Foi escolhida como amostra, por sorteio, a Gerência Executiva de Ijuí para ser demonstrada como parâmetro para a compreensão da análise entre relação entre a lotação efetiva, os servidores em Abono de Permanência e a lotação ideal por APS, determinada pela Resolução nº 175/2012, em cada Gerência Executiva no INSS do Rio Grande do Sul.

Quadro 6: Relação entre lotação e Abono de Permanência na GEX Ijuí

RELAÇÃO LOTAÇÃO E ABONO DE PERMANÊNCIA NA GERÊNCIA EXECUTIVA DE IJUÍ					
APS	Lotação real	Servidores em Abono de Permanência	Lotação Ideal - Resolução 175/2012	Lotação real em Abono de Permanência	Interpretação dos dados
Cerro Largo	7	3	6	4	Os dados que constam nesta tabela são referentes ao ano de 2013. Pressupondo que os servidores em Abono de Permanência se aposentem, faz-se a subtração deste contingente do número total de servidores lotados em cada APS e tem-se a quantidade total que restaria de servidores nestas agências. Ao estabelecer o comparativo com a lotação ideal estabelecida na Resolução 175/2012, constata-se que, dentro desta realidade, das 15 APS desta Gerência Executiva, apenas 3 possuiriam quantidade de servidores acima ou dentro dos parâmetros de lotação ideal preconizados neste documento, que são as APS de Cruz Alta, Frederico Westphalen e Santo Ângelo. Todas as demais ficariam abaixo da lotação ideal, principalmente as APS de São Luiz Gonzaga e Ibirubá, que estariam abaixo da lotação mínima estabelecida, que é de 4 servidores por APS.
Cruz Alta	14	1	10	13	
Frederico Westphalen	16	0	14	16	
Ijuí	23	7	20	16	
Palmeira das Missões	8	1	9	7	
Panambi	6	1	8	5	
Santa Rosa	19	5	18	14	
Santo Ângelo	20	1	17	19	
São Luiz Gonzaga	10	7	10	3	
Três de Maio	9	5	8	4	
Três Passos	18	1	18	17	
Giruá	4	0	5	4	
Horizontalina	5	1	5	4	
Ibirubá	4	1	5	3	
Lucena	5	1	5	4	

Fonte: Fita espelho SIAPE - JANEIRO/2013, resolução 175/PRES/INSS. O quadro completo com as demais Gerências Executivas pode ser consultado nos apêndices deste trabalho. Dados sistematizados (GALVÃO, 2015).

A interpretação dos dados obtidos e sistematizados através dos documentos selecionados corrobora a conclusão da auditoria do Tribunal de Contas da União, ao identificar no cenário atual do INSS no Rio Grande do Sul uma quantidade de servidores ativos nas APS dentro do que está de acordo com a determinação da Resolução nº 175/2012, mas que projeta um cenário em curto prazo de sobrecarga de trabalho, pois, neste número que compõe a lotação real das APS é considerada a parcela de servidores que estão em Abono de Permanência. Se estes servidores estão em situação de Abono de Permanência, significa que possuem em torno de 05 (cinco) a 10 (de anos) de carreira, no máximo. Se não houver a reposição destes servidores, quando da sua aposentadoria, seja compulsória ou não, este quadro de servidores estará modificado, uma vez que apenas três APS permanecerão com a quantidade de servidores acima ou dentro da lotação ideal estabelecida pela Resolução nº 175/2012.

O **Abono de Permanência** é destacado nesta pesquisa como um fator relevante no mapeamento do cenário do INSS/RS, uma vez que a quantidade de servidores nesta condição reflete na forma como a instituição conduz o seu quadro funcional. Ao final, torna-se mais vantajoso para o INSS manter trabalhadores isentos de contribuição previdenciária do que demitir ou aposentar estes trabalhadores e contratar novos para repor o quadro funcional. O Abono de Permanência se tornaria, então, uma estratégia, assim como a terceirização, para tornar terminal o concurso público e promover cada vez menos estabilidade no mundo do trabalho, deixando-o à mercê da acumulação flexível? É importante ressaltar que o Abono de Permanência surgiu em um contexto de reforma no sistema previdenciário, sendo viabilizado pela Emenda Constitucional nº 41/200, sendo esta iniciativa que induz à flexibilização do trabalho no INSS condizente com a proposta neoliberal de promover políticas residuais, que irá solucionar apenas o que o mercado, as famílias ou a comunidade não conseguirão enfrentar (BEHRING, 2009), resultando na redução das políticas, através do enxugamento da força de trabalho, pois são necessários servidores para o trabalho nas políticas ser realizado e os direitos garantidos.

Neste contexto, ao se considerar os futuros rebatimentos que este cenário projeta para o futuro do trabalho na administração pública, é importante problematizar o modelo de gestão do Estado que incorpora o redirecionamento dos seus recursos para o processo capitalista de produção, estabelecendo um cenário de crise que precariza as relações de trabalho e as políticas como um todo. Como afirma Behring,

O Estado, mesmo tendo a sua disposição parcela considerável do valor socialmente criado na forma do fundo público e um controle maior dos elementos do processo

produtivo e reprodutivo, vai perder gradualmente e efetividade prática de sua ação social, sendo redirecionado o fundo público para a sustentação das demandas do capital, em especial o capital financeiro (2009, p. 315).

Isto significa que, se a administração pública se vê capturada por este processo mercantilizado de produção, não mais investindo recursos para fortalecer a política de Previdência Social, em especial em seus recursos humanos, pois se não há trabalhador, não há política. Projeta-se no horizonte do INSS/RS um esvaziamento do seu quadro funcional, com consequências que vão desde a perda da memória institucional até o adoecimento dos trabalhadores por motivo de sobrecarga de trabalho e, por consequência, a perda da efetividade e do sentido do sistema previdenciário.

E esta carga adicional de trabalho não produz ganhos para o servidor, apenas para a instituição, na lógica do mais-trabalho ou **sobretabalho** que Marx já discutia no Livro 1 de O Capital, quando referiu que

Três dias de mais-trabalho na semana permanecem 3 dias de trabalho que não cria nenhum equivalente para o próprio trabalhador, seja ele denominado corvéia ou trabalho assalariado. Todavia, a avidez do capitalista por mais-trabalho manifesta-se no empenho em prolongar desmedidamente a jornada de trabalho, a do boiardo mais simplesmente na caça direta por dias de corvéia. (MARX, 1996, p. 351).

O sobretabalho ao qual o servidor é submetido neste novo modelo gerencial não infere sobre os seus ganhos e ainda se torna invisível, por ser incorporado e naturalizado à concepção da sua jornada de trabalho, ou seja, “o mais-trabalho e o trabalho necessário confundem-se um com o outro” (MARX, 1996, p. 350). Esta invisibilidade do sobretabalho do servidor do INSS no Rio Grande do Sul torna mais difícil identificar os fatores que contribuem para o processo saúde/doença e que interferem na qualidade de vida, que abrange o usufruto do tempo livre fora do trabalho, pois quando se tem uma sobrecarga de atividades a serem executadas em uma determinada porção de tempo, os trabalhadores são compelidos a transferir a continuidade da jornada de trabalho para dimensões externas ao espaço institucional, tendo reflexos na qualidade do tempo a ser desfrutada no âmbito pessoal. Assim, a jornada de trabalho é concebida como componente variável do processo de trabalho, e que este trabalhador está à mercê do tempo determinado pelo seu empregador, ou seja, todo o seu tempo disponível é por natureza e por direito tempo de trabalho (MARX, 1996).

Um importante fator que contribui para o sobretabalho dos servidores ativos, em especial os servidores em abono permanência, foi identificado na falta de governança do INSS sobre a contratação de novos servidores, pois as alterações legais sobre as contratações

não estão no âmbito decisório da autarquia, mas sim do MPOG, o qual detém o poder de decisão sobre a autorização de vagas para realização de concursos. Através do mapeamento completo realizado, abrangendo todo o estado do Rio Grande do Sul, é possível constatar que, no caso do INSS, do total de 09 (nove) Gerências Executivas, 05 (cinco) delas apresentarão quadro funcional abaixo da lotação ideal em mais de 50% das suas APS, conforme resumo abaixo:

Quadro 7: Total de APS abaixo da lotação ideal de servidores por GEX (sem Abono de Permanência)

GEX	Nº Total de APS	APS abaixo da lotação ideal (sem Abono de Permanência)
Caxias	8	4
Ijuí	15	12
Novo Hamburgo	13	11
Passo Fundo	12	5
Pelotas	9	3
Porto Alegre	8	3
Santa Maria	12	10
Uruguaiana	9	3
Canoas	10	6

Fonte: Fita Espelho SIAPE - JANEIRO/2013, resolução 175/PRES/INSS. Dados sistematizados (GALVÃO, 2015).

Considerando não apenas o INSS enquanto autarquia federal gestora do sistema previdenciário, mas como uma política pública resultante da conquista de direitos sociais, ao se constatar no INSS do Rio Grande do Sul a projeção de escassez de trabalhadores no seu quadro funcional para atender às demandas da instituição, que se constituem na concessão e gestão dos benefícios previdenciários, ela pressupõe uma sobrecarga de trabalho atribuída aos servidores que estão na ativa, causando prejuízos não apenas para os trabalhadores, em relação à saúde e segurança no trabalho, mas também resulta em um cenário retrocesso na garantia dos direitos dos usuários de benefícios previdenciários, abrindo campo para a ofensiva do capital traduzida em uma cultura privatista (MOTA, 2011) que redireciona o papel do Estado na proteção social à classe trabalhadora. O servidor do INSS, ao adoecer, se insere no sistema da Previdência Social agora na condição de usuário, sofrendo um duplo prejuízo na sua proteção social, enquanto trabalhador e enquanto segurado de benefício previdenciário ao passar para “o outro lado do balcão”. Os conflitos identitários que podem emergir na sua condição de servidor-segurado, ao se deparar com a precariedade dos serviços prestados pela instituição onde trabalha, estruturada em uma política burocrática e legalista de

prestação de benefícios, os fazem ver a instituição de um lugar diferente, assim como ele próprio não se reconhece por estabelecer outra via de relação institucional com o INSS e assim, não reconhece mais o seu trabalho como espaço de construção da sua sociabilidade humana, pelo contrário, é a atividade pela qual ele perde a humanidade (SANT'ANA et al, 2010). Esta relação estranhada leva à negação do trabalho como fundamento ontológico da sociabilidade humana, mas uma relação de trabalho estranhado estabelecido pelo capital.

Nesta relação de **trabalho estranhado**, o Abono de Permanência se revela como uma moeda de troca entre a instituição e o servidor, pois a única forma de manter o quadro de servidores em um padrão suficiente é contando com o que estão em situação em vias de se aposentar e uma vez que este servidor se aposenta, sofre perdas nos seus rendimentos, em especial devido à perda da Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social (GDASS), que corresponde a 60% do seu vencimento total (ANASPS, 2009). Esta gratificação, que corrobora a implementação do processo de produção determinado pela lógica de gestão meritocrática do capital através da incorporação de metas e avaliação de desempenho, foi instituída através da Lei 11.501, de 11 de julho de 2007, conforme explica o parágrafo 3º de seu artigo 11:

As avaliações de desempenho individual e institucional serão realizadas semestralmente, considerando-se os registros mensais de acompanhamento, e utilizadas como instrumento de gestão, com a identificação de aspectos do desempenho que possam ser melhorados por meio de oportunidades de capacitação e aperfeiçoamento profissional (BRASIL, 2007).

A vinculação da GDASS com um sistema de avaliação se configura em uma relação perversa, onde o servidor se torna refém de um instrumento que validará as suas competências e determinará o valor do seu trabalho. Segundo o TCU,

O INSS apresenta uma sofisticada estrutura de controle da produtividade de suas unidades finalísticas, as agências da Previdência Social, que permite conhecer dados referentes à análise de benefícios, prazos para agendamento de atendimentos e de análise desses atendimentos e tempo de espera dos segurados depois que procuram essas unidades (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013, p. 32).

Esta avaliação de desempenho foi legitimada através da Instrução Normativa do INSS nº 58, de 25 de janeiro de 2012, e consta em seu artigo 11 que este sistema acompanha sistematicamente a atuação individual e institucional do servidor, visando o alcance das metas, deixando o servidor a serviço do sobretrabalho para alcançar tais metas e então ser contemplado pela avaliação positiva do produto do seu trabalho e, assim, garantir a sua

gratificação. O servidor não tem mais o controle do seu tempo de trabalho e o salário se apresenta como o principal fator de motivação para o sobretrabalho, como afirma Marx, em *Manuscritos Econômicos e Filosóficos*, que estes trabalhadores “quanto mais querem ganhar, mais tem de sacrificar o seu tempo e executar trabalho de escravos, desfazendo-se de toda a liberdade a serviço da avareza. Com isso, eles encurtam o seu tempo de vida.” (MARX, 2006, p. 26). Ou seja, a estes trabalhadores não resta alternativa senão permanecer no seu trabalho precarizado, arriscando a sua saúde e prorrogando cada vez mais o seu tempo de aposentadoria.

Constata-se nestes dados de realidade a mudança no padrão de produção que se iniciou no setor privado e se introjetou na administração pública, com clara mudança para o padrão toyotista no serviço público contemporâneo, percebida através da **flexibilização da divisão do trabalho** através da redução de custos de produção pela redução da força de trabalho, ou seja, a ordem é produzir mais com menos trabalhadores. Assim, surgem novos processos, onde o tempo e o espaço são relativizados para atingir as metas de produção, esta flexibilizada por novos padrões pela busca de produtividade e por novas formas de adequação da produção à lógica do mercado (ANTUNES, 1997).

Ao modificar o modelo de trabalho na administração pública, implicando a implementação de características do processo capitalista de produção,

pretende-se valorizar o servidor público, propiciando-lhe motivação profissional, remuneração condizente com o mercado de trabalho nacional, além de razoável segurança no emprego. Só assim será restaurada a criatividade, a responsabilidade e a dignidade do servidor público, cuja aspiração maior deve ser a de bem servir a população (BRASIL, 1995, p. 7).

Dessa forma, a divisão social do trabalho, como um sistema complexo resultante do fazer coletivo dos trabalhadores subdivide a sociedade (BRAVERMAN, 1987) entre o contexto do capital e o papel do Estado e sofre mudanças de acordo com o cenário político, uma vez que esta é subjugada a atender ao pensamento capitalista das empresas, de produzir mais com menos recursos, levando o trabalhador ao ritmo exaustivo de trabalho. Uma vez que o Estado tem o seu papel modificado, no contexto neoliberal, ele é rapidamente capturado pela ordem do capital para direcionar seus recursos e seus objetivos para o fortalecimento das relações de mercado. Logo, este pensamento é também introjetado no Estado enquanto espaço sócio-ocupacional, passando a traduzir o mesmo cenário de precarização e desinvestimento no trabalhador vivenciado pelo trabalhador da esfera privada.

A partir do avanço neoliberal na gestão das políticas públicas, o desinvestimento da administração pública na qualificação dos serviços engloba também a contratação de profissionais para equilibrar o quadro funcional e, assim, executar o serviço público com qualidade para o usuário e de forma saudável para o trabalhador destas políticas. Em contrapartida, o modelo Toyota de produção que se introjetou na organização do trabalho no setor público evidencia o flexibilização dos trabalhadores, que, neste contexto, se tornam polivalentes e multifuncionais. Segundo Antunes, “o toyotismo estrutura-se a partir de um número mínimo de trabalhadores, ampliando-os através de horas extras, trabalhadores temporários ou subcontratação, dependendo das condições de mercado” (1997, p. 28). A falta de gerência sobre os concursos públicos por parte da administração pública corrobora este cenário de terceirizações, escassez e precarizações no mundo do trabalho.

Entre os anos de 2008 e 2013, o MPOG autorizou a disponibilização de 8.398 vagas para o INSS, em nível nacional. A maior disponibilidade são daqueles que o TCU considera como principais cargos do INSS, que são os de Técnico do Seguro Social (Nível Médio), com 4.200 vagas; de Analista do Seguro Social (Nível Superior), com 1.953 vagas; e de Perito Médico Previdenciário (Nível Superior), com 2.245 vagas. No entanto, realizou-se o levantamento dos editais de concursos públicos para o INSS neste mesmo período e foram encontrados na página eletrônica do INSS apenas três editais para a realização do processo seletivo, nos anos de 2010, 2011 e 2013. O quadro a seguir mostra os cargos a serem preenchidos com o número total de vagas, em nível nacional e no estado do Rio Grande do Sul.

Quadro 8: Quantidade de vagas ofertadas pelo INSS/RS por cargo entre 2010 e 2013

EDITAL/ANO	CARGO	TOTAL VAGAS (NACIONAL)	VAGAS NO RS
01/2010	Perito Médico Previdenciário	467	24
	Perito Médico Previdenciário		45
01/2011	Técnico do Seguro Social	375	87
01/2013	Analista do Seguro Social	300	44

Fonte: Ministério da Previdência Social. Dados sistematizados (GALVÃO, 2015).

Para o cargo de Perito Médico Previdenciário foram disponibilizadas para o Rio Grande do Sul apenas 24 vagas em 2010 e 45 em 2011; para Técnico do Seguro Social, apenas 87 vagas em 2011. Quanto às vagas para Analista do Seguro Social no ano de 2013,

apenas 44 foram disponibilizadas para toda a Superintendência – Regional Sul, que é composta pelos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Além de ser um contingente pequeno para atender a toda uma região, o servidor, ao assumir a vaga, não tem controle sobre ou conhecimento prévio sobre a região de sua alocação.

A conjuntura resultante da ordem capitalista onde se engendram as relações políticas entre o Estado e a sociedade refletem de forma significativa neste cenário, podendo se apresentar enquanto uma projeção de redução de ingresso de servidores através dos concursos públicos, principalmente com a aprovação do Projeto de Lei nº 4330/2004, que regulamenta os contratos de terceirização do setor privado para as empresas públicas (CARTA CAPITAL, 2015). O texto base foi aprovado pela Plenária da Câmara dos Deputados com 324 votos a favor do texto, 137 contra e 2 abstenções. Se este projeto for legitimado pelo governo brasileiro, haverá a possibilidade de a terceirização ocorrer em qualquer setor das empresas, em todas as instâncias de atividades. Esta realidade é um indicativo que corrobora o pressuposto da redução gradativa dos concursos públicos como forma de ingresso na administração pública, entre outras formas de desregulação das garantias trabalhistas como o fim da relação direta de trabalho entre empregado e empregador, redução salarial, alta rotatividade de trabalhadores, instabilidade, ameaça de desemprego, o que leva a pressão por atingir metas e, conseqüentemente ao assédio moral e outras formas de violência no trabalho.

Todos estes projetos estão em consonância, o capitalismo que ordena o privilégio à livre regulação dos mercados, ao aumento da produtividade para potencializar as taxas de lucratividade e, através de um sistema criado para atender a esta ordem, que preconiza a máxima produção com o mínimo de recursos, flexibiliza-se a organização do trabalho e os direitos trabalhistas. O Estado, por sua vez, é capturado por esta lógica de mercado e a introjeta em sua administração, levando as empresas públicas, autarquias, fundações e secretarias a incorporar um novo modo de produção que precariza a divisão do trabalho e, por consequência, a prestação do serviço público. Arcam com os prejuízos os trabalhadores das políticas e os usuários de seus serviços, através deste desmonte que projeta o fim gradativo do Estado enquanto agente de proteção e de direitos, transferindo a responsabilidade dos mesmos para o setor privado e organizações da sociedade civil, substituindo esta relação “na formatação da convivência social e no encaminhamento de soluções para os diferentes problemas sociais” (NOGUEIRA, 2004, p. 86). Tornam-se possíveis futuras discussões sobre

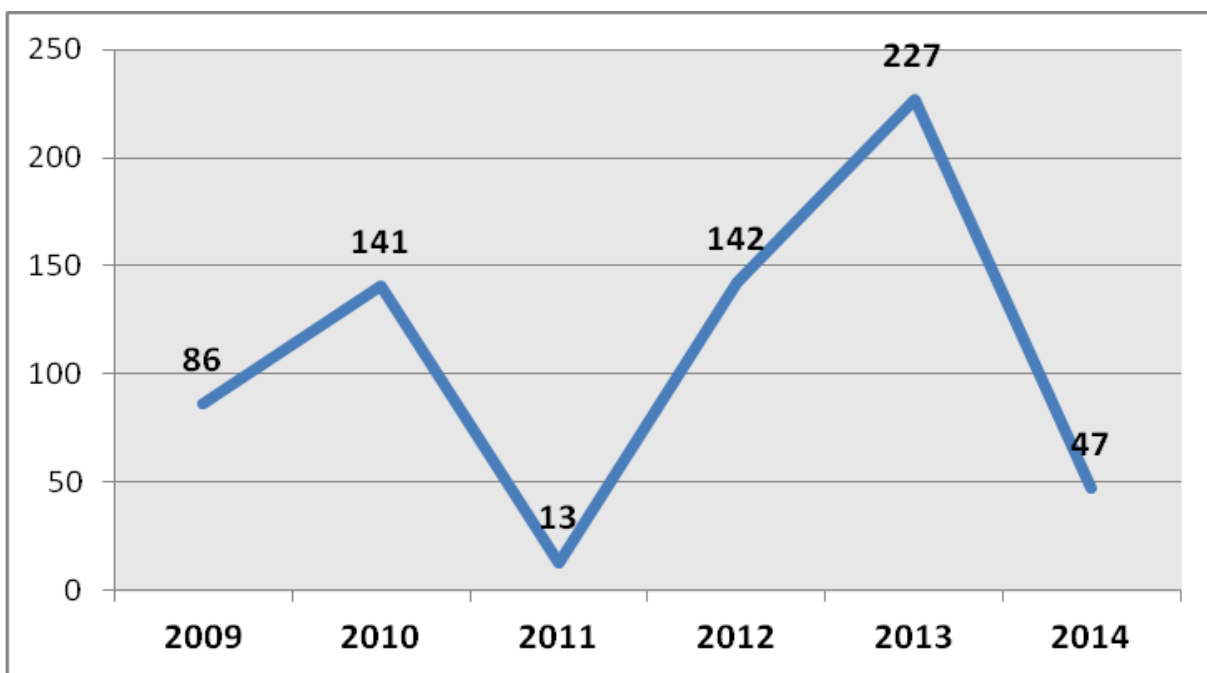
indicativos de fim das carreiras no serviço público, tornando o servidor público, em especial o federal devido à escassez de concursos públicos, uma categoria de trabalho em extinção.

A partir desta nova ordem que incide sobre as relações de trabalho, estas se traduzem na relação de subordinação do trabalhador sobre o capital. O trabalho se torna estranhado, pois inverte esta relação do ser humano com o trabalho a partir da dimensão genérica, é o trabalho que é alheio à essência do ser humano, tornando-se abstrato e alienado ao ser humano por tornar-se uma atividade com o fim não mais para si, mas para o outro (MARX, 2006). O trabalhador não é mais possuidor da sua própria força de trabalho, colocando-a a disposição do capitalista, neste caso, o empregador, organizando a sua vida em torno do trabalho.

É necessário perceber também, entre estes dados, os limites na comunicação entre os ministérios, uma vez que o MPOG aprovou o lançamento de editais nos últimos cinco anos, porém, só houve a identificação de editais entre os anos de 2011, 2012 e 2013. Neste aparelho de Estado, sob a ordem neoliberal, a quem interessa reduzir a força de trabalho e precarizar ainda mais a gestão das políticas públicas? O Estado, nesta relação de historicidade construída na reforma do aparelho estatal desde a década de 1990, se reordena para reduzir cada vez mais os gastos voltados para a gestão das políticas públicas, desde a composição dos serviços até a organização de quem trabalha nestas políticas. Para ter uma política efetiva, é necessário uma estrutura de recursos humanos suficiente para dar conta da materialização destas políticas. A lógica introjetada agora na divisão do trabalho no Estado, reduz o direcionamento dos recursos, assim a “a obtenção de ganhos consistentes em termos de modelagem do aparato administrativo público, da assimiliação de novas modalidades de gerenciamento e organização, do correto dimensionamento do aparelho estatal, caminha junto com a obtenção de ganhos consistentes na dimensão ético-política do Estado” (NOGUEIRA, 2004, p. 49), ou seja, o cidadão não vê mais o Estado enquanto vínculo de proteção social e de garantia de direitos, principalmente ao trabalho digno.

Esta redução se expressa na relação entre o ingresso de trabalhadores no serviço público através de concursos públicos. Conforme é demonstrado no gráfico abaixo, entre os anos de 2009 e 2014, não há uma constância na incorporação de trabalhadores no INSS.

Gráfico 2: Ingressos de servidores do INSS/RS entre 2009 e 2014

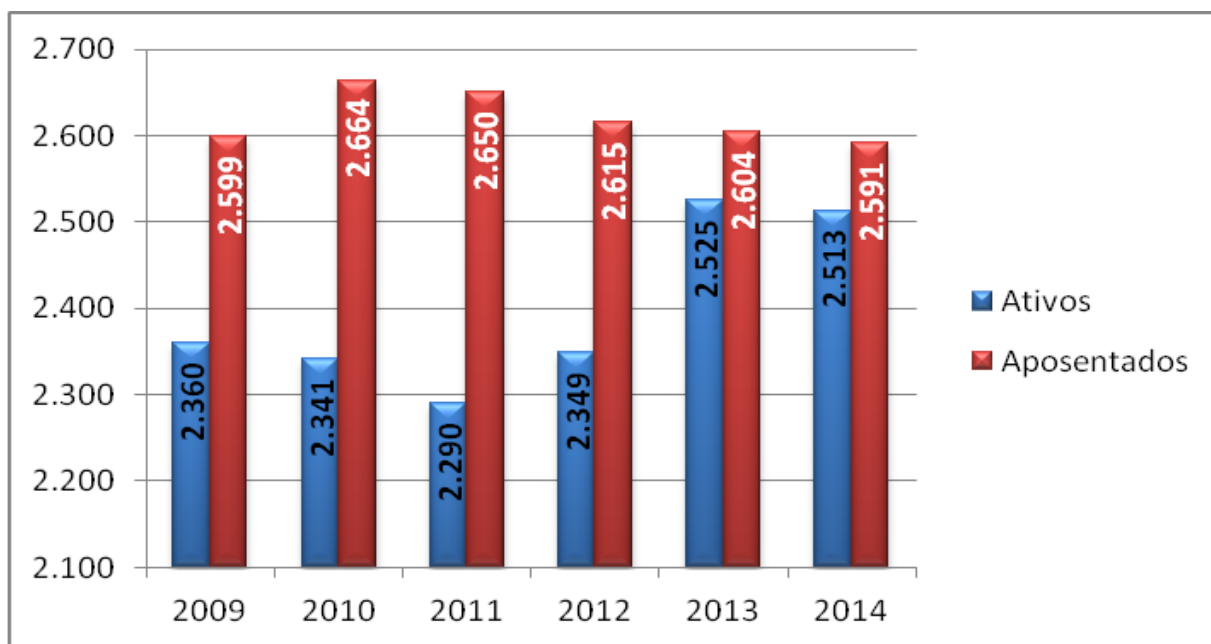


Fonte: Ministério da Previdência Social. Dados sistematizados (GALVÃO, 2015).

Porém, a quantidade de ingressos apenas, como dado único, não possibilita a análise mais ampliada do movimento total de servidores no INSS do RS, pois o número de ingressos aqui não incorporado ao número total de servidores ativos para obter a proporcionalidade.

Já no gráfico 3 é possível relacionar duas variáveis para se buscar identificar um cenário, pois é demonstrada a quantidade de servidores aposentados e ativos entre os anos de 2009 e 2014. Ao se estabelecer o comparativo entre estes dois dados, constata-se que o número de servidores ativos é sempre menor em relação ao número de aposentados ao final de cada ano, ou seja, o número de ingressos pode não ser suficiente para cobrir os servidores que se aposentam, mesmo com um grande número em situação de Abono de Permanência.

Gráfico 3: Servidores ativos e aposentados do INSS/RS entre 2009 e 2014



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Dados sistematizados (GALVÃO, 2015).

Estes dados pressupõem que aqueles servidores em situação de Abono de Permanência que eventualmente se aposentarem, não serão considerados “aposentados” como na iniciativa privada, e sim transitarão para a inatividade. Eles não perderão a condição de servidores, porém serão qualificados como servidores inativos e permanecerão sujeitos às normas do serviço público. Eles podem, inclusive, ter a sua aposentadoria cassada em virtude de faltas cometidas, mesmo depois de se aposentarem. Eles podem também ser julgados pela sua condição de servidores e ser punidos (LUQUE, 2005).

A aposentadoria, ou inatividade no serviço público pode ser analisada como uma relação ambígua de vínculo trabalhista, pois ao mesmo tempo em que o servidor não é supostamente excluído da condição de servidor, ele sofre perdas e enfrenta riscos estando sujeito às normas da administração pública. Ao mesmo tempo ele não compartilha mais dos benefícios atribuídos aos servidores ativos, como as gratificações por desempenho. Ou seja, existe o ônus, mas não há o bônus. As perdas sofridas pelos trabalhadores se configuram como estratégias de exploração da força de trabalho pela sociedade capitalista de acumulação flexível que refletem um cenário de precarização objetiva que se configura pelas condições materiais necessárias para um ambiente de trabalho saudável, como a estrutura física, a remuneração e os instrumentos necessários ao processo de trabalho no cotidiano. A precarização subjetiva contempla aspectos como a organização do trabalho, o assédio moral, a

violência no trabalho e outros fatores que proporcionam o estresse, a depressão e outros tipos de sofrimentos (ALVES, 2013).

Nesta perspectiva, o trabalho em si não adocece, mas sim as condições que possibilitam a sua realização. Uma das grandes dificuldades para o trabalhador é a falta de uma rede de apoio, principalmente nas políticas públicas. Apesar de a política de saúde já ter esta amadurecida estabelecimento do nexos causal das doenças surgidas pelo trabalho, ela ainda é ocultada na sua execução. Como afirma Alves,

Na verdade, não é o trabalho como atividade profissional ou atividade laborativa propriamente dita que faz adoecer o homem que trabalha, mas sim o capital como relação social estranhada. Primeiro, oculta-se o nexos causal efetivo entre o trabalho da doença e a doença do trabalho. Depois, culpabiliza-se a vítima pela sua desgraça humana (2013, p. 129).

Dentro desta relação estranhada, “o trabalhador não tem apenas de lutar pelos meios de vida físicos; ele tem que lutar pela aquisição do trabalho, isto é, pela possibilidade, pelos meios de poder efetuar a sua atividade” (MARX, 2006, p. 25). Pois não é apenas o sobretrabalho o principal desencadeador de doenças relacionadas ao trabalho. O tipo de atividade realizada e o ambiente o qual o trabalhador está inserido também são fatores que contribuem para o processo saúde-doença. Segundo o parecer da Advocacia Geral da União (AGU) de nº 379, que analisou a minuta de decreto presidencial que visava regulamentar as atribuições dos cargos de Analista e Técnico do Seguro Social. Identifica-se na análise deste documento que o INSS não especifica de forma clara as atribuições, principalmente as do cargo de Analista, que exige formação de nível superior. O cargo de Analista do Seguro Social foi problematizado pela falta de especificação das atribuições de acordo com a respectiva formação, reduzindo-as a atividades administrativas, incompatíveis com a escolaridade exigida no momento do processo de seleção e ingresso no cargo. De acordo com o documento, “não se vislumbra, por exemplo, grande complexidade na execução da atualização das bases de dados cadastrais, vínculos, remunerações e contribuições do segurado, a ponto de se exigir seja realizada por servidor cujo ingresso no cargo exija nível superior” (ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO, 2010, p. 4).

Dejours trouxe esta discussão em uma interessante perspectiva, que aborda a **taylorização do processo de trabalho**, que se caracteriza como um processo rígido, que se apropria do saber específico do trabalhador e o unifica em uma massa mecanizada, mas os divide e os isola, criando um “paradoxo do sistema que dilui as diferenças, cria o anonimato e

o intercâmbio enquanto individualiza os homens frente ao sofrimento” (DEJOURS, 1992, p. 39). Ou seja, ao mesmo tempo em que o processo de trabalho do INSS no Rio Grande do Sul é concebido pela administração pública em uma lógica toyotista de produção flexibilizada, a hierarquização ainda é um aspecto essencial na organização do trabalho (SELIGMANN-SILVA, 2011). Logo, o modo de operacionalizá-lo ainda é repetitivo, mecanicista e estagnado, sem considerar o saber específico de cada trabalhador, o que uniformiza, mas também fraciona e individualiza o espaço de trabalho. No processo de auditoria do TCU é possível encontrar a descrição do tempo médio de execução considerado necessário para a realização do atendimento ou concessão, conforme a classificação abaixo (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013, p. 10)¹⁰:

- Orientação e informação (10 minutos);
- Manutenção (15 minutos);
- Acerto Cadastral – 20 minutos;
- Acerto Cadastral – 60 minutos;
- Contribuinte Individual (30 minutos);
- Requerimento – 30 minutos;
- Requerimento – 45 minutos;
- Requerimento – 60 minutos;
- Requerimento – 75 minutos;
- Requerimento – 90 minutos;
- Recurso (60 minutos);
- Revisão (60 minutos);
- Recepção (1 minuto); e
- Apoio (10% do Total da Demanda Mês em Horas).

O processo de trabalho do INSS não se resume apenas a um tipo de atividade, e sim, na construção coletiva de um trabalho útil, que reflete diretamente na vida do ser humano e nas suas múltiplas determinações. Logo, não é mais relevante ou mais complexo o trabalho do Perito Médico, em comparação com o do Analista ou do Técnico do Seguro Social. Porém, todos eles possuem as suas competências, atribuições e prerrogativas, que terminam

¹⁰ Esta classificação foi extraída em sua íntegra do parecer oriundo da auditoria do TCU, o qual não fornece detalhes que permitam um entendimento maior sobre os diferentes tempos de atendimento para um mesmo tipo de atividade (nota da autora).

subsumidas em sua divisão do trabalho pelo capital, perdendo a última aparência de naturalidade, dissolvendo as relações e aniquilando as particularidades (MARX, 2009) que dão sentido ao trabalho, causando nesta relação estranhada o sofrimento no trabalho. Este estranhamento abrange também o ato de produção, sendo ele o efeito da atividade produtiva já estranhada (ANTUNES, 1997), ou seja, o servidor não reconhece a finalidade do seu trabalho a partir da **separação da concepção e execução** do mesmo (SELIGMANN-SILVA, 2011), a ele não pertence mais o seu próprio processo de produção, restando a ele viver deste trabalho estranhado como forma de subsistência.

A dificuldade encontrada por quem atua nos sistemas de proteção social ao trabalhador em elaborar ações que relacione o adoecimento como resultante da falta de condições de trabalho é decorrente da cultura historicamente construída de culpabilização do trabalhador, que por sua vez não busca apoio por se sentir culpado por estar adoecido. O processo saúde-doença não é tratado de uma dimensão ampla, mas como condições adquiridas por fatores externos, familiares ou por “escolha individual”. Nesse sentido, “a ideologia da doença do trabalho é enquadrada como caso clínico e não como produto social do mundo dissocializado do capital” (ALVES, 2013, p. 129). O próprio trabalhador ignora a condição a qual está inserido, seja pelo preconceito em si pelo adoecimento, principalmente o mental, ou pelo resultado da perda do senso coletivo dos trabalhadores, sendo

o adoecimento (e transtornos) da mente do homem que trabalha - adoecimento oculto e silencioso - é a última fronteira da alienação humana, que nega, no sentido de obliterar - a própria capacidade humana de dar resposta à miséria social no qual ele está inserido como trabalhador assalariado (ALVES, 2013, p. 131).

Enquanto não houver a superação da lógica capitalista e desta divisão do trabalho decorrente desta lógica, para que o trabalhador tenha garantido o direito à saúde e às condições dignas para viver, a ampliação da dimensão política das ações de promoção à saúde do trabalhador torna-se primordial, através de uma rede eficaz que construa indicadores dos espaços de trabalho que permita um diagnóstico situacional dos trabalhadores, para assim pensar ações concretas.

No entanto, a construção de indicadores sobre a saúde dos servidores esbarra na falta de transparência nas informações relacionadas aos afastamentos por adoecimento não possuem um caráter de transparência que permita o acesso público para pesquisas e discussões sobre o tema. Estas informações não foi disponibilizadas pela instituição em série histórica por ano, de forma que não foi possível realizar uma interpretação e análise fidedigna deste dado e

estabelecer a relação coerente entre a quantidade de ingressos, aposentadorias, afastamentos e demissões neste mesmo período, buscando, assim, o panorama mais abrangente e mais concreto possível do movimento de servidores para identificar ou não a escassez de servidores, que pressuporia uma situação real de sobrecarga de trabalho.

A carga de trabalho é considerada um fator determinante para avaliar os riscos à saúde do trabalhador. O Manual Técnico do Curso Básico de Vigilância em Saúde do Trabalhador do SUS, documento elaborado pelo Ministério da Saúde (MS), conceitua carga de trabalho como

condição real, porém invisível, capaz de ocasionar dano à saúde, especialmente relacionado à dimensão mental do trabalhador, cujo reconhecimento no sistema de trabalho ocorre fundamentalmente pela análise da percepção subjetiva dos sujeitos expressa pelos próprios sujeitos (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014, p. 57)

Este documento identifica no conceito de carga de trabalho o fator subjetivo, ou seja, a carga de trabalho é sentida e se manifesta de forma distinta entre sujeitos, em diferentes aspectos, se subdividindo em três tipos:

- Carga física, ou risco ergonômico, é importante como fator de desgaste, pois reflete no corpo físico do trabalhador. Ela é resultante da sobrecarga imposta ao trabalhador além da sua capacidade física, respeitada a sua singularidade;
- Carga cognitiva diz respeito ao conhecimento que o trabalhador possui sobre as atividades a serem desenvolvidas na organização do seu espaço de trabalho. Refere-se à apreensão de informações que o trabalhador deve realizar para executar suas tarefas. O fator determinante na carga cognitiva é o desempenho do trabalhador frente às situações que dependam principalmente da solução de problemas;
- Carga psíquica diz respeito aos sentimentos afetivos que se estabelecem no trabalho, seja com o trabalho em si, com colegas ou com as chefias. Embora ela também tenha sua origem na forma de organização do trabalho, ela também é influenciada pela personalidade do trabalhador, seu caráter, sua forma de lidar com as relações humanas e, muitas vezes, traz à tona questões relacionadas à sua história de vida (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014, p. 83).

No ano de 2009, através da Lei nº 11.907 de 22 de fevereiro, se estabeleceu a jornada de trabalho de quarenta horas para as carreiras no Seguro Social, sendo facultada no seu artigo 160 a mudança para trinta horas semanais para os servidores ativos do INSS, com redução proporcional da remuneração, mediante opção a ser formalizada a qualquer tempo (BRASIL, 2009b). Se houver a análise da intensidade do trabalho apenas pelo tempo de trabalho, esta flexibilização poderia ser considerada positiva. Se a análise é a partir da carga de trabalho, esta redução de jornada para trinta horas resulta em um cenário de sobrecarga, pois as atividades que seriam realizadas em oito horas diárias, devem agora ser realizadas em apenas seis horas diárias, com o mesmo número de servidores.

Com base nos questionamentos de Marx sobre jornada de trabalho, "[...] de quanto é o tempo durante o qual o capital pode consumir a força de trabalho, cujo valor diário ele paga? Por quanto tempo pode ser prolongada a jornada de trabalho além do tempo de trabalho necessário à reprodução dessa mesma força de trabalho?" (1996, p. 378), é pertinente a reflexão sobre os efeitos da reversão da carga horária de trinta para quarenta horas anteriores fará uma real diferença na carga de trabalho, ou seja, se haverá mais tempo hábil para realizar as atividades que eram realizadas em menos tempo ou se a mesma sobrecarga das seis horas se manterá, sendo estas duas horas adicionais aproveitadas para gerar mais acúmulo de atividades para os servidores.

Na perspectiva da extração do sobretrabalho que produz a relação estranhada pela perda do valor de uso, ou seja, do sentido do trabalho, lutar pela redução de jornada de trabalho implica em também lutar pelo controle do tempo opressivo de trabalho (ANTUNES, 2000), ou seja, que apesar da redução de horas de trabalho não implique em se esgotar na mesma quantidade de atividades em um tempo reduzido de trabalho, que produz um trabalho desfetivado e desprovido de sentido, pois o trabalhador não se reconhece na finalidade do mesmo. Para Marx, "apenas o *quantum* de trabalho socialmente necessário ou o tempo de trabalho socialmente necessário para produção de um valor de uso o que determina a grandeza de seu valor" (MARX, 1996, p. 169). Logo, "a própria quantidade de trabalho é medida pelo seu tempo de duração, e o tempo de trabalho possui, por sua vez, sua unidade de medida nas determinadas frações do tempo, como hora, dia etc." (MARX, 1996, p. 168), e a partir desta relação entre carga e jornada de trabalho se busca determinar o valor do trabalho nas mais diversas circunstâncias.

O trabalho aqui, em caráter de igualdade, não assume a forma material de igual objetividade, no tocante à geração de seu valor, se heterogeneizando e se fragmentando, assumindo a condição de mercadoria, uma vez que é mascarado o seu caráter útil e evidenciando apenas a sua relação de troca.

O sobretrabalho também demanda atenção na discussão sobre os determinantes da saúde do trabalhador, uma vez que o excesso de trabalho produz reflexos nas relações entre os trabalhadores, que se veem precarizadas e fragmentadas, através da brutalidade, da desfetivação (ANTUNES, 2000) e da desproteção social decorrente da crise estrutural do capital. O processo capitalista de produção se apropria da divisão e organização do trabalho, perpetuando a lógica do esgotamento pelo medo da perda salarial e do desemprego, o que leva

os trabalhadores a serem consumidos pelo seu processo de trabalho de forma integral, como afirma Alves (2007, p. 186), "são capturados pela lógica do capital, mas sua disposição intelectual-afetiva que é mobilizada para cooperar com a lógica da valorização", ou seja, capturados na sua subjetividade, são estimulados a competir e a serem "pró-ativos" para se destacarem em suas funções. As instituições se valem deste processo para inserir formas de controle das equipes, que passam a desempenhar funções individuais, porém com avaliações em conjunto, o que desencadeia uma relação perversa de vigilância entre os próprios trabalhadores, em um processo alienado de perda do coletivo e sujeição ao assédio e às demais violências que ameaçam a saúde dos servidores.

Estas relações de trabalho produz efeitos, seja pela diferenciação salarial, pela disputa entre cargos, pela organização precária do trabalho, que resulta na despersonalização da materialidade e do sentido de classe para os trabalhadores.

3.2. Gestão e organização do trabalho e a saúde do trabalhador

A saúde do trabalhador, em sua essência, deve estar presente nos aspectos referentes à organização do trabalho, desde a análise do processo de trabalho, ou seja, a separação do trabalho da produção de seus elementos constituintes - a divisão do trabalho - até a sua concepção ampliada da divisão geral organizacional.

Entender a organização do trabalho em um espaço socio-ocupacional é fundamental para a análise dos fatores que inferem no processo saúde-doença dos trabalhadores. Por organização do trabalho, entende-se como "a forma de conceber os conteúdos das atividades de trabalho, bem como a sua divisão entre os trabalhadores" (SELIGMANN-SILVA, 2011, p. 163), ou seja, o modo de concepção que atravessa etapas como o recrutamento e desligamento dos trabalhadores, a divisão das atividades, as relações hierárquicas, o controle dos processos, a comunicação e o ambiente de trabalho. Todos estes fatores estão interligados na organização do trabalho e influenciam na relação entre a saúde e o trabalho.

E qual é a relação histórica entre o ofício e o adoecimento? Os estudos de Bernardino Ramazzini, datados de 1700, já traziam à tona a discussão sobre os reflexos no trabalho na saúde humana. Sua obra *De Morbis Artificum Diatriba* (As Doenças dos Trabalhadores), publicada em Módena, Itália, identifica os determinantes da saúde e da doença dos ofícios, as enfermidades desenvolvidas pelas atividades realizadas e às condições ambientais às quais os trabalhadores estão expostos e indicativos de tratamento. Neste estudo, com base em

observação empírica dos trabalhadores, Ramazzini já instigava a relevância de se atribuir o nexos causal da doença pelo trabalho, como afirma

É miseranda a situação de tais trabalhadores, que, às vezes, não têm outra morada senão seus barcos, e, quando adoecem e se veem obrigados a internarem-se em nosocômios, não podem ser verdadeira e eficazmente curados, caso o médico não esteja inteirado do ofício que eles exercem (RAMAZZINI, 2000, p. 203).

No contexto da evolução histórica da Saúde do Trabalhador, a relação entre a saúde e o trabalho tratava, em sua origem, o processo saúde/doença do trabalhador na perspectiva vigente da saúde como um todo, em uma perspectiva individual, biologicista e tendo como foco o tratamento e a prevenção das doenças do trabalho nos campos da Medicina do Trabalho e Saúde Ocupacional. Atualmente, a concepção de saúde do trabalhador superou estas dimensões pontuais e técnicas, incorporando a dimensão política e privilegiando ações de promoção da saúde (MENDES; WÜNSCH, 2011).

Constituem-se em três abordagens distintas sobre o mesmo tema. Medicina do Trabalho, centrada na figura do médico, orienta-se pelas causas e danos de acidentes de trabalho, investigação de agentes etiológicos de patologias laborais, além de medidas de proteção, tem o foco na propensão a isolar riscos específicos e, dessa forma, atuar sobre suas consequências do adoecimento, com a lógica de medicalização a partir dos sinais e sintomas. A Saúde Ocupacional traz a lógica positivista e institucional, linearidade, causa e efeito, que avança em uma proposta interdisciplinar, relacionando ambiente de trabalho e o corpo do trabalhador. Constitui-se sob a teoria da multicausalidade, que prevê um conjunto de fatores de risco que produzem a doença. Ainda sob esta perspectiva, o ônus por acidentes ou doenças causadas ainda são imputadas ao trabalhador, que o que caracteriza uma dupla penalização deste (SELIGMANN-SILVA, 2011).

Abordando a relação entre trabalho e saúde em uma perspectiva contemporânea, é importante resgatar a origem da concepção de Saúde do Trabalhador a partir do Movimento de Reforma Sanitária. O conceito legal de saúde do trabalhador é consolidado pela Lei nº. 8.080, de 1990 (BRASIL, 2014d). Contemplada no artigo 13 da referida lei, a saúde do trabalhador passa a compor as diretrizes do SUS. Em 19 de setembro de 2002, a Portaria nº 1.679 estabeleceu a Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador no SUS, a RENAST (DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, 2002) e em agosto de 2012, a Política Nacional de Saúde do Trabalhador é instituída através da Portaria nº 1.823 de 23 de agosto de 2012 (BRASIL, 2014e).

No que se refere à relação entre saúde e trabalho, o seu surgimento

remonta à história social do trabalho ao longo do tempo. Essa indissociabilidade vem exigindo respostas políticas, teóricas e sociais, cuja raiz está na compreensão do trabalho, seu significado e metamorfoses. O trabalho, aqui entendido como processo dinâmico, representa para o trabalhador sua história individual e também coletiva (MENDES; WÜNSCH, 2011, p. 464).

Compreende-se, hoje, o tema da saúde do trabalhador não apenas como mais um tema no mundo do trabalho, e sim como “o tema crucial que expõe - na medida em que construímos ferramentas teórico-metodológicas efetivas - a miséria humana sob as condições da exploração do capital em sua etapa de crise estrutural” (ALVES, 2013, p. 127).

Para Alves, o adoecimento do trabalhador torna-se invisível frente à sua desefetivação, como ele explica, a partir da teoria de Marx (2013, p. 130),

o trabalho estranhado/alienado é o trabalho que desefetiva o homem que trabalha. Diz ele que, sob o modo de produção capitalista, 'esta realização efetiva do trabalho aparece como desefetivação do trabalhador'. O filósofo alemão utiliza a palavra 'Entwirklichung' para 'desefetivação' (o verbo 'Entwirklichen' significa 'privar de realidade e/ou de efetividade'). Assim, desefetivação em alemão - que é o próprio sentido de precarização - significa perda do sentido da realidade.

Nesta perspectiva, são necessárias mudanças na abordagem e nas práticas voltadas à saúde do trabalhador, privilegiando a visão ampla da conjuntura política e social que permeia as relações de trabalho e os reflexos destas relações na organização e divisão, que por sua vez, incidirão sobre o processo saúde/doença no trabalho.

Os instrumentos legais de proteção à saúde do trabalhador, em especial a saúde do servidor público (Quadro 9), ainda se mostram insipientes quanto ao seu reconhecimento dentro das ações de saúde. Embora se tenha construído a Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora (Portaria MS nº 1.823/2012) e do Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho (PLANSAT) (Decreto nº 7.602/2011), a elaboração destas políticas é recente, embora neste contexto histórico as ações de saúde já tenham superado o caráter conservador, sanitarista e hospitalocêntrico, e já se pautem no conceito ampliado de saúde para definir os determinantes da saúde do trabalhador, elas vêm a existir em uma conjuntura de Estado Mínimo para as políticas públicas resultante do avanço neoliberal. Neste sentido, a estrutura estatal tem o desafio dar lugar, dentro desta conjuntura, para as ações e proteção social para os trabalhadores.

Quadro 9: Documentos analisados referentes à administração pública e saúde do trabalhador

DOCUMENTOS	CATEGORIAS EMERGENTES	INTERPRETAÇÃO
Plano Diretor da Reforma do Estado ¹¹	<ul style="list-style-type: none">- Eficiência;- Controle dos resultados;- “Cliente privilegiado”.	O documento que propunha a de reforma no aparelho do Estado elaborado em 1995, durante o governo FHC foi o marco que legitimou a incorporação do ideário neoliberal para dentro do serviço público, com a adoção de medidas que visam o controle dos processos de trabalho com vistas ao aumento da eficiência e dos resultados. Estas medidas buscam fortalecer a prestação dos serviços públicos, a partir da visão do usuário-cliente.
Portaria nº 1.823, de 23 de agosto de 2012 - Política Nacional Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora	<ul style="list-style-type: none">- Gestão;- Processo saúde-doença;- Ação articulada.	Ações desta política são pautadas na promoção, prevenção e vigilância à saúde do trabalhador, no âmbito das 03 esferas do SUS, e preconiza o trabalho como determinante do processo saúde-doença. A política prevê a articulação junto à Previdência Social para o reconhecimento das notificações das doenças pelo trabalho e também nas ações com os CERESTs. Pressupõe a interlocução entre três ministérios: o Ministério da Saúde, da Previdência Social e do Trabalho e Emprego.
Decreto nº 7.602, de 07 de novembro de 2011 - Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho (PNSST)	<ul style="list-style-type: none">- Diálogo social;- Relações de trabalho;- Processo de trabalho;- Rede;- Educação;	O PNSST foi construído dentro dos princípios do SUS, com uma proposta de diálogo social e uma rede integrada de informações, que pressupõe também um fluxo de ações em rede. Entre as ações previstas, destacam como foco as voltadas para promover a melhoria das relações de trabalho e os processos de trabalho saudáveis. Possui também como proposta a educação continuada e a produção de conhecimento em saúde e segurança no trabalho. Preconiza ações articuladas entre os Ministérios da Saúde, Trabalho e Emprego e Previdência Social.

¹¹ Embora o Plano Diretor não componha a relação de legislações que visam a proteção à saúde do trabalhador, ele foi incluído no quadro por se tratar de um marco histórico que norteou a relação entre o Estado e a proteção social, a partir de um contexto neoliberal que resultou nas demais reformas posteriores nas políticas públicas (nota da autora).

	- Ação articulada.	
Decreto 6.833, de 29 de abril de 2009 - Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor (SIASS)	<ul style="list-style-type: none"> - Assistência - Promoção; - Prevenção - Terceirização. 	As ações do SIASS são pautadas em três eixos que são a assistência, a perícia, a promoção e a vigilância em saúde, buscando entender a relação entre as causas específicas e gerais, nas dimensões individuais e coletivas no processo saúde-doença, que considere as peculiaridades envolvidas com o servidor em sua inter-relação constante e dinâmica com o seu espaço de trabalho.
Plano Nacional de Saúde 2012 – 2015	<ul style="list-style-type: none"> - Controle social; - Participação social; - Determinantes de saúde. 	No Plano Nacional de Saúde 2012 – 2015 foi elaborado como resultado de uma discussão técnica e política do Conselho Nacional de Saúde sobre as prioridades e desafios da saúde no Brasil, com ênfase no controle e participação social. Estão contempladas as ações voltadas para a saúde da mulher e da criança (materno-infantil), dos povos indígenas e da pessoa idosa. Em relação aos determinantes e condicionantes de saúde, se considerou os fatores educação, emprego, renda enquanto aspectos socioeconômicos e o acesso ao saneamento básico enquanto condições ambientais, além de hábitos e estilo de vida e acesso à tecnologia. Na busca por ações preconizadas na política de saúde do trabalhador, encontra-se o item "condições de vida, trabalho e ambiente", porém este se trata do abastecimento de água potável nos domicílios. Embora as condições ambientais sejam determinantes de saúde como um todo, as ações não se relacionam com a questão do trabalho, e sim com o acesso da população aos serviços. Contempla as a análise situacional da saúde, as ações da Atenção Básica, Média e Alta Complexidade. Nas diretrizes e metas não constam ações para a saúde do trabalhador.

Fonte: Dados sistematizados (GALVÃO, 2015).

O documento que corrobora esta análise é o Plano Diretor de Reforma do Estado, primeiro documento público que propõe mudanças estruturais no trabalho da administração pública dentro do contexto neoliberal. Nas categorias que emergiram da sua análise é identificada a linguagem mercadológica quando propõe **controle de resultados, eficiência**, além da percepção da população usuária dos serviços públicos como **cliente privilegiado**. Neste sentido, a lógica das mudanças conduz o trabalhador do Estado a um segundo plano, em detrimento à visão mercantilizada do que deveria ser concebido como direito. O Plano Diretor de Reforma do Estado não foi legitimado em sua íntegra, o que não impediu que se tornasse o instrumento disparador de estratégias para modificar legislações que conduziriam à "reforma" administrativa. As Emendas Constitucionais nº 19 (da reforma na administração pública) e nº. 20 (da Previdência Social) foram estratégicas, pois tiveram como pano de fundo o ajuste fiscal (BEHRING, 2003, p 183), preconizado pelo Plano Diretor.

Assim, mesmo se caracterizando como um plano em curso, este documento se tornou o balizador das modificações na administração pública, tornando-se a justificativa que modificou as relações de trabalho, criou sistemas de reestruturação nos modos de produção para atender a esta ordem, e por consequência do modelo econômico preconizado pelo FMI e Banco Mundial, os Estados entregam a sua soberania para incorporar a lógica do capital nos seus aparelhos estatais, adotando sistemas de metas e de competitividade e reduzindo gradativamente os direitos trabalhistas, pois “quando a regulação estatal cede aos interesses do trabalho, interferindo em alguma medida nas demais ações reguladoras em benefício do capital, multiplicam-se as reclamações do empresariado” (BEHRING, 2009, p. 315). O capital exerce uma relação contraditória fundamental com as políticas públicas, pois estas, materializadas através do Estado, ficam a mercê da guerra fiscal que prioriza os grandes mercados, que coloca em risco o investimento na sua força de trabalho e, conseqüentemente na efetivação dos seus serviços.

Os demais documentos são elaborados após os anos 2000, na conjuntura neoliberal amadurecida nas relações políticas brasileiras, em que a redução do papel do Estado se reflete na precarização dos fluxos e das redes de serviços. Os instrumentos legais de proteção à saúde do trabalhador como um todo, e também do servidor federal, não abordam a divisão do trabalho como um fator determinante da saúde do trabalhador, não abrangendo condições de sobrecarga de trabalho como fator desencadeante de adoecimentos dos trabalhadores, com exceção da Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho, que preconiza o **diálogo social** para a elaboração de ações que desenvolvam **processos de trabalhos** saudáveis, o que abre espaço para a discussão sobre a quantidade de trabalhadores na divisão do trabalho e sua

relação com o **processo saúde-doença**. Os que preconizam **ações articuladas** em rede interministerial, assim como este documento e a Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora, não consegue abordar de forma específica como se dará o diálogo entre os Ministérios da Saúde, Previdência Social e Trabalho e Emprego. Existe uma comunicação entre estes ministérios? As relações políticas influenciam na condução das ações entre eles? Os próprios trabalhadores das políticas pertencentes a estes ministérios possuem uma consciência de classe na construção das ações intersetoriais ou estão fragmentados, cada qual lutando pelos seus próprios interesses?

Existe uma relação peculiar no papel dos servidores do INSS dentro desta conjuntura. Eles atuam na gestão dos direitos dos trabalhadores no âmbito da proteção social, porém têm suas próprias garantias de saúde e segurança do trabalho, constituídas pelo RPPS, que, embora ameaçadas pela lógica do capital que atravessa as formas de administração no mundo do trabalho, seja na esfera pública ou na esfera privada, os coloca em uma categorização diferente dos trabalhadores regidos pelo Regime Geral, o que pode se constituir em uma fragmentação da classe trabalhadora pela falta de reconhecimento entre os trabalhadores de ambos os regimes. Mota traz esta discussão ao resgatar os movimentos sindicais dos trabalhadores da área da seguridade, que

Embora reiterassem críticas e referências sobre a qualidade dos da prestação dos serviços aos usuários, os trabalhadores vinculados ao setor de saúde e previdência dirigiram muitas das suas reivindicações para o âmbito salarial e para as suas condições de trabalho (MOTA, 2011, p. 185).

Percebe-se, de forma clara, que a discussão sobre as condições de trabalho se firma na questão de acesso aos direitos, que são processos de conquista históricos, e como a história é dinâmica e se movimenta dentro das suas próprias contradições, estes direitos se garantem e se perdem nas lutas sociais e no avanço do capital. Ao mesmo tempo em que os regimes jurídicos categorizaram os trabalhadores e os dividiram através de sistemas de proteção diferenciados, resultando em lutas trabalhistas setorializadas, os trabalhadores do Regime Próprio sofrem as mesmas perdas que os trabalhadores do Regime Geral vêm sofrendo gradativamente. É a equalização pela precarização, ao invés de garantir aos celetistas o mesmo regime de proteção dos servidores, o caminho é inverso, todos os trabalhadores, de uma forma geral, perdem seus direitos.

Neste contexto, o SIASS prevê o veto a **terceirizações** ou contratos temporários, aspecto que enfrenta riscos, podendo resultar em mudanças na concepção de saúde do

servidor público, uma vez que esta modalidade de trabalhador entrará em situação de redução gradativa. Por que investir na saúde do servidor público se o vínculo direto com o Estado poderá não existir mais, ou seja, não existirão mais servidores públicos? O próprio documento apresenta contradições na elaboração das suas ações, que são apresentadas para a **promoção e prevenção**, porém para intervir no processo de adoecimento dos servidores. Se o servidor já adoeceu, não há prevenção mais a ser feita. Outra contradição constatada é que, embora tenham sido construídos políticas e planos voltados exclusivamente à saúde do trabalhador, esta não consta no Plano Nacional de Saúde 2012-2015. As categorias que emergiram desta análise são **controle social, participação social e determinantes de saúde**. Como gerenciar e executar as ações de saúde do trabalhador nas três esferas do governo se a Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora e o PLANSAT, que preconizam ações articuladas dentro do SUS, não são contemplados nos planos plurianuais, não são trazidos para a dimensão concreta? Ou, como desenvolver um trabalho que não considere a importância da articulação intersetorial, em “uma nova forma de abordagem das necessidades da população, pautada na complementaridade de setores, na perspectiva da superação da fragmentação” (SCHUTZ; MIOTO, 2010, p. 61), uma vez que a saúde tem como um dos princípios a integralidade, que está relacionada aos determinantes de saúde em seu conceito ampliado? Existe esta discussão nos espaços democráticos de controle e participação social?

Ao se analisar os resultados da pesquisa com base nos seus objetivos específicos de **identificar e elaborar o perfil dos trabalhadores da Previdência Social no Rio Grande do Sul e investigar a relação entre o número de aposentadorias e o adoecimento dos trabalhadores na ativa**, constata-se que foi elaborado o perfil parcial dos servidores do INSS no Rio Grande do Sul por falta de acesso aos dados sobre afastamentos por doenças. Identificou-se um grande número de servidores em situação de Abono de Permanência em um modelo de organização do trabalho favorece o perfil de trabalhadores mais jovens. Os servidores com mais idade sofrem um desinvestimento institucional, que pode torná-los mais vulneráveis e suscetíveis a desencadear o processo de adoecimento no trabalho. A importância de discutir a organização do trabalho na saúde do trabalhador.

Existe o risco de o INSS sofrer uma brusca redução de sua força de trabalho, cuja substituição tardia de servidores resultaria na perda de memória institucional e impossibilitaria a transmissão do conhecimento. A falta de informações publicadas pelo INSS

não possibilitou identificar o perfil do servidor ativo quanto a sexo, faixa etária e afastamento por adoecimento no RS, sendo possível a extração de dados em nível nacional.

Alguns dados obtidos a priori não foram publicados ou validados, além de não permitir uma análise coerente do real cenário dos afastamentos dos servidores. Foram excluídas as tabelas dos servidores federais filiados ao SINDISPREV-RS (SINDISPREV-RS/Março de 2014) e a tabela dos servidores ativos no INSS (INSS/Julho de 2014) por não possuírem caráter de documento público e validado pelas instituições as quais se apropriaram destas informações.

Foi possível, entretanto, identificar o perfil do trabalho no INSS, o que possibilitou analisar parâmetros dentro da relação dialética entre a precarização da organização e divisão do trabalho e os reflexos nas relações de trabalho que levam ao adoecimento no trabalho. Um dos parâmetros encontrados e analisados do trabalho no INSS no Rio Grande do Sul está relacionado à organização do trabalho e foram possíveis através do mapeamento realizado da lotação de servidores nas suas agências de atuação, sendo possível concluir que este mapeamento projeta uma futura escassez de servidores se não houver iniciativas por parte da administração pública de reposição do quadro funcional através da realização de concursos públicos.

Identificou-se também, neste sentido, a insuficiência de informações sobre concursos públicos além de outras informações que resultaram na dificuldade de análise dos dados oficiais do MPOG. Trabalhar em uma pesquisa com base em documentos públicos oficiais, neste caso, documentos governamentais, muitas vezes não ilustram a real situação do objeto de estudo. Esta análise se traduz principalmente na dificuldade em trazer dados que façam o contraponto aos dados do governo, não permitindo evidenciar a contradição como movimento dentro desta realidade. Os sindicatos e fundações utilizam estes mesmos dados para traçar o perfil das instituições e elaborar seus planos de luta (FENASPS, 2015), porém, não foi encontrada a publicação de um estudo oficial que faça o contraponto aos dados oferecidos pelo governo, ou seja, academicamente há espaço para buscar o contraponto ao que está posto pelo governo federal.

Dentro desta perspectiva, a administração pública realiza estudos para avaliar o número de servidores nas APS considerando os que se encontram em situação de Abono de Permanência, não trazendo nenhuma projeção de solucionar a possível escassez de trabalhadores no INSS, caso não haja preenchimento das futuras vacâncias de forma

suficiente. Os dados encontrados possibilitaram também analisar e problematizar a relação entre jornada e carga de trabalho trazendo a discussão de Marx (1996) em torno do sobretrabalho, e como este consome o tempo do trabalhador, não permitindo que este utilize seu tempo livre para atividades que proporcionem o seu desenvolvimento humano. Incorporado a esta lógica, a introdução de sistema de metas e de avaliação de desempenho no serviço público proporciona um ambiente competitivo e individualizado, podendo levar ao desgaste das relações de trabalho e, conseqüentemente, ao adoecimento, pois este trabalhador se percebe reduzido física e espiritualmente à condição de máquina e seu trabalho reduzido à atividade simples e abstrata (MARX, 2006).

Outro parâmetro se refere à divisão do trabalho realizado no INSS, que também sofreu transformações por via da reestruturação produtiva, além do impacto das mudanças tecnológicas, o tipo de atividade realizado está sendo reorganizado para seguir um modelo rígido e “taylorizado” (DEJOURS, 1992), que se apropria do saber específico dos servidores, tornando o trabalho fragmentado e estranhado, sem valor de uso, arrefecendo as relações de trabalho. A construção teórica deste trabalho possibilitou o diálogo com os resultados da pesquisa e perceber esta relação contraditória na incorporação da lógica de flexibilização dos modos de produção, originária do modelo Toyota de produção, que caracterizam o trabalhador polivalente e multidimensional, se estabelece, ao mesmo tempo o processo uniformizador e "taylorizado" como o processo de trabalho é operacionalizado no INSS no Rio Grande do Sul, o que se revela, independente do modelo implementado, como resultado individualizador e solitário do mundo do trabalho, perdendo o caráter coletivo do trabalho, que modifica a dinâmica do trabalho e refletem em um âmbito multidimensional na construção das relações sociais que perpassam o trabalho e a vida humana. Ou seja, nestes dois parâmetros o servidor é expropriado do sentido do seu trabalho e se reduz à condição alienada de viver do trabalho apenas pelo seu valor de troca, pois não há reconhecimento e nem a finalidade em si nas suas atividades que não sejam para atender a interesses de outros.

Ao buscar atender ao objetivo de **analisar as ações da Previdência Social voltadas para a saúde dos seus trabalhadores e para a reposição dos trabalhadores afastados**, constatou-se, nesta pesquisa, a recenticidade das legislações referentes à saúde do trabalhador, como se historicamente a administração pública não considerasse que a materialização das políticas se daria através da utilização força de trabalho. Na Lei Orgânica da Previdência Social, promulgada em 1966, já constava a prestação de serviços previdenciários, mas o

movimento que deu destaque para esta força de trabalho específica foi evoluindo ao longo da história, em meio aos conflitos da relação entre o capital e o trabalho. E esta relação permeia o mundo do trabalho, seja no âmbito público e privado até os dias de hoje. O estudo de lotação ideal, para determinar a quantidade necessária de servidores nas APS foi realizado apenas em 2011, e ainda assim com o objetivo de otimizar a prestação de serviços, não trazendo a preocupação a carga de trabalho e a saúde do servidor. Ou seja, a relação contraditória do capital circula entre os interesses do privado e do público, em meio aos protagonismos da classe trabalhadora.

Mas apesar de o marco legal dos documentos ser recente e traduzir a linguagem do pensamento neoliberal, ele foi fruto de uma construção histórica de lutas e reivindicações por parte dos movimentos dos trabalhadores. O próprio Movimento de Reforma Sanitária foi força motriz para a construção dos instrumentos legais voltados para a Saúde do Trabalhador, na sua concepção atual, reconhecendo quem presta serviço nas políticas públicas enquanto trabalhadores. Este movimento histórico evidencia o servidor como sujeito neste processo, cujas lutas atravessam diversas conjunturas políticas e econômicas, ou seja, o próprio trabalhador, ao mesmo tempo em que é subjugado pela ordem do capital, é também protagonista do movimento que permeou a conquista de direitos e a construção das políticas que visam assegurar estes direitos.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS: DISCUSSÕES FUTURAS E POSSIBILIDADES

A centralidade do trabalho como fundador da sociabilidade humana implica o reconhecimento de que as relações sociais construídas pela humanidade, desde as mais antigas, sempre se assentaram no trabalho como fundamento da própria reprodução da vida dado que, por meio de tal atividade, produziram os bens socialmente necessários a cada período da história humana (GRANEMANN, 2009). Ou seja, os trabalhadores se organizam e vivenciam a relação contraditória entre os interesses do capital e as relações de produção, engendrando o processo histórico que determina o vir a ser da sua realidade concreta, e a partir desta concepção histórica, eles intervêm na realidade com o objetivo de transformá-la, porém esta nova realidade não se esgota a partir do momento em que novas relações de produção determinam as relações sociais na sociedade capitalista contemporânea.

A análise dos dados da pesquisa apontou a condição sócio-histórica da Previdência Social dentro do tempo e espaço em que as relações sociais de produção e os atravessamentos atribuídos à alternância do papel do Estado delinearam os modelos de proteção social, dentro das múltiplas dimensões em que foram analisados o Estado, a sociedade e o trabalho. A análise dos documentos aponta também a relação histórica entre as mudanças de paradigmas a partir do avanço neoliberal, onde se percebe que o cenário atual de mercantilização das políticas públicas, tanto na prestação dos serviços quanto na lógica de organização do seu trabalho, já estava sendo construída e legitimada para ser colocada em prática sob a égide do Estado. Por esta pesquisa não ter sido realizada com a utilização de entrevistas com sujeitos, mas sob a metodologia da análise documental, a própria publicação deste trabalho se constitui em uma forma de devolução dos dados visando contribuir para discussões posteriores e para servir de base para outros estudos que estabelecem a relação entre a saúde e o trabalho.

O cenário analisado evidencia os movimentos que dialogam com o passado e o presente, na conquista histórica do direito à proteção social ao trabalhador e a sua relação de perdas e ganhos pelo avanço do capital, através das reformas no sistema previdenciário que flexibilizaram os direitos da classe trabalhadora, produzindo rebatimentos no trabalho do servidor do INSS, ou seja, se o capital financeiro determina como o Estado gerencia seus recursos, há menos investimento na política pública, e quando isso ocorre, perdem os servidores e perdem os usuários, como trabalhadores de uma forma geral. É importante que os servidores da previdência tenham clareza que a problemática não deve se limitar às condições

de trabalho no INSS, mas com a defesa da política de Previdência como um todo. Se não há condições para o trabalho, não há condições para a política.

O mapeamento do cenário do trabalhador público do INSS evidencia o processo de alienação do trabalho, já sofrida pelos trabalhadores do setor privado, os “celetistas”. Ambos, servidor e usuário são frutos do mesmo fenômeno que não é particular, ele é o reflexo de uma sociedade pensada através da expropriação do sentido do trabalho, onde a essência humana dos trabalhadores se objetiva no produto do seu trabalho “e se contrapunha a eles por serem produtos alienados e convertidos em capital” (MARX, 1996, p. 9). Ou seja, a importância deste fenômeno ser analisado em sua totalidade se faz presente pela análise da precarização do trabalho nas políticas de seguridade social ser o reflexo do processo de alienação no mundo do trabalho como um todo, em consonância com o cenário neoliberal de redução do papel do Estado na proteção social, em que o trabalhador em um contexto geral vivencia a exploração e o adoecimento.

As políticas, em especial das que compõem a Seguridade Social foram resultado de lutas históricas no contexto da conquista dos direitos, o retrocesso destas políticas é a negação destes direitos, cuja resultante é a redução do papel do Estado na proteção social. Os trabalhadores devem questionar o modelo concreto de Seguridade Social vigente no Brasil nesta atual conjuntura, pois

ao incorporar uma tendência de separação entre a lógica do seguro (bismarckiana) e a lógica da assistência (beveridgiana), e não de reforço à clássica justaposição existente, acabou materializando políticas com características próprias e específicas que mais se excluem do que se complementam, fazendo com que, na prática, o conceito de seguridade fique no meio do caminho, entre o seguro e a assistência. (BOSCHETTI, 2009, p. 10)

Ou seja, qual é o sentido da existência das políticas públicas se não forem materializadas conforme a Constituição Federal de 1988, e qual é o sentido do trabalho para o servidor que operacionaliza estas políticas públicas, a partir do momento em que ele opera serviços que não mais atingem as necessidades da população? É necessário o resgate da lógica do Estado de Bem-Estar Social em uma dimensão onde ela siga se constituindo em um avanço na promoção da justiça social e no enfrentamento às desigualdades.

Mais do que nunca se torna necessário o fortalecimento de políticas públicas que atuem na contramão do esgotamento da classe trabalhadora. As políticas que compõem a Seguridade Social devem pensadas como base de fundamento para a proteção do trabalhador em adoecimento, não apenas no sentido clínico, mas de acordo com a concepção ampliada de

saúde, que transversaliza todos os aspectos sua vida e identifica os fatores que contribuem e prejudicam a relação saúde e trabalho.

Nesse sentido,

A expansão da área da saúde do trabalhador pode caracterizar-se por meio de dupla dimensão: uma decorrente da nova ordem do capital sobre o trabalho; outra por conta do reconhecimento político da área, representado pela sua inserção, ainda que insuficiente, no conjunto das políticas públicas e intersetoriais, resultante da capacidade de organização de diferentes agentes políticos (MENDES; WÜNSCH, 2011, p. 462).

A organização e a divisão do trabalho se relevaram como determinantes do processo saúde-doença dos trabalhadores, principalmente neste contexto neoliberal de flexibilização dos direitos sociais. O trabalhador fica subjugado às transformações, e se fragilizam na sua capacidade de se organizar para defender seus direitos. Tem que se adaptar às mudanças decorrentes da reestruturação produtiva, gestão pelo medo faz com que os trabalhadores se deixem capturar pelas exigências da nova organização do trabalho, perdendo a capacidade de diálogo entre a concepção do trabalho e a execução do mesmo. Ou seja, não há espaços para reflexão sobre os processos e condições de trabalho e o trabalhador não mais percebe o que existe por trás das expressões do seu adoecimento no trabalho.

Outra característica que se destacou nesta pesquisa foi a ausência de informações públicas sobre as condições de saúde do servidor do INSS, tanto no Rio Grande do Sul quanto no Brasil, o que traz a problematização sobre a condição de invisibilidade do adoecimento do servidor público, uma vez que os dados deveriam ser públicos, mas se constituem em informações internas da instituição. Porém, ainda que se obtenha os dados sobre os afastamentos, o que não ocorreu, pois os mesmos não foram publicados e não validados cientificamente nesta pesquisa, aponta questionamentos sobre as relações que existem por trás do ocultamento das informações que possibilitem uma análise concreta e coerente sobre os motivos pelos quais adoecem os servidores do INSS. A quem interessa a não divulgação das condições de saúde ou do adoecimento, ou até mesmo, quais os fatores que precarizam o trabalho no INSS? Tornam-se necessários novos estudos que busquem a publicização de tais informações para se tornar possível estabelecer maior relação entre o perfil do trabalho e o adoecimento destes servidores.

Neste contexto, os reflexos do avanço do capital se manifestam na precarização das políticas públicas, o que abarca a precarização dos espaços de trabalho nestas políticas. Quando falta material de trabalho em uma unidade de saúde, não é apenas o serviço que está

precarizado para o usuário, mas existe ali uma relação precarizada de trabalho, traduzida na escassez de matéria-prima para executar uma atividade. Ou seja, o fator de precarização do trabalho no INSS não é o aumento da demanda de benefícios, esses benefícios são legítimos, garantidos pela Constituição de 1988 e direitos tanto dos segurados quanto dos servidores. O Estado tem o dever de proporcionar melhores condições de trabalho, para isso deve se investir na política, porque investir recursos na política pressupõe investir também nos recursos humanos que materializarão os direitos preconizados por estas políticas. A precarização do trabalho reflete na precarização da política pública e a luta pelo fortalecimento das políticas enquanto direito social está intrínseca na luta por condições de trabalho.

Entretanto, as reivindicações trabalhistas não devem se reduzir ao campo da Previdência Social. A seguridade é composta pela Saúde e pela Assistência Social, de forma que estas três políticas deveriam dialogar conjuntamente sobre as questões que envolvem a precarização do trabalho que afeta os servidores e da política em geral que afeta os usuários. Pensar em saúde do trabalhador é pensar a saúde de forma integral. Os servidores e os demais trabalhadores do regime geral precisam se reconhecer enquanto classe trabalhadora e se unir na luta pela melhoria das condições de trabalho e, por consequência, o fortalecimento das políticas públicas para a garantia dos direitos. Os movimentos sindicais e sociais de um modo geral, que lutam pelos direitos da classe trabalhadora, devem atentar para novas formas de fortalecimento das suas ações e de seus planos de lutas. A tecnicidade e o caráter oficial apresentado pelos documentos alertam para a necessidade de instrumentalizar o contrapoder para a realização de trabalhos com equivalência técnica e científica, para que a sociedade tenha acesso público a outros parâmetros que possibilitem avaliar e intervir no cenário e na conjuntura do país. As transformações políticas e econômicas que reestruturam as condições e as relações de trabalho demandam transformações também nas formas de enfrentamentos à precarização do trabalho e o fortalecimento do controle social na busca de avanços na Seguridade Social.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marina Maciel. A relação entre o Estado e a sociedade civil: a questão dos conselhos de direitos e a participação do Serviço Social. **Serviço Social & Movimento Social**, São Luís, v.1, n. 1, p. 61-76, jul./dez. 1999.

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 10, 1997, 52 p.

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Parecer nº 379/2010/DPES/CGMADM/PFE-INSS/PGF/AGU**. Análise jurídico-formal de minuta de decreto que visa definir as atribuições específicas dos cargos de Técnico do Seguro Social e Analista do Seguro Social. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/261719>>. Acesso em: 1 jun. 2015.

AGÊNCIA BRASIL. **Proporção de idosos no Brasil aumentou de 8,6% para 10,8% em dez anos**. [online]. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2011-11-16/proporcao-de-idosos-no-brasil-aumentou-de-86-para-108-em-dez-anos>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

ALVES, Giovanni. **Dimensões da precarização do trabalho**: ensaios de sociologia do trabalho. Bauru: Canal 6, 2013.

ALVES, Giovanni. **Dimensões da reestruturação produtiva**: ensaios de sociologia do trabalho. 2 ed. Londrina: Praxis, 2007.

ANDRADE, Luiz Odorico Monteiro de; PONTES, Ricardo José Soares; MARTINS JUNIOR, Tomaz. A descentralização no marco da Reforma Sanitária no Brasil. **Revista Panam Salud Publica**, Washington, v. 8, n. 1-2, p. 85-91, 2000.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1997.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 5 ed. São Paulo: Boitempo, 2000.

ANTUNES, Ricardo; SILVA, Maria Aparecida Moraes (Org.). **O avesso do trabalho**. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DA PREVIDÊNCIA E DA SEGURIDADE SOCIAL. **O Livro Negro da Previdência**. Brasília: ANASPS, 2009.

BARBOSA, Thalyta Mabel Nobre. **O trabalho profissional dos(as) assistentes sociais no INSS pós as contra-reformas da Previdência Social**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

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

BEHRING, Elaine Rosseti. Expressões políticas da crise e as novas configurações do Estado e da sociedade civil. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p 69-86.

BEHRING, Elaine Rosseti. Política social no contexto da crise capitalista. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p 301-321.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. 9 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

BOSCHETTI, Ivanete. A política de Seguridade social no Brasil. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p 323-338.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação**. [2009] Disponível em: <<http://welbergontran.com.br/cliente/uploads/03f0f226339d4dbe3cd14e5188bf8e06304333ce.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2015.

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

BRASIL. Casa Civil. **Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm>. Acesso em: 5 dez. 2014.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 11.907, de 22 de fevereiro de 2009b**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L11907.htm>. Acesso em: 16 mai. 2015.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6179.htm>. Acesso em: 25 mar. 2015.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>. Acesso em 25 fev. 2015.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 14 mar. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 44. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. **Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923**. Lei Eloy Chaves. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1923/4682.htm>>. Acesso em: 25 fev. 2015.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Anuário Estatístico da Previdência**. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/03/AEPS-2013-v.-26.02.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Portaria MPS nº 296, de 09 de novembro de 2009a**. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/66/mps/2009/296.htm>>. Acesso em: 26 fev. 2015.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Disponível em: <<http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/lei8080.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portal da Saúde. **8ª Conferência Nacional de Saúde**. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/saude/cidadao/area.cfm?id_area=1124>. Acesso em: 28 ago. 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 1.823 de 23 de agosto de 2012**. Disponível em: http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt1823_23_08_2012.html. Acesso em: 29 ago. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm>. Acesso em: 25 mar. 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Cartilha dos servidores públicos federais: perfil 2013**. Disponível em: <http://enap.gov.br/images/131004_cartilha_servidores_publicos_federais.pdf>. Acesso em 27 ago. 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Idade da força de trabalho no serviço público preocupa governo**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/conteudo.asp?p=noticia&ler=6719>>. Acesso em: 1 ago. 2014a.

BRASIL. Portaria nº 1.679, de 19 de setembro de 2002. **Diário Oficial da União**. Brasília, 20 set. 2002, n. 183, Seção 1.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Aprovado em 21 de setembro de 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2015.

BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e capital monopolista**: a degradação do trabalho no século XX. 3 ed. Rio de Janeiro: LTC, 1987.

BRAVO. Maria Inês Souza. **Serviço Social e Reforma Sanitária**: lutas sociais e práticas profissionais. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

CARTA CAPITAL. **Câmara aprova texto-base do projeto que regulamenta terceirização** [online]. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/parlatorio/camara-aprova-texto-base-do-projeto-que-regulamenta-terceirizacao-5388.html>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

CATTANI, Antonio David; HOLZMANN, Lorena (Org.). **Dicionário de trabalho e tecnologia**. Porto Alegre: Zouk, 2011.

CORDIOLLI, Marcos. **Apontamentos sobre o método dialético em Karl Marx**. Curitiba: A Casa de Astérion, 2009.

CORRÊA, Maria Juliana Moura et al. Política de atenção integral à saúde do trabalhador: a experiência do Estado do Rio Grande do Sul. In: MERLO, Álvaro Roberto Crespo (Org.). **Saúde do trabalhador no Rio Grande do Sul**: realidade, pesquisa e intervenção. Porto Alegre: UFRGS, p. 289-316, 2004.

COSTA, José Ricardo Caetano. **Previdência e neoliberalismo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

COUTO, Berenice Rojas. A Assistência Social como política pública: do sistema descentralizado e participativo ao Sistema Único da Assistência Social – SUAS. In: MENDES, Jussara Maria Rosa; PRATES, Jane Cruz; AGUINSKY, Beatriz (Org.). **Capacitação sobre PNAS e SUAS**: no caminho da implantação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006. p. 26-37.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível? 4 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

DEJOURS, Christophe. **A loucura do trabalho**: estudo de psicopatologia do trabalho. 5 ed. São Paulo: Cortez, 1992.

DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu; MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 31 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

ESCORSIN, Silvana Maria. **O sistema de proteção social dos servidores públicos federais no Brasil**: as políticas de Previdência e Saúde e a trajetória do Serviço Social, desde a assistência patronal até a GEAP - Fundação de Seguridade Social. Tese (Doutorado em

Serviço Social) Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

FEBRABAN. **10º Fórum de Segurança e Saúde no Trabalho**. Realizado em abril de 2014. Disponível em: <

<http://www.febraban.org.br/7Rof7SWg6qmyvwJcFwF7I0aSDf9jyV/sitefebraban/Sa%FAde%20do%20Trabalhador%20%96%20Projetos%20e%20Perspectivas%20do%20INSS%20-%20Sergio%20Carneiro.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

FENASPS. Federação Nacional dos Sindicatos dos Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social. **Divulgado estudo sobre perfil e lotação dos servidores do INSS - 2015**. Disponível em: <<http://www.fenasps.org.br/index.php/noticias-sp-9550/867-divulgado-estudo-sobre-perfil-e-lotacao-dos-servidores-do-inss-2015>>. Acesso em: 1 jun 2015.

FREDERICO, Celso. Classe e lutas sociais. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p 255-266.

GAMBOA, Silvio Ancízar Sanchez. **Metodologia da pesquisa educacional**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1991.

GAZETA DO POVO. **Construção de 38 novos postos do INSS no Paraná se arrasta há quatro anos** [online]. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1291929>>. Acesso em: 25 ago 2014.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GLOBO.COM. **Paralisação de médicos peritos do INSS prejudica consultas no RS**. [online]. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2013/03/paralisacao-de-medicos-peritos-do-inss-prejudica-consultas-no-rs.html>>. Acesso em 28 ago. 2014.

GRANEMANN, Sara. O processo de produção e reprodução social: trabalho e sociabilidade. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p 223-238.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Serviço Social na contemporaneidade**. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2004. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos Idosos responsáveis pelos domicílios**. [online]. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/25072002pidoso.shtm>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

JORNAL DE BRASÍLIA. **Envelhecimento de funcionários no setor público é preocupante**. [online]. Disponível em:

<<http://www.jornaldebrasil.com.br/noticias/cidades/561298/envelhecimento-de-funcionarios-no-setor-publico-e-preocupante/>>. Acesso em: 1 ago. 2014.

JORNAL DO COMÉRCIO. **Carência de profissionais é problema crônico.** [online]. Disponível em: <<http://jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=93322>>. Acesso em: 27 ago. 2014.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica.** São Paulo: Atlas, 2000.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Técnicas de Pesquisa:** planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LESSA, Sérgio; TONET, Ivo. **Introdução à filosofia de Marx.** 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

LIMA, Nísia Trindade; GERCHMAN, Silvia; EDLER, Flávio Coelho. **Saúde e democracia: histórias e perspectivas do SUS.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

LUQUE, Roberto. **Reforma da previdência:** o que mudou para os servidores públicos. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2005.

LUZ, Madel Therezinha. Notas sobre as políticas de saúde no Brasil de "transição democrática" - anos 80. In: **Physis**, Rio de Janeiro, v.1, n.1, p. 77-96, 1991.

MANTEGA, Guido. **A economia política brasileira.** São Paulo: Poli/Vozes, 1984.

MARTINELLI, Maria Lúcia. O uso de abordagens qualitativas na pesquisa em serviço social. In: _____ (Org.). **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio.** São Paulo: Veras, 1999.

MARTINELLI, Maria Lúcia. O Serviço Social na transição para o próximo milênio: desafios e perspectivas. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 57, ano XIX, jul. 1998.

MARX, Karl. **Manuscritos Econômico-filosóficos.** São Paulo: Boitempo, 2006.

MARX, Karl. **O Capital (Livro 1):** crítica da economia política. São Paulo: Abril Cultural, 1996.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã.** São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MENDES, Jussara Maria Rosa; WÜNSCH, Dolores Sanches. Serviço Social e a saúde do trabalhador: uma dispersa demanda. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 107, p. 461-481, jul./set. 2011.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento:** pesquisa qualitativa em saúde. 10 ed. São Paulo: Hucitec, 2007.

MINAYO-GOMEZ, Carlos; THEDIM-COSTA, Sonia Maria da Fonseca. A construção do campo da saúde do trabalhador: percurso e dilemas. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, n. 13, p. 21-32, 1997.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MOTA, Ana Elizabete. Seguridade Social brasileira: desenvolvimento histórico e tendências recentes. In: _____ (Org.). **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo; TEIXEIRA, Sônia M. Fleury. **(Im)previdência social: 60 anos de história da Previdência no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1985.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Estado, sociedade e esfera pública. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 286-300.

PIANA, Maria Cristina. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional**. São Paulo: Editora UNESP/Cultura Acadêmica, 2009.

PIMENTEL, Alessandra. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. **Cadernos de Pesquisa**, n. 114, p. 179-195, nov. 2001.

PIRES, Marília Freitas de Campos. O materialismo histórico-dialético e a educação. **Interface – Comunicação, Saúde e Educação**, v. 1, n. 1, p. 83-94, 1997.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROCHA, Maria Isabel Baltar da (Org.). **Trabalho e gênero: mudanças, permanências e desafios**. Campinas: ABEP, 2000.

SANT'ANA, Raquel Santos et al (Org.). **Avesso do trabalho II: trabalho, precarização e saúde do trabalhador**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, ano 1, n. 1, jul. 2009.

SCHUTZ, Fernanda; MIOTO, Regina Célia Tamaso. Intersetorialidade e política social: subsídios para o debate. **Sociedade em Debate**, Pelotas, n. 16, v. 1, p. 59-75, jan./jun. 2010.

SELIGMANN-SILVA, Edith. **Trabalho e desgaste mental: o direito de ser dono de si mesmo**. São Paulo: Cortez, 2011.

SENNETT, Richard. **A corrosão do caráter: consequências pessoais no novo capitalismo**. Tradução de: Marcos Santarrita. 12 ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.

SERRA E GURGEL, J. B. **Evolução da Previdência Social**. Brasília: FUNPREV, 2008.

SILVA, Maria da Conceição Clarindo Cavalcante da. **A saúde do servidor público em sua dimensão social**. Maceió: EDUFAL, 2013.

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

SILVA, Maria Magdala Vasconcelos de Araújo. Capitalismo e políticas sociais: dilema da autonomia dos cidadãos e da defesa da universalidade dos direitos sociais. In: PASTORINI, Alejandra; ALVES, Andrea Moraes; GALIZIA; Silvina V. (Org.). **Estado e cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2012b. p. 17-43.

SINPREV-SP. **Nota do Sinsprev/SP sobre a auditoria do TCU no INSS**. Disponível em: <http://www.sinsprev.org.br/index.php?editoria=9713&chave_construtor=3>. Acesso em: 26 ago. 2014.

TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. **(Des)ajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório TC 016.601/2013-0**. Auditoria operacional para verificação da política do INSS para alocação de servidores nos seus postos de atendimento. Disponível em: <http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/016.601-2013-0%20Auditoria%20INSS%20-%20servidores%29.pdf>. Acesso em: 12 set. 2014.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

APÊNDICE A - MAPA DA LOTAÇÃO EFETIVA, ABONO PERMANÊNCIA E LOTAÇÃO IDEAL DOS SERVIDORES NO INSS/RS

MAPA DA LOTAÇÃO EFETIVA, ABONO PERMANÊNCIA E LOTAÇÃO IDEAL DOS SERVIDORES NO INSS/RS					
GEX	APS	Lotação efetiva	Abono de Permanência	Lotação Ideal - Resolução 175	Total sem Abono de Permanência
CAXIAS	Bento Gonçalves	23	7	21	16
	Canela	14	0	13	14
	Caxias do Sul	55	7	65	48
	Farroupilha	14	0	11	14
	Garibaldi	10	5	8	5
	Vacaria	15	4	12	11
	Veranópolis	6	0	6	6
	Nova Prata	7	1	6	6
IJUI	Cerro Largo	7	3	6	4
	Cruz Alta	14	1	10	13
	Frederico Westphalen	16	0	14	16
	Ijuí	23	7	20	16
	Palmeira das Missões	8	1	9	7
	Panambi	6	1	8	5
	Santa Rosa	19	5	18	14
	Santo Ângelo	20	1	17	19
	São Luiz Gonzaga	10	7	10	3
	Três de Maio	9	5	8	4
	Três Passos	18	1	18	17
	Giruá	4	0	5	4
	Horizontina	5	1	5	4
	Ibirubá	4	1	5	3
	Lucena	5	1	5	4
NOVO	Campo Bom	9	0	10	9

HAMBURGO					
	Dois Irmãos	8	0	8	8
	Encantado	10	1	12	9
	Estrela	9	4	12	5
	Lajeado	26	4	24	22
	Montenegro	18	2	17	16
	Novo Hamburgo	34	4	28	30
	São Leopoldo	35	5	32	30
	São Sebastião do Caí	12	1	12	11
	Sapiranga	12	3	14	9
	Taquara	23	3	18	20
	Taquari	7	1	8	6
	Teutônia	7	1	7	6
PASSO FUNDO	Carazinho	29	11	27	18
	Erechim	39	4	34	35
	Guaporé	7	4	6	3
	Lagoa Vermelha	13	2	13	11
	Passo Fundo	44	3	34	41
	Soledade	15	6	13	9
	Casca	5	0	5	5
	Getúlio Vargas	7	0	6	7
	Marau	10	0	8	10
	Serafina Correa	7	1	5	6
	Espumoso	3	0	5	3
	Sarandi	6	0	5	6
PELOTAS	Bagé	29	10	20	19
	Camaquã	19	3	16	16
	Jaguarão	7	1	8	6
	Pelotas	57	4	41	53

	Rio Grande	44	9	24	35
	São Lourenço do Sul	7	1	9	6
	Canguçu	10	0	10	10
	Santa Vitória do Palmar	6	0	5	6
	Tapes	8	2	6	6
PORTO ALEGRE	POA - Azenha	16	1	15	15
	POA - Centro	45	13	53	32
	POA - Norte	44	8	23	36
	POA- Partenon	24	6	18	18
	POA - Petrópolis	22	6	24	16
	POA - Sul	20	5	12	15
	Viamão	22	3	18	19
	Alvorada	22	5	19	17
SANTA MARIA	Caçapava do Sul	6	1	7	5
	Cachoeira do Sul	18	6	17	12
	Candelária	6	1	6	5
	Rio Pardo	12	1	8	11
	Santa Cruz do Sul	30	6	28	24
	Santa Maria	48	9	37	39
	Santiago	10	3	9	7
	Venâncio Aires	10	2	12	8
	Cacequi	4	3	5	1
	Julio de Castilhos	4	2	5	2
	Sobradinho	6	0	8	6
	Tupanciretã	4	2	5	2
URUGUAIANA	Alegrete	15	3	11	12
	Santana do Livramento	14	0	9	14

	São Borja	11	0	9	11
	São Gabriel	11	4	9	7
	Uruguaiana	16	0	15	16
	Dom Pedrito	7	1	5	6
	Itaqui	6	1	5	5
	Rosário do Sul	7	1	7	6
	Quaraí	4	0	5	4
CANOAS	Cachoeirinha	19	9	14	10
	Canoas	38	3	30	35
	Esteio	24	4	23	20
	Gravataí	24	3	25	21
	Guaíba	22	9	17	13
	Osório	23	6	15	17
	São Jerônimo	18	5	11	13
	Torres	12	3	10	9
	Butiá	7	4	5	3
	Santo Antônio da Patrulha	10	0	8	10

Fonte: Fita espelho SIAPE - JANEIRO/2013, resolução 175/PRES/INSS. Dados sistematizados (GALVÃO, 2015).

APÊNDICE B: ROTEIROS DE ANÁLISE DOCUMENTAL

A) PARA IDENTIFICAR O PERFIL DOS TRABALHADORES DO INSS NO RS

1. Planilha de servidores federais filiados no Sindicato dos Trabalhadores Federais da Saúde, Trabalho e Previdência do RS (SINDISPREV-RS), atualizado em março de 2014;

- a) Total dos trabalhadores ativos do INSS no RS no ano de 2014;
- b) Perfil dos trabalhadores ativos do INSS do RS no ano de 2014;
- c) Perfil dos trabalhadores ativos do INSS do RS quanto à faixa etária;
- d) Perfil dos trabalhadores ativos do INSS no RS quanto à faixa etária.

2. Tabela com a quantidade de servidores por agência da Previdência Social, elaborada pelo SIAPE/INSS em janeiro de 2013;

- a) Total dos trabalhadores ativos do INSS do RS no ano de 2013;
- b) Comparativo com o número total de trabalhadores ativos do INSS no RS em 2014.

3. Planilha dos servidores ativos do INSS no RS, elaborada pela Diretoria de Gestão de Pessoas do INSS, em julho de 2014.

- a) Total de trabalhadores admitidos no INSS do RS nos últimos 05 (cinco) anos;
- b) Total de trabalhadores aposentados no INSS do RS nos últimos 05 (cinco) anos;
- c) Informações sobre os trabalhadores ativos do INSS no RS quanto à faixa etária;
- d) Total dos servidores em abono permanência (gratificação para permanecer na ativa);

B) PARA INVESTIGAR A COMPOSIÇÃO DO QUADRO FUNCIONAL DO INSS

1. Tabela do quantitativo de cargos efetivos aprovados, ocupados e vagos, por órgão, no âmbito do poder executivo federal nos anos de 2011 e 2012, elaborada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

- a) Comparativo entre a quantidade de cargos aprovados e ocupados no INSS nos anos de 2011 e 2012;
- b) Identificar os cargos com maior número de vacâncias no INSS entre os anos de 2011 e 2012;
- c) Identificar os cargos ocupados;
- d) Destacar os aspectos mais significativos destes dados.

2. Planilha com o número de concursos realizados na Administração Pública Federal entre os anos de 2004 e 2013, elaborada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
 - a) Total de concursos realizados pelo INSS nos últimos 05 (cinco) anos;
 - b) Comparativo entre a quantidade de vagas ofertadas no INSS entre os anos de 2008 e 2013;
 - c) Identificar os cargos com maior número de ofertas nos concursos públicos neste período;
 - d) Identificar ênfases em determinados cargos.

3. Edital de abertura de concurso público INSS 01/2010, de 13 de janeiro de 2010;
 - a) Verificação da quantidade de vagas ofertadas no INSS em 2010;
 - b) Áreas contempladas / não contempladas.

4. Edital de abertura de concurso público INSS 01/2011, de 16 de dezembro de 2011;
 - a) Verificação da quantidade de vagas ofertadas no INSS em 2011;
 - b) Comparativo com o número de vagas ofertadas em 2010;
 - c) Áreas contempladas / não contempladas.

5. Edital de abertura de concurso público INSS 01/2013, de 09 de agosto de 2013;
 - a) Verificação da quantidade de vagas ofertadas no INSS em 2013;
 - b) Comparativo com o número de vagas ofertadas em 2011 e 2013;
 - c) Áreas contempladas / não contempladas.

6. Resolução 175 de 14 de fevereiro de 2012, que dispõe sobre a lotação ideal de servidores(as) da Carreira do Seguro Social nas Agências da Previdência Social.
 - a) Análise do cálculo que estabelece a lotação ideal das agências do INSS, verificando os critérios de demanda de trabalho e carga horária dos(as) trabalhadores(as).
 - b) Áreas contempladas no documento.

7. Tabela referente à lotação ideal das agências da previdência social, anexo da Resolução 175/2012.

- a) Comparativo entre a lotação ideal e a lotação operacional nas agências do INSS.
- b) Critérios para a lotação nas agências.

C) PARA ANALISAR AÇÕES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL VOLTADAS PARA A SAÚDE DOS(AS) SEUS(SUAS) TRABALHADORES(AS) E PARA A RENOVAÇÃO DO QUADRO FUNCIONAL

1. Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho, elaborada pela Comissão Tripartite de Saúde e Segurança no Trabalho em 2012;

- a) Identificação das ações voltadas para a saúde do(a) trabalhador(a) público(a) federal;
- b) Público-alvo especificado;
- c) Equipe responsável pela elaboração do documento;
- d) Momento histórico;
- e) Extensão de atuação / políticas setoriais articuladas.

2. Nota Técnica TC 016.601/2013-0 do Tribunal de Contas da União (TCU), referente à auditoria do TCU realizada para estudar o quadro funcional do INSS;

- a) Conteúdo do estudo realizado pelo TCU sobre a lotação de trabalhadores(as) nas agências da Previdência Social.
- b) Equipe responsável pela elaboração do documento;
- c) Momento histórico;
- d) Principais indicações / apontamentos.

3. Portaria nº 1.823, de 23 de agosto de 2012, que institui a Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora;

- a) Identificação e análise das ações voltadas para a saúde do(a) trabalhador(a);
- b) Identificação de rede de serviços de atenção à saúde do(a) trabalhador(a);
- c) Ações de prevenção e reabilitação.

4. Decreto nº 6.833, de 29 de abril de 2009, que institui o Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor Federal.

a) Identificas as diretrizes da Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora neste documento.

b) Identificar rede de serviços em atenção ao(à) trabalhador(a) público(a) federal;

c) Tipos de serviços envolvidos.

ANEXO - CARTA DE APROVAÇÃO DO SISTEMA DE PESQUISAS DA PUCRS



SIPESQ
Sistema de Pesquisas da PUCRS



Código SIPESQ: 5986

Porto Alegre, 27 de outubro de 2014.

Prezado(a) Pesquisador(a),

A Comissão Científica da FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL da PUCRS apreciou e aprovou o Projeto de Pesquisa "Trabalhadores(as) da Previdência Social do Rio Grande do Sul: cenários e interfaces com a Saúde do(a) Trabalhador(a)" coordenado por MARIA ISABEL BARROS BELLINI. Caso este projeto necessite apreciação do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) e/ou da Comissão de Ética no Uso de Animais (CEUA), toda a documentação anexa deve ser idêntica à documentação enviada ao CEP/CEUA, juntamente com o Documento Unificado gerado pelo SIPESQ.

Atenciosamente,

Comissão Científica da FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL