



## **A formação de trabalhadores do INSS: hipertrofia da gestão por imposição do mercado**

Júnia Guedes Machado<sup>1</sup>

Luciana de Abreu Nascimento<sup>2</sup>

Marcus Fernandes Marcusso<sup>3</sup>

### **Resumo**

Este trabalho se propõe a discutir os conteúdos filosóficos, ético-políticos e pedagógicos que conformam as práticas educacionais direcionadas a servidores do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), instituição que executa a política pública previdenciária. Com base em referencial teórico que compreende os fundamentos econômicos da sociedade capitalista e filosóficos da pedagogia moderna, discute-se a formação de trabalhadores, pela descrição e análise de documentos institucionais que consolidam suas concepções pedagógicas e seu Planejamento Estratégico, sendo este o balizador das atividades educativas. Embora se manifestem por meio de um campo conceitual aparentemente progressista, as análises indicam o alinhamento dessas práticas formativas às imposições do mercado, bem como a prevalência da concepção tecnicista e da pedagogia das competências nas práticas educacionais no INSS.

**Palavras chave:** Educação Profissional e Tecnológica, Formação de trabalhadores, INSS, Mercado, Práticas educacionais.

## **La formación de los trabajadores del INSS: hipertrofia gerencial por imposición del mercado**

### **Resumen**

Este trabajo se propone a discutir los contenidos filosóficos, ético-políticos y pedagógicos que conforman las prácticas educacionales dirigidas a servidores en el Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), institución que ejecuta la política pública de pensiones. Con base en referencial teórico que comprende los fundamentos económicos de la sociedad capitalista y filosóficos de la pedagogía moderna, se discute la formación de trabajadores, por la descripción y análisis de documentos institucionales que consolidan sus concepciones pedagógicas y su Planejamento Estratégico, que es el parámetro de las actividades educativas.

<sup>1</sup> Licenciada em Letras pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), servidora pública do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e mestranda no Programa de Mestrado Profissional em Educação Profissional e Tecnológica em Rede Nacional (ProfEPT). Contato: juniaguedes@gmail.com

<sup>2</sup> Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP), com pesquisas sobre Ensino e Formação de Professores. Professora efetiva nos cursos de formação docente do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas (IFSULDEMINAS) – Poços de Caldas e do Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional e Tecnológica (ProfEPT). Contato: luciana.nascimento@ifsuldeminas.edu.br

<sup>3</sup> Doutor em Educação pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Professor de História do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais (IFSULDEMINAS) e docente do Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional e Tecnológica (ProfEPT). Tem experiência de pesquisa na área de História, com ênfase em História da Educação e Educação Militar, atuando principalmente nos seguintes temas: Educação Militar - História da Educação - Epistemologia da Educação - História do Brasil República. Contato: marcus.marcusso@ifsuldeminas.edu.br

Aunque se manifiesten por un campo conceptual aparentemente progresivo, los análisis indican el alineamiento de esas prácticas formativas a las imposiciones del mercado, así como la prevalencia de la concepción tecnicista y de la pedagogía por competencias en las prácticas educacionales en INSS.

**Palabras clave:** Educación Profesional y Tecnológica, Formación de trabajadores, INSS, Mercado, Prácticas educacionales.

### **The training of the Brazilian Social Security workers: management hypertrophy by market imposition**

#### **Summary**

This work proposes to discuss the philosophical, ethical-political and pedagogical contents that conform educational practices directed to public servers in the Brazilian Social Security Institute (INSS), institution which implements public social security policy. Based on a theoretical framework that understands the economic foundations of capitalist society and the philosophical basis of modern pedagogy, the training of workers is discussed through the description and analysis of institutional documents that consolidate its pedagogical conceptions and Strategic Planning, which is the beacon of its educational activities. Although they manifest themselves through an apparently progressive conceptual approach, the analysis indicates the alignment of these training practices to impositions from the market, as well as the prevalence of the technicist conception and the pedagogy of competencies in educational practices at the INSS.

**Key words:** Professional and Technological Education, Workers Training, INSS, Market, Educational Practices.

#### **1. Introdução**

Este artigo é parte das reflexões apresentadas em trabalho acadêmico e pretende explicitar as particularidades da formação de servidores do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em face das transformações impostas pelo mercado para a política pública previdenciária. Orienta-se pela problemática de como essas transformações exigem um novo perfil de trabalhadores e como isso se expressa em sua formação na instituição que executa essa política.

Nessa abordagem, verifica-se que os princípios e finalidades formativas subjacentes às ações educativas estão alinhados às imposições da reconfiguração dos elementos centrais do metabolismo capitalista, que impacta diretamente as funções do Estado, abordado pelo recorte da Previdência Social.

Apoia-se em referencial teórico que problematiza e desconstrói as concepções hegemônicas sobre a Previdência Social, amplamente difundida como política pública

deficitária que precisa ser sustentável e eficiente na prestação de serviço, colocando em pauta os direcionamentos do Banco Mundial (e de outros organismos internacionais) para a previdenciária pública e privada.

Baseia-se, também, em autores, como Marise Ramos e Dermeval Saviani, que compreendem os fundamentos econômicos da sociedade capitalista e filosóficos da pedagogia moderna e identificam as principais correntes pedagógicas que influenciaram e influenciam a educação, em geral, e a educação profissional, em particular.

Em constante diálogo com o levantamento bibliográfico, foram realizadas consultas a fontes primárias, compostas por documentos oficiais de governo e da Instituição, que normatizam a política de desenvolvimento de servidores. Os documentos normatizadores preveem, em consonância, dois elementos fundamentais: o alinhamento entre o desenvolvimento dos servidores e os objetivos institucionais; e a orientação do desenvolvimento de competências.

Diante disso, os objetivos do trabalho foram: descrever e analisar documentos que regem as práticas de gestão da organização, com a intenção de fazer deles emergir sua relação com os direcionamentos dos organismos internacionais; descrever e analisar documentos que orquestram as ações de formação do Instituto, evidenciando sua integração com os princípios, conceitos e práticas de gestão.

Em face dessas intenções, foram recrutados materiais oficiais do INSS que manifestam a compreensão do Instituto sobre a política pública previdenciária, que sintetizam e consolidam o *Planejamento Estratégico* da organização, e que consubstanciam as concepções teóricas orientadoras e organizadoras das atividades educativas.

O foco da descrição e análise da documentação recai sobre a *Carta de Princípios de Gestão e Governança* (CARTA), de 2010, e sobre o *Projeto Educacional do INSS* (PE), de 2013, em razão de abarcarem os conteúdos relativos à política pública previdenciária em sentido mais amplo (e não restrito somente à gestão organizacional) e às concepções pedagógicas, bem como pelo fato dos documentos institucionais mais recentes serem complementação e atualização das suas previsões.

## **2. Impactos da reconfiguração da acumulação capitalista para a Previdência Social e para a formação de trabalhadores**

Atualmente, a tendência formativa de trabalhadores decorre da terceira revolução

tecnológica, iniciada a partir dos anos de 1970, aprofundada pela nova revolução tecnológica<sup>4</sup> em curso, que tem como lema de uma de suas empresas precursoras<sup>5</sup> minimizar a dependência em relação aos trabalhadores.

As revoluções tecnológicas têm seu epicentro no ramo do capital industrial dos países capitalistas centrais. O capital industrial é composto pelas indústrias produtoras de mercadorias para o consumo final – como smartphones, eletrodomésticos e automóveis – e pelas indústrias que produzem os meios de produção necessários ao processo produtivo – como máquinas, equipamentos e aço.

De acordo com a explicação de Machado (2021), o setor do capital industrial que possui maior relevância quantitativa e qualitativa é a chamada indústria de transformação<sup>6</sup>, por ser onde se produzem não somente as mercadorias de mais alta tecnologia, mas também as máquinas e os equipamentos utilizados pelos demais setores.

Com o advento da terceira revolução industrial (indústria 3.0), posterior à crise de acumulação capitalista dos anos 1960, cujos setores de ponta foram a informática e a automação, houve diminuição da necessidade de alocação dos centros produtores próximos aos centros consumidores. Nesse contexto, a América Latina deixou de servir como plataforma continental de produção e se reconverteu em centro consumidor de tecnologia de ponta e vendedor de matérias primas. Especialmente em razão da alta oferta de mão de obra barata, a maior parte das unidades produtivas foram deslocadas para os países asiáticos.

A nova revolução tecnológica em curso (indústria 4.0) torna ainda mais desnecessária

4 **Internet das coisas:** interconexão informatizada entre as diversas etapas da produção, possibilitando seu gerenciamento em tempo real. **Modularização:** produção em massa de produtos “personalizados”. A tendência é a emergência de máquinas modularizadas em paulatina substituição das linhas de produção. Módulos de produção distintos poderão ser acoplados e desacoplados de modo a se produzir em massa produtos qualitativamente diferenciados. **Automação:** este processo envolve a conexão de todo sistema produtivo em sistemas de informática integrados capazes de realizar tomadas de decisão. Isso significa a implantação de grande quantidade de sensores que forneçam diretamente aos computadores informações sobre o ambiente, a atividade dos trabalhadores e, assim, se realizam tomadas de decisão em tempo real, sem necessidade de intervenção humana direta. É o que se chama de “internet das coisas”. (MACHADO, 2021, p. 90).

5 A Hyundai, que se tornou a empresa mais produtiva (que obtém maior lucro bruto por trabalhador) do setor automobilístico ao desenvolver um Sistema de Produção próprio, altamente modularizado e automatizado. (MACHADO, 2021, p. 90).

6 A indústria de transformação, contudo, não se caracteriza por ser “de transformação”, uma vez que todos os setores produtores de mercadorias transformam, de algum modo, a natureza. Não se caracteriza nem sequer por ser o setor que utiliza as mais sofisticadas tecnologias. Para competir no mercado internacional, todos os setores produtivos necessitam de se apropriar da tecnologia de ponta em uso em um dado momento, quer seja na indústria aeroespacial ou eletroeletrônica, quer seja na agropecuária ou na extração mineral. Nesse sentido, todas as empresas que competem no mercado devem partilhar de um patamar técnico similar de desenvolvimento, sob pena de falir em caso contrário. A questão a ser considerada não é o uso de tecnologias pelas empresas dos diversos ramos, mas a sua produção e a sua criação. A indústria de transformação destaca-se enquanto um setor produtor de mercadorias de elevada tecnologia, e não como um setor consumidor de tecnologia. O setor não apenas contém, em seu interior, os produtos de consumo que estiveram no topo das revoluções tecnológicas no curso dos últimos séculos, como, também, o subsetor de máquinas e equipamentos, produtor dos meios de produção utilizados pelos demais setores. (MACHADO, 2021, p. 81).

a proximidade entre os centros produtores e consumidores. As tendências colocadas pela indústria 4.0 são: redução significativa do número de trabalhadores necessários para a produção e da qualificação exigida; elevação da rotatividade; diminuição da dependência dos trabalhadores para tomada de decisões; centralização de trabalhadores e fornecedores em um único espaço, aumentando sua concentração; integração desses trabalhadores em um mesmo sistema automatizado; e elevação da possibilidade de uma verticalização<sup>7</sup> da produção, gerando uma nova etapa de centralização de capital.

As transformações no seio do capital industrial se expandem e trazem implicações para o conjunto do sistema, constituído por diferentes ramos<sup>8</sup> interdependentes. Seus impactos variam de acordo com a posição em que os países capitalistas se encontram no interior da divisão hierárquica do trabalho.

Em qualquer tipo de organização social é necessário que os homens dividam o trabalho para que a sociedade se mantenha, perpetue-se. Essa divisão, na sociedade vigente, que acontece em nível mundial, nacional e também dentro de cada unidade produtiva<sup>9</sup>, assume a forma de divisão hierárquica, uma vez que estabelece relações de subordinação entre centro e periferia mundiais, entre centro e periferia nacionais, entre trabalho intelectual e manual.

As principais potências capitalistas detêm a propriedade e o controle sobre o capital acumulado e sobre os setores responsáveis pela maior quantidade de riqueza produzida, de maior valor agregado, que compõem a chamada indústria de transformação. Na economia dos países centrais, o mercado interno faz parte da realização lucrativa do excedente, de modo que o trabalhador assalariado é também consumidor, conforme apontam Paiva e Ouriques (2006):

Nas economias centrais, realizar lucrativamente o excedente significa, dentre

7 Os fornecedores, ao integrarem espacialmente e tecnicamente o mesmo espaço produtivo, podem ser adquiridos pelo sistema industrial central. (MACHADO, 2021, p. 91).

8 O capital se divide em cinco ramos particulares: i) capital industrial, ramo no qual se produz mercadorias e, portanto, os valores que circulam e que são redistribuídos para todos os demais tipos de capital, sendo o único setor onde as riquezas são criadas e não apenas apropriadas; ii) capital comercial, onde se realiza a função de distribuição das mercadorias produzidas pelo capital industrial, e a apropriação dos valores como custo produtivo de circulação, elevando os preços das mercadorias; iii) capital de serviços, ramo que consome os valores existentes, por meio da transferência de uma fatia da renda dos trabalhadores e capitalistas para o consumo dos serviços prestados (educação, saúde e previdência); iv) capital portador de juros, onde os valores são apropriados por meio de juros e se comercializa somente dinheiro, através dos bancos, das seguradoras; e, o v) Estado, que se apropria dos valores produzidos por meio dos impostos, para realizar suas funções. Quando o imposto é sobre o produto, o custo da mercadoria é elevado, como no comércio; quando o imposto é sobre o lucro, a apropriação é análoga aos bancos. Possui várias funções, dentre as quais se destaca a de assegurar condições mínimas que permitam a concorrência das empresas capitalistas.

9 As unidades produtivas são aquelas que produzem riquezas (valores de uso) para serem trocadas na forma de mercadoria. Entretanto, nas unidades improdutivas – que não produzem mercadorias, mas cuja atividade desenvolvida faz parte do circuito produtivo capitalista – também se opera a divisão hierárquica do trabalho.

outros aspectos, manter o salário dentro dos parâmetros aceitáveis à reprodução do capital e, ao mesmo tempo, criar um mercado potencial onde o excedente possa ser realizado, nos limites objetivos da ordem burguesa. Nessa perspectiva, as políticas sociais – fortemente inscritas na regulação salarial formal – desempenham um papel estratégico na manutenção dos esquemas de coesão social, mas também contribuem para a organização do mercado capitalista, ao favorecer a participação dos trabalhadores como consumidores. (PAIVA e OURIQUES, 2006, p. 168).

Em razão de estarem situados na periferia capitalista, a América Latina e o Brasil possuem um padrão de acumulação de capital dependente dos países centrais e subordinado a eles. Nesse contexto periférico, o consumo da classe trabalhadora desempenha papel marginal para a reprodução de suas economias exportadoras, o que molda o alcance das políticas públicas nesses países.

(...) Essa é uma dinâmica inteiramente distinta daquela que se processará nas economias exportadoras latino-americanas. Como mostra Marini (2000, p. 132), “nascida para atender as exigências da circulação capitalista, cujo eixo de articulação está constituído pelos países industriais e centrado então sobre o mercado mundial, a produção latino-americana não depende, para sua realização, da capacidade interna de consumo.” (PAIVA e OURIQUES, 2006, p. 168).

A crise capitalista do final dos anos 1960 exigiu profundas mudanças tecnológicas que multiplicaram e aceleraram as comunicações e reduziram os preços dos transportes de mercadorias, rearticulando e integrando mais intensamente o mercado mundial.

Para os países latino-americanos, além de ceder o lugar de plataforma continental de produção para os países asiáticos, significou o regresso a produções seletivas (de produtos primários ou industrializados) com ênfase no mercado externo, a desindustrialização relativa<sup>10</sup> e a drástica redução do mercado interno, generalizando e intensificando a superexploração do trabalho.

A transição para o padrão de reprodução exportador no Brasil, sob a égide do Consenso de Washington<sup>11</sup>, especialmente a partir de 1990, teve participação decisiva do Estado na venda de empresas públicas que já haviam maturado seus investimentos em capital fixo<sup>12</sup>, através da abertura econômica para que o capital estrangeiro comprasse ou quebrasse

<sup>10</sup> Quando se aponta a desindustrialização relativa de uma determinada região global ou de um determinado país, não se trata da eliminação do capital industrial, nem que se deixou de utilizar mercadorias com elevada tecnologia. Trata-se da redução ou eliminação de setores estratégicos que criam produtos ou meios de produção de maior intensidade tecnológica e, em consequência, mais quantidade de trabalho e qualificação no processo de pesquisa, desenvolvimento e produção: maior valor agregado.

<sup>11</sup> Lista original: 1. Disciplina fiscal; 2. Reordenamento dos gastos públicos; 3. Reforma fiscal; 4. Liberalização do setor financeiro; 5. Câmbio competitivo; 6. Liberalização comercial; 7. Abertura à inversão estrangeira; 8. Privatizações; 9. Desregulação; 10. Direitos de propriedade. (LUZ, 2021, p. 126).

<sup>12</sup> Todo capital investido em custo de produção que não seja força de trabalho.

empresas privadas de capital nacional.

O Estado também se comprometeu com a aprovação de legislações que asseguram remessas de capital de uma localidade a outra sem taxaço; com a desregulamentação dos direitos trabalhistas, que propiciam aumento da mobilidade do capital entre os diferentes setores produtivos; com as diversas medidas de “ajuste fiscal”, como a sequência de reformas previdenciárias e a emenda do teto de gastos; com a expansão da previdência privada, para atender à necessidade de nicho de mercado do capital financeiro, acarretando a diminuição da política pública previdenciária; enfim, com o aumento da taxa de exploração dos trabalhadores.

Como aponta Nildo (2001),

É claro que a super-exploração da força de trabalho não veio só; foi acompanhada de perdas de conquistas sociais longamente arrancadas do capital em décadas anteriores, sob outras condições de luta e acumulação. Nada indica que o pesadelo acabou; ao contrário, posto que esta reconfiguração da correlação de forças internas é também produto das novas condições de valorização do capital em escala mundial, que se apresenta tanto na periferia, como no centro, uma exigência por um grau maior de exploração da força de trabalho. Na periferia, esta exigência se apresenta sob a forma de super-exploração e vem inevitavelmente acompanhada de perdas de garantias sociais e de diminuição de políticas sociais destinadas a reproduzir a força de trabalho em condições normais. (NILDO, 2001, p. 42).

O cenário de intensificação da automação, elevação substancial do desemprego e da informalidade das relações trabalhistas, restrição da participação do Estado no financiamento de políticas públicas e expansão dos serviços privados, traz duas implicações centrais a serem consideradas em nossa investigação: por um lado, intensifica a vulnerabilidade social de uma enorme massa de trabalhadores e, por outro, impõe um redirecionamento para a formação de servidores da Previdência Social.

A primeira pode ser observada pela expansão de relações de trabalho que fragilizam a geração de direitos previdenciários, já que transferem ao trabalhador precarizado a responsabilidade de manter uma regularidade de recolhimentos ou de produzir provas de que fazem jus a esses direitos; além de rebaixarem os valores e restringirem o acesso de benefícios.

No âmbito da formação dos trabalhadores, a intensificação da automação simplifica e enfraquece a atividade específica dos servidores do INSS, de análise da vida laboral dos trabalhadores da iniciativa privada e do reconhecimento de vínculos trabalhistas que geram direitos previdenciários.

De acordo com Ramos (2010), “o modo de produção capitalista, especialmente na sua

vertente ideológica do neoliberalismo, dissemina o discurso fatalista da impossibilidade; leva a educação à dimensão exclusiva da técnica, tornando-a seu produto e eliminando o caráter eminentemente formador e transformador da prática educativa”. (RAMOS, 2010, p. 224).

Com o conhecimento mais aprofundado transferido às máquinas e despersonalizado, a exigência de formação acarreta um rebaixamento técnico, expresso pela racionalização dos processos de ensino-aprendizagem, pela ênfase na generalização e multifuncionalidade, em detrimento da especialização.

Acarreta, ainda, a formação de subjetividades apartadas da prática social em que estão inseridas, capturadas pela orientação do mercado mundial e incapazes de identificar o conflito de interesses existente entre a educação proporcionada pelo mercado e sua condição de trabalhador explorado pelo sistema capitalista.

Implicar-se na construção de uma educação que esteja comprometida com a emancipação da classe trabalhadora passa, em primeiro lugar, por compreender a realidade atual das práticas educativas a que está submetida. Na particularidade da formação de trabalhadores da Previdência Social, analisaremos, a seguir, a conformação das diretrizes que balizam as práticas e ações educacionais direcionadas àqueles que efetivam cotidianamente a política pública previdenciária no INSS.

### **3. Descrição e análise crítica de documentos do INSS: visão de mundo, finalidades educacionais e ideias pedagógicas**

O INSS é uma autarquia federal, criada em 1990, a partir da fusão de antigos institutos que operavam a administração financeira e a concessão de benefícios previdenciários<sup>13</sup>. Além de operacionalizar o reconhecimento de direitos previdenciários de trabalhadores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o Instituto também executa parte da política pública previdenciária de trabalhadores vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Nesta seção, abordam-se as perspectivas conceituais que subjazem às práticas educacionais direcionadas aos servidores que trabalham cotidianamente com a efetivação dessa política pública.

A história de constituição da área educacional do INSS indica que as práticas educativas se institucionalizaram em área específica, com diretrizes para a educação interna e externa, a partir da criação do *Centro de Formação e Aperfeiçoamento do INSS* (CFAI) em

<sup>13</sup> Criado pelo Decreto nº 99.350, pela fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – IAPAS com o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS.



2011, cada vez mais amalgamada à gestão da organização.

Segundo Saviani (2012), a educação, enquanto fenômeno, ocorre de forma difusa e indiferenciada em todos os setores da sociedade: ao interagirem e se comunicarem, as pessoas educam e são educadas, embora não tenham o objetivo de educar. Entretanto, quando educar passa a ser uma intencionalidade, temos a passagem da educação assistemática e espontânea para a forma sistemática.

Provida de intenção, a educação exige uma finalidade, eis que se constitui como atividade teleológica, e toda finalidade está fundamentada em uma compreensão de mundo a partir da qual é gestada. As ideias pedagógicas, por sua vez, abrangem os princípios constitutivos da visão de mundo e as finalidades de formação, fornecendo referenciais conceituais e instrumentais de ensino-aprendizagem para a prática educativa.

A intenção desta seção é discutir os princípios que orientam as práticas de gestão institucionais; as finalidades educativas que são projetadas pelo tipo de trabalhador que se pretende formar; os significados que emergem dos documentos descritos e analisados; e os conhecimentos pedagógicos mobilizados em função desses elementos.

As análises serão focadas na a *Carta de Princípios de Gestão e Governança* (CARTA), de 2010, e no *Projeto Educacional do INSS* (PE), de 2013, porque são os documentos institucionais, ainda em vigor, que condensam os conteúdos relativos à discussão que está sendo proposta e que estabelecem relações de continuidade com os documentos oficiais posteriores.

Para a descrição proposta nesta seção, foi feito um recorte geral da visão de mundo expressa na CARTA. Por visão de mundo, entende-se a compreensão da prática social em questão (política pública previdenciária) e dos interesses que tal compreensão implica, conforme nos explica Saviani (2011):

A apropriação de conceitos e teorias é feita a partir dos interesses, da visão de mundo e da posição que os indivíduos ocupam no quadro social. É um fato que setores conservadores vêm se apropriando não só da pedagogia histórico-crítica como de outras propostas - a utilização do método Paulo Freire é um exemplo disso. Desnatura-se o quadro original, encaixando-se conceitos de uma proposta em outro esquema teórico. Esse é um fenômeno real. Temos que aprender a lidar com ele, explicitando-o. (SAVIANI, 2011, p. 72).

Assim, foram selecionados trechos que explicitam o direcionamento da política previdenciária, a amplitude da sua natureza pública e o papel do INSS diante dessa caracterização.

### 3.1 Capitalização como visão de mundo: modernização ou adaptação?

#### Carta de Princípios de Gestão e Governança, de 2010

Trata-se de documento aprovado em 19/10/2010<sup>14</sup> pelo Presidente do INSS à época, Valdir Moysés Simão, que continua em vigor. Dessa CARTA é possível extrair conteúdos relativos a como o INSS passa a entender a própria política previdenciária e aos princípios e políticas de gestão da organização<sup>15</sup>, fundamentos das ações educativas na Instituição.

Em relação à concepção que compõe a visão de mundo orientadora das práticas institucionais, a CARTA circunscreve o INSS à política de Previdência Social, e não de Seguridade: “tem por finalidade promover o reconhecimento, pela Previdência Social, de direito ao recebimento de benefícios por ela administrados.” (BRASIL, 2010, p. 8).

As políticas sociais, como forma típica de intervenção estatal, são originárias das transformações da fase concorrencial capitalista para a monopólica, na passagem do século XIX para o XX, e das dinâmicas das lutas políticas por ampliação dos direitos sociais. (PAIVA e OURIQUES, 2006, p. 167).

Pode-se dizer que a concepção de proteção social, manifesta na política previdenciária, assumiu diferentes tendências a depender, especialmente, do padrão de acumulação capitalista e da organização da classe trabalhadora nos diversos contextos sociais. As diferentes tendências e suas combinações podem ser percebidas na Previdência Social brasileira desde sua constituição como sistema a partir de 1923<sup>16</sup>.

Na esteira da redemocratização do país, consolidou-se, em 1988, um arcabouço legal-constitucional que direcionou as políticas de proteção social aos princípios da Seguridade Social, pela instituição do regime de repartição, que assegurou o financiamento da seguridade por toda a sociedade (inclusive a União) e previu a ampliação e diversificação das fontes de receita<sup>17</sup>. Pretendeu integrar, ainda que não tenha se concretizado, as áreas da saúde, previdência e assistência social, e acenou para a universalidade da cobertura e do atendimento.

Entretanto, a reconfiguração do padrão de acumulação capitalista nos países centrais

14 Resolução nº 111/INSS/PRES, de 15/10/2010, publicada no DOU de 19/10/2010, aprova a *Carta de Princípios de Gestão e Governança do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS*.

15 A *Carta de Princípios de Gestão e Governança do INSS* tem como objetivo comunicar os princípios e as políticas de gestão do Instituto, que fundamentam uma organização ética, transparente e de alta performance. É um instrumento de orientação estratégica e alinhamento institucional, pautado na transparência da gestão e no comprometimento e responsabilização dos gestores. (BRASIL, 2010, p. 6).

16 Ver Oliveira e Teixeira, 1989.

17 Vide art. 95 da Constituição Federal de 1988.

impôs transformações para o panorama mundial, desde as décadas de 1980 e 1990 (PAIVA; HILLESHEIM; CARRARO, 2016), especialmente para as economias de capitalismo dependente, como é o caso da América Latina e do Brasil, especificamente.

Essas exigências da economia mundializada impactaram diretamente a política de Seguridade Social brasileira, que acabara de ser constitucionalizada. A partir dos anos de 1990, verifica-se uma série de reformas infraconstitucionais e constitucionais<sup>18</sup> que representam a inflexão no sistema de Seguridade Social rumo às orientações prescritas pelos organismos internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, através da teoria dos três pilares.

Granemann (2006) nos esclarece que o primeiro pilar é uma política social obrigatória, gerida pelo Estado, com a finalidade de assegurar uma aposentadoria mínima para estabelecer segurança contra a pobreza na velhice; o segundo, também de natureza obrigatória, baseia-se em planos de poupança de caráter profissional ou individual, gerido pela iniciativa privada e com sistema de aposentadoria por capitalização; e o terceiro, voluntário, não vinculado a qualquer relação de trabalho ou de direitos corporativos, oferecido por bancos e seguradoras, cujo funcionamento também é por capitalização. (GRANEMANN, 2006, p. 112-113). Afirma, ainda:

(...) a instituição da “previdência privada” não se conforma como uma solução aos limites postos pela previdência pública e na sua complementação, senão que a previdência pública tem de ser limitada para que a “previdência privada” encontre espaço para sua expansão. A “previdência privada” não se põe como solução para a previdência pública, mas como a razão mesma de sua fragilização. (GRANEMANN, 2006, p. 208).

Segundo Gentil (2006), as reformas estruturais previstas pelos organismos internacionais foram avaliadas no Brasil, mas prevaleceu a compreensão de que uma privatização direta resultaria em custos políticos, sociais e financeiros insustentáveis. Dessa forma, a estratégia de transformação do sistema previdenciário recaiu sobre as mudanças legislativas no arcabouço jurídico constitucional:

As mudanças têm implicado, como se verá a seguir, no rebaixamento do valor do principal benefício – a aposentadoria – o que incentiva os trabalhadores que recebem remunerações mais elevadas a buscar a complementação previdenciária através dos seguros privados. A provisão pública acaba-se restringindo ao pagamento de benefícios de valores muito

18 Para citar algumas: fragmentação administrativa do sistema, através da edição de Leis Orgânicas específicas para Saúde (8.080/1990) e Assistência Social (8.742/1993), além das leis de custeio e planos de benefícios da Previdência (8.212 e 8.213/1991); descaracterização das fontes de custeio do sistema, através da Lei de Responsabilidade Fiscal (101/2000); abertura à previdência privada de caráter complementar, através da EC 20/1998 e 41/2003, esta última referente à Previdência dos trabalhadores empregados pelo Estado.

reduzidos, a maioria equivalentes ao salário-mínimo, para uma parcela de trabalhadores de baixa renda, ao invés de abarcar o universo dos trabalhadores com uma renda digna na velhice. Com isso, como disse Andrade, “se abre uma larga avenida de possibilidades para a expansão da previdência privada, nas suas várias modalidades não-públicas.” (GENTIL, 2006, p. 135-136).

Em relação a sua forma de financiamento, o modelo de repartição representa uma visão coletiva, nos limites da ordem capitalista, já que reparte os custos do sistema entre os agentes sociais e imprime um pacto geracional entre os trabalhadores: a parcela da classe trabalhadora em atividade proporciona benefícios e serviços àquela que não vende mais sua força de trabalho no mercado, seja temporária ou permanentemente.

O modelo de capitalização, por outro lado, institui a lógica de poupança, de investimento individual. Ele exige a manutenção de baixos níveis de despesa por parte das instituições previdenciárias, e está direcionado à acumulação de reservas financeiras que alimentam o capital financeiro.

Em relação à amplitude da cobertura, a noção de seguro restringe a proteção aos trabalhadores que contribuem, intensificando a estratificação, o corporativismo e as desigualdades do mercado de trabalho. Orienta-se pela lógica do seguro comercial privado e individualizado, enquanto a compreensão de seguridade social se norteia pelos princípios de solidariedade, universalidade e justiça social, transgredindo a correspondência entre contribuição e benefício, e pressionando pela ampliação da proteção, em termos quantitativos e qualitativos, e pela abordagem de prevenção à vulnerabilidade social.

Na CARTA, a forma de financiamento e amplitude da cobertura podem ser observadas no fragmento abaixo, sobre a missão<sup>19</sup> do Instituto:

*“Garantir proteção ao trabalhador e sua família, por meio de sistema público de política previdenciária solidária, inclusiva e sustentável, com o objetivo de promover o bem-estar social”.*

*Proteção...*

Que garanta ao trabalhador a segurança da substituição da renda, nos casos previstos na legislação previdenciária;

*Trabalhador e sua família...*

Os segurados e seus dependentes;

*Sistema público...* É papel do Estado gerir o sistema previdenciário social básico;

<sup>19</sup> A missão do Instituto é apresentada no documento como sua razão de existência, a qual responde a duas questões: o que se propõe a fazer e para quem.

*Política Previdenciária...*

**Solidária:** entre e intra gerações, porque o regime previdenciário é de repartição;

**Inclusiva:** para garantir a ampliação da cobertura entre os trabalhadores;

**Sustentável:** para buscar o equilíbrio atuarial do sistema, em especial com a gestão eficaz e responsável dos pagamentos das prestações;

*Bem-estar social...*

Missão fundamental do Estado, em prol dos cidadãos, numa ação democrática de direito. (BRASIL, 2010, p. 9).

A garantia de proteção ao trabalhador e sua família esteve presente em qualquer política previdenciária, de modo que não diz nada específico sobre a natureza e magnitude dessa política. De acordo com a missão explicitada, sua natureza é pública e seu caráter solidário está assentado no pacto intergeracional, “porque o regime previdenciário [ainda] é de repartição”, diz o documento.

A magnitude da política pode ser observada pelo limite do sistema previdenciário estatal ao nível básico: “É papel do Estado gerir o sistema previdenciário social básico”, ainda que se pretenda inclusiva.

Sobre sua política inclusiva, complementar ao princípio de ampliação da proteção social (BRASIL, 2010, p. 8), podemos observar que as medidas do Governo Federal para estimular o aumento da proteção social<sup>20</sup> dirigem-se aos trabalhadores sujeitos à informalidade.

Tais ações se direcionam à ideia de universalização, na medida em que estimulam a vinculação de trabalhadores que vivem à margem do sistema previdenciário, pela simplificação de procedimentos, por incentivos fiscais aos empregadores ou pela redução do valor da contribuição. Entretanto, o aporte financeiro decorrente dessas medidas é ínfimo se compararmos com outras fontes de financiamento.

A ampliação da cobertura pautada pela inclusão da informalidade e as manobras que direcionam cada vez mais recursos do sistema de seguridade para o orçamento fiscal<sup>21</sup>,

20 Volume 30 da Coleção Previdência Social (BRASIL, 2009b), elaborado em 2009 pela secretaria responsável do MPS: a) Lei 10.666, de 08/05/2003, que obrigou a tomadora de serviços a efetuar o recolhimento dos trabalhadores autônomos que lhe prestam serviço, descontando a contribuição de suas remunerações; b) Emenda Constitucional nº 47, de 05/07/2005, que permitiu a criação de sistema especial para inclusão de trabalhadores de baixa renda ou sem renda (cuja família também seja de baixa renda) que exerçam atividade exclusivamente doméstica no âmbito de sua residência; c) Lei Complementar nº 123, de 14/12/2006, que instituiu o Plano Simplificado, reduzindo a alíquota de 20% para 11% sob o salário mínimo; d) Medida Provisória nº 284/2006, convertida na Lei nº 11.324, de 19/07/2006, que permitiu, aos empregadores domésticos, a dedução no Imposto de Renda da Pessoa Física dos valores pagos como contribuição previdenciária; e) Lei nº 128, de 19/12/2008, do chamado Microempreendedor Individual – MEI, permitindo a inclusão, no SIMPLES, de trabalhadores por conta própria com faturamento anual de até R\$ 36 mil (BRASIL, 2009b, p. 105-106).

21 Contra a caracterização da Previdência como deficitária, Gentil (2006) afirma que a Seguridade Social é superavitária (a análise financeira foi do período de 1990 a 2005), e que o problema do déficit reside na

indicam um rebaixamento da política previdenciária pública, para que exista somente no nível básico, como recomenda o Banco Mundial, com a teoria dos três pilares.

Para reforçar a inclinação de amplitude restrita ao nível básico, a CARTA evoca a ideia de sustentabilidade, que ganha cada vez mais centralidade, e se refere ao equilíbrio entre receitas auferidas e benefícios pagos, na tentativa de justificar a participação cada vez mais tímida de recursos do Estado.

A Previdência Social vem sendo ininterruptamente caracterizada como deficitária e, por isso, insustentável. Gentil (2006) argumenta que as metodologias utilizadas para avaliar o resultado deficitário da previdência estão apoiadas sobre a *Lei de Responsabilidade Fiscal*<sup>22</sup> (LRF), que criou um fundo exclusivo para a previdência (Fundo do Regime Geral de Previdência Social), ferindo os princípios constitucionais de diversificação das fontes de arrecadação, de solidariedade social e sustentabilidade financeira:

Primeiro, porque ao criar um fundo exclusivo para a previdência, a LRF desconstitui o conceito de seguridade, tal como formulado na Constituição. Esse foi o passo necessário para o segundo equívoco: considerar os recursos da COFINS, CSLL e CPMF como externos ao orçamento da previdência e, portanto, passíveis de serem rotulados como transferências da União. Pelo artigo 195 da Constituição Federal, essas receitas pertencem, expressamente, ao financiamento da seguridade social, logo, não são recursos transferidos, mas recursos próprios. Mais do que isso, abriu-se espaço para a afirmação de que tais recursos, transferidos da União, são valores destinados a cobrir um suposto déficit no orçamento da previdência com verbas subtraídas do orçamento fiscal. (GENTIL, 2006, p. 38-39).

O redirecionamento da concepção da política pública previdenciária se expressa através das alterações jurídicas, das concepções que orientam a instituição que executa essa política, mas também entre os trabalhadores que participam mais diretamente da sua prática, sejam os servidores do INSS ou os usuários do serviço.

A lógica da capitalização pode ser observada na compreensão de certos trabalhadores atendidos pela Previdência Social: muitos motoristas de táxi, que já eram aposentados e continuavam trabalhando, dirigiam-se ao INSS para retirar uma declaração de regularidade de contribuições, com a finalidade de apresentar à *Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte*<sup>23</sup> (BHTrans). Nessas oportunidades, questionavam em tom reclamatório a obrigação de continuar contribuindo, pois essas contribuições não serviriam para melhorar a

---

necessidade estatal de empregar os recursos da seguridade no pagamento de juros da dívida pública. (GENTIL, 2006, p. 18).

22 Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000.

23 Empresa responsável pelo planejamento da mobilidade urbana, pela gestão dos contratos de concessão de transporte coletivo, pelo gerenciamento dos serviços de táxi etc.

aposentadoria que já recebiam ou para dar-lhes direito a outro benefício. Não lhes ocorria o fato de que continuavam a financiar os benefícios de outros trabalhadores, por permanecerem no mercado de trabalho; não lhes ocorria o caráter solidário e coletivo do sistema.

Também está presente na discussão o direito ou não a “desaposentação”, derivada dessa insatisfação relatada. Desde que o Pecúlio<sup>24</sup> foi extinto, a mesma questão retorna de outras formas. Na atualidade, o dilema é a possibilidade de renunciar à aposentadoria que já se recebe, para recálculo, considerando as contribuições posteriores à concessão do benefício. Projeto de Lei (172/2014) para regulamentar a “desaposentação” foi aprovado na *Comissão de Assuntos Sociais* e seguirá para plenário no Senado<sup>25</sup>.

Outra expressão dessa lógica pode ser vista quando trabalhadores (cuja média de contribuições é acima do salário mínimo) solicitam simulações do valor da aposentadoria na Previdência Social. A projeção de valor do benefício de aposentadoria é bem comum na previdência privada, pois faz parte da lógica de investimento individual da capitalização: uma quantia, aplicada mensalmente, rendendo determinado percentual acordado em contrato.

Embora seja possível fazer simulações de valores de aposentadoria em algumas situações bem específicas<sup>26</sup>, as projeções não fazem parte da lógica do sistema de repartição, porque as contribuições do trabalhador não são um investimento individual a ser resgatado depois de transcorrido determinado tempo. São, por outro lado, parte do financiamento social dos benefícios que estão sendo pagos. Ademais, os recolhimentos futuros dependem da relação de trabalho a que o trabalhador estará sujeito nos anos seguintes, e as regras de cálculo dependem da manutenção ou não das normas legais.

A concepção privatista também se apresenta quando o assunto é a negativa do auxílio doença, em razão das contribuições do segurado serem posteriores à incapacidade. Para explicar o motivo de indeferimento ao trabalhador, muitas vezes o servidor recorria a uma analogia com uma seguradora de carros, que não cobre o estrago do carro se o seguro é contratado depois que a batida aconteceu.

Seguindo o procedimento de análise da CARTA, o futuro do INSS é expresso por sua visão. Indica-nos que o reconhecimento do patrimônio do trabalhador depende de seu equilíbrio atuarial e da busca pela excelência de gestão; e a política previdenciária aceita outros regimes além do público básico:

24 Benefício que previa o pagamento em pecúnia ao aposentado que continuou contribuindo para o sistema previdenciário depois da aposentadoria, em razão de continuar exercendo atividade remunerada de filiação obrigatória à Previdência Social.

25 Em 2016 o STF rejeitou a possibilidade de desaposentação por ausência de lei que preveja essa possibilidade.

26 Por exemplo, quando o requerente já possui os requisitos para o benefício e os salários de contribuição estão devidamente informados nos sistemas corporativos.

O INSS estabelece como sua visão de futuro:

“Ser reconhecido como patrimônio do trabalhador e sua família, pela sustentabilidade dos regimes previdenciários e pela excelência na gestão, cobertura e atendimento”. (BRASIL, 2010, p. 10).

A diferença que pode ser observada entre o que o INSS planeja ser e o que ele é, reside na substituição do regime público solidário pelos “regimes previdenciários”, sugerindo maior permeabilidade à expansão da previdência privada, por capitalização.

O documento também explicita que, no exercício da sua missão, que pode ser compreendida como finalidade institucional, o INSS observa princípios:

#### 1.1 Princípios

No exercício de sua finalidade, o INSS observa os seguintes princípios:

- ampliação da proteção social e melhoria contínua dos serviços prestados;
- reconhecimento automático de direitos;
- contratualização da gestão;
- integração e aperfeiçoamento gerencial contínuo do nível estratégico;
- transparência nas decisões;
- descentralização decisória com foco em resultados;
- maior autonomia às instâncias técnicas dos órgãos e unidades descentralizados, com provimento dos recursos necessários;
- gestão por processos, com características empreendedoras; e
- profissionalização de todos os níveis da Instituição. (BRASIL, 2010, p. 8).

Embora disponha de conteúdos relacionados à política previdenciária em sentido mais amplo, como já discutido, a maior parte do documento diz respeito a mecanismos de gestão da prestação de serviço, o que pode ser verificado pelos princípios explicitados e pelos direcionamentos estratégicos engendrados pela missão e visão do Instituto:

A partir da missão, da visão e dos valores, foram definidos cinco direcionadores estratégicos:

- modernização da infraestrutura;
- gestão estratégica de pessoas;
- foco na gestão e no controle social;
- excelência do atendimento; e
- fortalecimento da proteção social. (BRASIL, p. 11).

Quando o Estado é apreendido primordialmente como prestador de serviços à população, a principal discussão se resume à esfera administrativa e organizacional e, portanto, aos mecanismos gerenciais que devem ser adotados para que a organização se “modernize”, ou seja, acompanhe as transformações decorrentes da mundialização econômica.

A automação recebe ênfase cada vez maior (“reconhecimento automático de direitos” e “modernização da infraestrutura”), a fim de enxugar os gastos com força de trabalho



especializada. Por um lado, simplificam atividades e impulsionam os trabalhadores para uma multiplicidade de tarefas mais simples e, por outro, deslocam a responsabilidade de atendimento presencial aos usuários para outros canais da sociedade civil.

O atendimento à população é bastante conhecido pelas críticas às longas filas, seja do INPS ou do INSS. Para dar respostas à sociedade, em especial às escandalosas denúncias de compra e venda de lugares na fila da Previdência<sup>27</sup>, em agosto de 2005 foi criada a *Diretoria de Atendimento do INSS* (DIRAT/INSS), com a tarefa principal de reduzir o atendimento presencial e ampliar o atendimento remoto da população. O projeto de “melhoria” do atendimento, implementado a partir de 2006, teve como base o uso intensivo da tecnologia, expansão dos canais remotos, ampliação da capilaridade da rede de atendimento fixa e móvel e racionalização dos procedimentos seguida de requalificação dos servidores. (BRASIL, 2009a).

Para os servidores que tinham vivenciado as filas intermináveis e a insatisfação da população com essa situação, era de se esperar que o clima institucional gerado pós implementação de medidas para conter a ida espontânea às agências fosse de alívio. Mas com o decorrer do tempo, as filas foram reaparecendo para a população e também para a imprensa, só que agora virtuais, indicando que os problemas enfrentados não passam apenas pelo modelo de gestão e pela automação, mas pela composição da força de trabalho.

Até 2013, o Instituto possuía 36.269 servidores ativos, de acordo com o PE. Desses, 25,54% (aproximadamente 9.263) preencheram os requisitos para aposentadoria até junho de 2012.

A conquista administrativa<sup>28</sup> da categoria, via movimento grevista<sup>29</sup>, referente à “incorporação integral” da *Gratificação de Desempenho da Atividade do Seguro Social* (GDASS) na aposentadoria, juntamente às bruscas mudanças nos processos de trabalho, especialmente referentes à introdução apressada da virtualização de procedimentos, acelerou a marcha de aposentadorias daqueles que já haviam preenchido os requisitos para a concessão do benefício.

Diante da falta de perspectiva de recomposição da mão de obra e da ampliação das competências do Instituto, foram sendo implementadas ações gerenciais para otimização da

27 Vide notícia *Compra e venda de lugar na fila do INSS tem até televenda em SP*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u99260.shtml>. Acesso em: 18/06/2022.

28 Até então reconhecida somente via judicial.

29 O Termo de Acordo nº 2/2015, resultante das negociações entre o Governo Federal e as entidades representativas da *Carreira do Seguro Social*, em razão da greve de servidores na segunda metade de 2015, previu, dentre outras reivindicações, a incorporação da *Gratificação de Desempenho da Atividade do Seguro Social* (GDASS) nos proventos de aposentadoria, atingindo sua integralidade a partir de janeiro de 2019. Vide Lei nº 13.324, de 29/07/2016.

força de trabalho que, em regra, significavam maiores restrições ao atendimento presencial “espontâneo” e maior carga individual de atendimentos agendados. Em 2017, a *Diretoria de Atendimento do INSS* desenvolveu um novo modelo de prestação de serviços: INSS Digital – Uma nova forma de atender.

Por fim, a CARTA elucida que para trilhar o caminho do presente (missão) em direção ao futuro (visão), o INSS lança mão do *Planejamento Estratégico*:

#### 1.5 Planejamento Estratégico

O INSS utiliza o Planejamento Estratégico numa perspectiva de longo prazo, que oferece as linhas mestras de gestão de modo a permitir, mais do que solucionar os problemas do cotidiano, trilhar o caminho necessário à construção da Previdência Social que se quer no futuro. O Mapa Estratégico do INSS, cuja elaboração é baseada na metodologia BSC (Balanced ScoreCard), é o instrumento que consolida graficamente o Planejamento Estratégico e o comunica em todos os níveis da Instituição. É constituído pelos seguintes elementos: Missão, Visão, Direcionadores e Objetivos Estratégicos. Cada um dos elementos do Mapa possui um significado e um objetivo específico. (BRASIL, 2010, p. 11).

Essas concepções têm sido cada vez mais aprofundadas, especialmente pelo imperativo da necessidade de “modernização”, e menos passíveis de discussão pelos servidores. Desse modo, os documentos mais recentes (Mapa Estratégico e Plano de Ação<sup>30</sup>), que circulam mais facilmente entre os trabalhadores, contêm apenas os elementos relacionados à gestão, suprimindo os conteúdos mais amplos da política pública previdenciária e de seguridade social.

### 3.2 Finalidades educacionais e ideias pedagógicas

Nesta subseção, apresentamos um segundo recorte focado nas finalidades educacionais e ideias pedagógicas expressas no PE, de 2013, que integra e fundamenta os documentos institucionais posteriores.

#### Projeto Educacional do INSS, de 2013

Trata-se de documento instituído por resolução<sup>31</sup> do presidente do Instituto à época, Lindolfo Neto de Oliveira Sales, publicada em 18/04/2013, ainda em vigor. É instrumento

30 Os mapas estratégicos e o plano de ação propõem a continuidade dos princípios e das práticas na Instituição.

31 Resolução nº 291/PRES/INSS, de 17/04/2013, que “institui Projeto Educacional que norteia o desenvolvimento de ações educacionais no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS”.

orientador das ações educacionais da Instituição e consta explicitamente como norteador e fundamento legal do PDP/INSS 2022<sup>32</sup>.

A premissa fundamental expressa no PE é o compromisso coletivo de transformação da realidade existente para a realidade desejada, já que compreende que o mundo globalizado sofre mudanças constantes que impactam diretamente o cenário organizacional e tornam o conhecimento obsoleto rapidamente. Para dar conta do desafio de acompanhar as mudanças de cenário, “a modernização da educação tem papel primordial, sendo um instrumento capaz de garantir a valorização do capital humano, fator decisivo para o alcance das metas institucionais.” (BRASIL, 2013b, p. 24).

Os princípios e pressupostos de sua proposta educacional, que balizam e influenciam os processos decisórios e os comportamentos individuais e coletivos, são: consonância com o *Planejamento Estratégico do INSS*; educando e educador como sujeitos ativos do processo educacional; desenvolvimento integral e não apenas formação técnica dos educandos; educação continuada e permanente; responsabilidade socioambiental; e respeito à diversidade.

A perspectiva política que o projeto apresenta considera o ser humano agente social com capacidade de exercer a cidadania e transformar sua realidade. Nesse sentido, pretende transformar a Instituição para superar as dificuldades sociais.

Sob a ótica filosófica, “intenciona construir espaços de avanço para a educação transformadora, por meio de ações educacionais que estimulem a reflexão, a proatividade e a autonomia dos sujeitos, a fim de proporcionar seu desenvolvimento integral.” (BRASIL, 2013b, p. 13).

Na esfera pedagógica e metodológica, recorre à sistematização de teorias e práticas para organizar o trabalho pedagógico e construir o conhecimento individual e coletivo, nos diversos ambientes educativos, em consonância com o contexto organizacional e social, que estão em constante mudança.

O referencial teórico está assentado no pluralismo de conhecimentos, e afirma contemplar as múltiplas perspectivas capazes de promover transformações e avanços no desenvolvimento das pessoas e da organização. São apresentados aspectos conceituais de outros campos do conhecimento mas, sobretudo, da área de educação, com os seguintes temas: Educação, Educação Corporativa, Andragogia, Aprendizagem, Gestão por Processos, Gestão por Competências e Gestão do Conhecimento.

Concebe como objetivo geral a definição de uma política educacional no INSS, sob

32 Informação constante no *Guia de Orientações para Implementação do PDP do INSS 2022*.

uma perspectiva teórico-prática, e como objetivos específicos: estabelecer as orientações políticas, filosóficas, pedagógicas e metodológicas para o desenvolvimento das ações educacionais internas e externas; favorecer a formação integral e cidadã dos agentes da aprendizagem, através do desenvolvimento de uma educação participativa e autônoma; auxiliar a implementação de programas de formação continuada e permanente; contribuir para a consolidação e disseminação da política educacional do INSS, voltada à gestão por processos, gestão por competências e gestão do conhecimento; estimular estudos e pesquisas no âmbito educacional, bem como articulações com instituições públicas e privadas; além de fomentar as contribuições individuais e coletivas no INSS.

### 3.2.1 Transformação (ou adaptação?), desprofissionalização, autonomia (ou adaptação?), desenvolvimento integral (qual integralidade?)

As finalidades educacionais estão intrinsecamente relacionadas ao tipo de homem que se pretende formar. Uma das características subjetivas almeçadas, que emerge do alinhamento com o *Planejamento Estratégico do INSS*, é a adaptação. Em primeiro lugar, porque os princípios e pressupostos não estão em discussão: “se traduzem em posturas inegociáveis, frente ao cumprimento da missão e o alcance da visão Institucional. Reflete, portanto, a firmeza de propósitos de uma Instituição e de seus colaboradores, no direcionamento das opiniões, pensamentos e ações.” (BRASIL, 2013b, p. 28).

Não há, portanto, abertura para questionamento do direcionamento da política previdenciária ou de seguridade social, razão pela qual esse conteúdo sensível não é abordado com clareza ou é suprimido pela ênfase na forma de gerir a organização. É preciso acatá-lo, ou seja, adaptar-se ao novo contexto de retração de direitos dos trabalhadores.

O conteúdo social da política pública previdenciária nos remete, inevitavelmente, à reorientação das relações produtivas interdependentes entre os países e suas determinações no interior de cada nação. Uma das formas de ocultar esse conteúdo é traduzir o processo de mundialização da economia capitalista e suas consequências pelo termo globalização.

De acordo com Duarte (2001), seu uso faz parte de discursos repletos de termos vagos e se apresenta como um processo de desenvolvimento social natural e espontâneo, ao qual a nação e os indivíduos devem se adaptar, especialmente no que tange ao “progresso técnico”, que tem como desdobramento a necessidade de “modernização”.

Coerentemente com a noção de globalização e de progresso técnico, a sociedade é

caracterizada pelo conhecimento<sup>33</sup> e sua rápida obsolescência, cujo apelo é muito eficiente por mobilizar as percepções do senso comum, que lida cotidianamente com a centralidade dos meios de comunicação, da informática, da internet, das inovações tecnológicas.

Embora o PE apresente citações de Paulo Freire para demonstrar que a educação vai além da mera adaptação e diz respeito à transformação, existe substancial diferença entre o que se deseja transformar na perspectiva freireana e na perspectiva do documento analisado: a Pedagogia Libertadora de Freire tem no centro de seu pensamento a crítica às opressões engendradas pela sociedade capitalista e se propõe a problematizar o presente e o futuro a fim de transformá-lo. A perspectiva educacional do INSS se propõe apenas o desafio de acompanhar as mudanças de cenário do mundo globalizado:

Na sociedade contemporânea, o conhecimento se torna obsoleto muito rapidamente. As constantes mudanças do mundo globalizado impactam no cenário organizacional.

O grande desafio das organizações é acompanhar as mudanças de cenário e desenvolver novas competências. (BRASIL, 2013b, p. 24).

Ao sugerir que o pensamento de Freire promove a transformação no<sup>34</sup> indivíduo, na organização e na sociedade, o documento descaracteriza a finalidade educacional do pensamento freireano de transformação do indivíduo e da sociedade. Não há indícios de compatibilidade entre as duas compreensões do caráter transformador da educação. Para o INSS, a transformação está restrita à necessidade de “modernização” do serviço público. É, portanto, uma adaptação à necessidade de transformação, ao novo direcionamento da política previdenciária brasileira.

A desprofissionalização também é uma característica que emerge dos princípios explicitados. Em primeiro lugar, a desprofissionalização dos educadores do Instituto já figura como realidade institucional, na medida em que o INSS prescinde de formação pedagógica consistente<sup>35</sup> para as atividades de educador: a “execução das ações educacionais ocorrem

33 Duarte (2008) nos explica que se trata de uma atitude epistemológica idealista, subjetivista e típica do ambiente ideológico pós-moderno, caracterizar a sociedade a depender do olhar pelo qual a focalizamos: (...) se for o “olhar econômico” então podemos falar em capitalismo, se for o “olhar político” devemos falar em sociedade democrática, se for o “olhar cultural” devemos falar em sociedade pós-moderna ou sociedade do conhecimento ou sociedade multicultural (...). Reconheço, e não poderia deixar de fazê-lo, que o capitalismo do final do século XX e início do século XXI passa por mudanças e que podemos sim considerar que estejamos vivendo uma nova fase do capitalismo. Mas isso não significa que a essência da sociedade capitalista tenha se alterado ou que estejamos vivendo uma sociedade radicalmente nova, que pudesse ser chamada de sociedade do conhecimento. (DUARTE, 2008, p. 13).

34 Conforme explicita a *Moderna Gramática Portuguesa* (BECHARA, 2009), enquanto as preposições conjugadas “em + o (a)” denotam traços semânticos de circunscrição, de limite, de imprecisão, as preposições conjugadas “de + o (a)” denotam traços semânticos de dinamicidade e afastamento em relação à origem.

35 Quando me inscrevi para ser educadora no INSS, a exigência de conhecimento pedagógico se limitava ao curso de *Didática Básica* oferecido pela própria instituição, no formato EAD, com carga horária de 10 horas.

internamente, com a participação de servidores que detêm o conhecimento tácito e explícito dos processos de trabalho da instituição.” (BRASIL, 2013b, p. 21). O saber pedagógico está descolado/deslocado dos profissionais que executam as ações educativas e se concentra na área que organiza a educação institucional (que conta com servidores formados em Pedagogia), bem característico da pedagogia tecnicista.

O aprofundamento dessa tendência pode ser observado pela quase supressão da especificidade da prática de ensino: educadores e educandos são praticamente equivalidos, ambos são sujeitos ativos e agentes de aprendizagem. A troca de informações, o compartilhamento de experiências, sentimentos, valores e expectativas, através do diálogo, não imputam nenhuma diferença específica ao educador. A sua responsabilidade se resume a ser “mediador e facilitador na busca da (re)construção do conhecimento, no desenvolvimento de habilidades e na mobilização de atitudes” (BRASIL, 2013b, p. 33), e a oferecer auxílio, quando necessário.

O conhecimento técnico do educador não é desprezado, mas assume um papel complementar: “é importante, ainda, que o educador possua conhecimento técnico acerca de sua área de atuação.” (BRASIL, 2013b, p. 33). Ademais, no item *Perspectivas Conceituais do PE*, não figura nenhuma referência à prática de ensino, ao passo que existe item específico sobre aprendizagem.

Outra tendência à desprofissionalização se manifesta no bojo da incorporação de novas tecnologias aos processos de trabalho. Segundo Ramos (2010), a transferência das funções próprias da atividade humana para as máquinas simplifica o trabalho. A atividade específica dos servidores do Instituto, considerada típica ou finalística, traduzida de forma genérica por “reconhecimento de direitos” com abstração do seu conteúdo principal, analisado mais adiante, está centralmente orientada à automatização pelos documentos que conformam o *Planejamento Estratégico do INSS*<sup>36</sup>.

Uma alteração muito impactante nos processos de trabalho da Previdência Social foi referente à comprovação de tempo de contribuição<sup>37</sup>. A redação original do dispositivo legal

36 Na CARTA, essa orientação aparece da seguinte maneira: “4.1 Cuidando dos cidadãos – Reconhecimento automático de direitos: Promover a atualização contínua no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), de modo a garantir a rápida identificação do direito à prestação. Zelar pela qualidade dos dados cadastrais, de vínculos, remunerações e contribuições para que esse processo aconteça de forma cada vez mais simples e rápida.” (BRASIL, 2010, p. 23-24). Nos *Mapas Estratégicos* essa orientação se perpetua.

37 Decreto nº 6.722, de 30/12/2008, que alterou o artigo 19 do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06/05/1999. Art. 19. A anotação na Carteira Profissional e/ou na Carteira de Trabalho e Previdência Social vale para todos os efeitos como prova de filiação à previdência social, relação de emprego, tempo de serviço e salário de contribuição, podendo, em caso de dúvida, ser exigida pelo Instituto Nacional do Seguro Social a apresentação dos documentos que serviram de base à anotação. [Redação original]. Art. 19. Os dados constantes do Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS relativos a vínculos, remunerações e

previa que as anotações das carteiras de trabalho apresentadas valiam como prova de tempo de contribuição (dentre outras finalidades) e, ao INSS, caberia a exigência da documentação que embasou tais anotações, apenas em caso de dúvida. A alteração desse dispositivo, ao prever como prova de tempo de contribuição (e outras) os dados constantes no *Cadastro Nacional de Informações Sociais* (CNIS), instituiu uma mediação entre a documentação do trabalhador e o servidor do INSS.

A mudança legal pode ter seu lado positivo, pois na medida em que confere aos dados constantes no CNIS o status de prova, pode-se dispensar a apresentação de documentos probatórios por parte do requerente, desde que tais dados no sistema não contenham pendências que exigem a corroboração com outros documentos. Ainda nessa perspectiva, pode facilitar o trabalho do servidor no reconhecimento do direito, por substituir a inclusão manual de vínculos e dispensar a anexação de cópias de documentos no processo. Mas é importante registrar: os casos que dispensam documentações comprobatórias são minoria.

Essa medida rumo à automação do reconhecimento do direito trouxe impactos que raramente são mencionados: a expectativa crescente dos servidores de que as informações do CNIS estejam corretas e dispensem a apresentação de documentos; e a desconfiança acentuada quando as informações dos documentos apresentados não estão espelhadas neste cadastro, gerando uma tendência de não reconhecimento de vínculos que estão anotados somente em carteira e que não constam no CNIS, por suspeição.

Sobre essa questão, vale apontar o comentário do *Conselho da Justiça Federal* a respeito da Súmula nº 75<sup>38</sup>, de 2013, da *Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais*:

De outro lado, é de ciência geral a informalidade existente no mercado de trabalho brasileiro, em que vicejam empresas que desrespeitam princípios básicos da legislação trabalhista e previdenciária, dentre eles o fornecimento de documentação mínima para comprovação do vínculo laboral sem que tal situação, propiciada, também, pela carência de adequada fiscalização, deva significar prejuízos ao empregado e segurado da Previdência Social. Ademais, igualmente notória é a precariedade dos registros públicos, mormente os do CNIS, criação recente e ainda por ser completamente instruída com todos os dados dos empregados e demais contribuintes do INSS pelo que a eventual ausência de informação, no referido cadastro, sobre determinado vínculo de emprego não é, por si só, atestado de fraude na

---

contribuições valem como prova de filiação à previdência social, tempo de contribuição e salários-de-contribuição. Redação dada pelo Decreto nº 6.722, de 30/12/2008.

38 Súmula 75: A Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), em relação à qual não se aponta defeito formal que lhe comprometa a fidedignidade, goza de presunção relativa de veracidade, formando prova suficiente de tempo de serviço para fins previdenciários, ainda que a anotação de vínculo de emprego não conste no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS).

correspondente anotação em CTPS, tampouco comprovação de inexistência do próprio vínculo. (BRASIL, 2016b, p. 377-8).

A essa suspeição, soma-se outro impacto da “modernização” desse procedimento de trabalho: à medida que se espera que os dados do CNIS já estejam prontos para subsidiar a análise do reconhecimento do direito ao benefício, o servidor enfraquece seu engajamento e sua capacidade de análise da documentação apresentada. A longo prazo e com a intensificação da automação, impulsiona-se a tendência de desqualificação e desprofissionalização do trabalho especializado de análise da complexa e diversa documentação apresentada pela população; ou seja, enfraquece a tipicidade da profissão.

A cultura da desconfiança se fortalece também pela especial importância que vai sendo conferida ao combate às fraudes, sob pretexto de zelar pela correta aplicação do dinheiro público, especialmente da Previdência Social, amplamente caracterizada como deficitária. Estimula-se, assim, a disseminação constante de uma postura “antifraude” cujos eixos são a suspeita e o medo: suspeita dos servidores em relação à população que é atendida; e medo, por parte dos servidores, de sanções administrativas e penais por erros de análise e concessão indevida de benefícios.

Embora a relação entre introdução de novas tecnologias e desprofissionalização não seja necessária, parece ser uma forte tendência para a atividade de reconhecimento de direitos no INSS. Isso ocorre porque a natureza da atividade de análise da vida laboral e contributiva dos trabalhadores brasileiros, tão diversa e intrincada, exige contato direto com a documentação original e com o próprio trabalhador, a fim de que possa ser captada em toda a sua complexidade.

A introdução da mediação tecnológica<sup>39</sup>, entre o servidor do Instituto que trabalha com o reconhecimento de direitos e o trabalhador usuário do serviço e sua documentação, concorre para agilizar a conclusão da solicitação, ao mesmo tempo em que enfraquece o poder de análise e o engajamento do servidor diante daquela vida laboral virtualizada e despersonalizada.

A autonomia é uma característica desejada que aparece com recorrência, ainda que os documentos não definam com clareza a amplitude de seu exercício. Ramos (2002) compreende que, no contexto de reconfiguração capitalista de acumulação flexível, a autonomia do trabalhador pode ser analisada sob dois ângulos: capacidade de resposta

39 Todos os requerimentos de benefícios administrados pelo INSS são realizados através dos canais remotos, atualmente. O trabalhador digitaliza seus documentos e insere os arquivos na solicitação.



positiva do trabalhador diante dos eventos<sup>40</sup> que ocorrem durante o processo de trabalho; e condição que permite ao indivíduo mudar de atividade dentro de uma mesma empresa ou mudar de uma empresa para outra.

Na primeira abordagem, a ideia de autonomia se conjuga à de participação e proatividade. Na CARTA, observa-se a orientação de descentralizar decisões com foco nos resultados e conferir maior autonomia às instâncias técnicas dos órgãos e unidades descentralizadas. Entretanto, como o conteúdo da política previdenciária não está disponível para debate, as decisões que podem ser descentralizadas, conferindo autonomia às instâncias técnicas, dizem respeito à forma que trará melhores resultados para a implementação das diretrizes inegociáveis, outras vezes, à resolução de situações imprevistas nessa implementação.

A mesma CARTA informa que as diretrizes para elaboração, acompanhamento e avaliação dos planos de ação são definidas pela *Administração Central* com a participação das *Superintendências Regionais*. Os planos de ação, por sua vez, constituem-se como instrumentos a nível executório, pois reúnem um conjunto de ações anuais, consideradas estratégicas, a serem realizadas para o atingimento dos objetivos mais amplos de transformação do serviço público cujas diretrizes não são elaboradas com participação.

Ainda nessa perspectiva, através da noção de gestão participativa, permite-se e estimula-se a participação da equipe nas decisões, com a finalidade enunciada de criar ambiente propício à mútua colaboração, garantindo a sinergia. Entretanto, “as metas são definidas pelos gestores das APS em conjunto com suas equipes, de forma participativa, observando parâmetros previamente definidos.” (BRASIL, 2010, p. 13). Essa autonomia regulada permite à organização deslocar os problemas de execução para as próprias equipes, com a confiança de que são a melhor instância para a produção de soluções.

Portanto, ainda que o PE, em sua dimensão filosófica, intencione construir ações educacionais que estimulem a reflexão, a proatividade e a autonomia dos sujeitos, o exercício dessas capacidades individuais está limitado à execução de princípios e finalidades alheios a esse sujeito.

A segunda abordagem diz respeito à exigência objetiva da nova realidade, que evidencia a probabilidade cada vez maior de as pessoas terem de mudar de emprego, de profissão ou de atividade ao longo de suas vidas. Nesse novo cenário, passam a ter a obrigação de se prepararem para essa instabilidade e de gerir sua vida profissional. No

40 *Evento* é compreendido como aquilo que ocorre de maneira imprevista e surpreendente, perturbando o desenvolvimento normal do sistema. (RAMOS, 2002, p. 177).

PDP/INSS 2022, observa-se essa perspectiva:

As servidoras e os servidores devem ser responsáveis pelo seu autodesenvolvimento. Isto implica em ser o agente e condutor da própria carreira e vida. Devem estabelecer objetivos pessoais e profissionais e caminhar em direção a eles, buscando ações para atingi-los. (BRASIL, 2022, p. 7).

Em complementação ao incentivo do autodesenvolvimento, que seria capaz de gerir o sujeito frente à instabilidade do mercado de trabalho, o PE prevê como objetivo educacional a promoção da formação contínua e permanente dos indivíduos, para “estimular uma cultura de aprendizagem e atualização.” (BRASIL, 2013b, p. 30).

Outra finalidade explícita no documento é o desenvolvimento integral dos agentes de aprendizagem, considerados em suas dimensões cognitiva, física e emocional. De acordo com o PE, o domínio cognitivo se relaciona à forma de pensar do indivíduo, seu processo mental; o domínio físico se relaciona com os sentidos e com qual estilo<sup>41</sup> cada pessoa se identifica; o emocional se refere a “como nos sentimos em termos psicológicos e fisiológicos.” (BRASIL, 2013b, p. 26).

Desprovidos das determinações históricas, culturais e econômicas, os “agentes da aprendizagem” (educandos e educadores) são resumidos a sua dimensão biológica, a qual se pretende desenvolver na integralidade. Isso evidencia que a proposta de integralidade, na verdade, não é efetivamente integral, já que desconsidera outras dimensões constitutivas do ser humano.

### 3.2.2 Teoria do capital humano, pedagogia tecnicista e pedagogia das competências

Explicitadas a visão de mundo que conforma a Instituição e a visão dos sujeitos que se deseja formar, torna-se mais fácil compreender as ideias pedagógicas que são mobilizadas para atingir os objetivos educacionais com mais eficiência.

A formação dos trabalhadores está claramente orientada para a adaptação às novas exigências socioeconômicas, expressas no contexto de uma instituição pública que opera a política previdenciária. Um dos aportes conceituais do PE é a *Educação Corporativa*:

Educação corporativa representa uma nova dimensão de T&D [Treinamento e Desenvolvimento]. Uma dimensão moldada para a era do conhecimento, levando em consideração as necessidades cada vez maiores de se agregar valor aos negócios. A adoção do conceito sinaliza investimento estratégico

41 Os estilos são: visual, auditivo e tátil-cinestésico.

de competências essenciais ao negócio. Caracteriza um avanço no processo de ensino/aprendizagem das empresas, na medida em que ajusta os processos educacionais oriundos do meio acadêmico, às práticas, características e necessidades das organizações. (ROCHA-PINTO *et al* 2010, p. 109 apud BRASIL, 2013b, p. 25).

Esse alinhamento da atividade educacional com as exigências do mercado é característica da teoria do capital humano. O projeto faz referências à teoria do capital humano ao destacar a importância de investir recursos na elevação do nível de escolaridade dos servidores, favorecendo a sua valorização, que é o maior patrimônio da instituição e fator decisivo para o alcance das metas institucionais.

Segundo aponta Saviani (2013), a teoria do capital humano é a expressão mais característica da concepção produtivista da educação. Suas ideias foram formuladas no final dos anos de 1950 e início dos anos de 1960, período dominado pela economia keynesiana e pela política do Estado de bem-estar. Elas disseminaram-se hegemonicamente a partir dos anos de 1970 e foram reformuladas a partir da década de 1990:

No entanto, após a crise da década de 1970, a importância da escola para o processo econômico-produtivo foi mantida, mas a teoria do capital humano assumiu um novo sentido. O significado anterior estava pautado numa lógica econômica centrada em demandas coletivas, tais como o crescimento econômico do país, a riqueza social, a competitividade das empresas e o incremento dos rendimentos dos trabalhadores. O significado que veio a prevalecer na década de 1990 deriva de uma lógica voltada para a satisfação de interesses privados, “guiada pela ênfase nas capacidades e competências que cada pessoa deve adquirir no mercado educacional para atingir uma melhor posição no mercado de trabalho”. (GENTILI, 2002, p. 51 apud SAVIANI, 2013, p. 430).

Os elementos pedagógicos desdobrados da teoria do capital humano possuem uma orientação tecnicista caracterizada pela administração científica do trabalho, da qual a expressão é a racionalização do processo ensino-aprendizagem, conferindo ao professor e ao aluno papéis coadjuvantes. Essa orientação pedagógica tem como base a *teoria dos sistemas*, por meio da qual a equalização social é identificada com a adaptação ao sistema – de forma a alcançar o equilíbrio – e a psicologia comportamental de Skinner.

No Brasil, a pedagogia tecnicista foi amplamente incorporada a partir da ditadura civil-militar, que adotou um modelo econômico associado-dependente, reforçando a presença de empresas internacionais no país cujo modelo organizacional de elevação geral da produtividade levou à adoção dessa pedagogia na formação dos trabalhadores, conforme nos explica Saviani (2013).

No novo contexto de produção econômica baseada em tecnologia leve, de base

microeletrônica flexível, com necessidade de trabalhadores polivalentes produzindo objetos diversificados, em pequena escala, direcionados a nichos específicos de mercado, a estabilidade no emprego deu lugar à noção de empregabilidade: trabalhadores em constante atualização de suas capacidades para disputarem cotidianamente as posições no mercado de trabalho.

Outra noção que emerge dessa reconversão produtiva é a “qualidade total” (SAVIANI, 2013), que se expressa em dois vetores, externo e interno. O vetor externo é traduzido pelo imperativo de satisfação total do cliente; e o interno pela captura da subjetividade dos trabalhadores, conduzidos a “espontaneamente” vestirem a camisa da empresa.

No INSS, as estratégias de captura das subjetividades são percebidas por meio da disseminação da gestão participativa. Embora apresente uma roupagem democrática, não democratiza a elaboração e o direcionamento da política pública previdenciária. Essa gestão promove a participação no nível da execução e solução de problemas, clamando por uma identificação dos trabalhadores com os objetivos estratégicos da Instituição, estes decididos de forma alheia a sua participação.

Assim como a teoria do capital humano foi ressignificada para a compatibilização com o novo contexto, os princípios de racionalidade, eficiência e produtividade da pedagogia tecnicista assumem uma nova conotação: o controle se desloca do processo, agora flexibilizado, para os resultados; e a avaliação destes buscará garantir a eficiência e a produtividade.

Como exemplo da perspectiva tecnicista com características originais e remodeladas (neotecnicismo), o PE tem como uma de suas concepções educacionais a Gestão por processos:

Na gestão por processos é fundamental o pensamento sistêmico, que consiste no entendimento das relações de interdependência entre os diversos componentes de uma organização, bem como entre a organização e o ambiente externo.

Segundo Davenport (1994), processo é um grupo de tarefas interligadas logicamente, que utilizam os recursos da organização para gerar os resultados estabelecidos.

O objetivo da gestão por processos é otimizar e melhorar a cadeia de processos, que deve ser desenvolvida para atender as necessidades e expectativas das partes interessadas. Essa gestão parte do princípio da mínima utilização de recursos e do máximo índice de acertos. (BRASIL, 2013b, p. 26).

Embora se verifique a ênfase nos processos e a referência ao pensamento sistêmico e tributário da teoria dos sistemas – já mencionada –, a gestão por processos pretende diluir os

limites anteriormente estabelecidos pelos departamentos específicos, especializados em atividades também específicas, imprimindo fluidez à demanda do cliente (*input*), à qual a organização agrega valor, e entrega ao mesmo cliente (*output*). Esse processo é orientado pela racionalização de recursos e pelos resultados, o que nos remete à ressignificação da orientação tecnicista.

Outro direcionamento amplamente adotado pelo Instituto, compatível com a orientação tecnicista, diz respeito ao objetivo educacional de desenvolver competências individuais e institucionais, com respaldo e fundamentação na legislação nacional de desenvolvimento de pessoas da administração pública federal. Como pode ser observado,

(...) O êxito do empresário e do trabalhador no século XXI terá muito que ver com a maximização das suas competências cognitivas. Cada um deles produzirá mais na razão direta de sua maior capacidade de aprender a aprender, na medida em que o que o empresário e o trabalhador conhecem e fazem hoje não é sinônimo de sucesso no futuro. [...] A capacidade de adaptação e de aprender a aprender e a reaprender, tão necessária para milhares de trabalhadores que terão de ser reconvertidos em vez de despedidos, a flexibilidade e modificabilidade para novos postos de trabalho vão surgir cada vez com mais veemência. (FONSECA, 1998, apud DUARTE, 2001, p. 65).

O lema “aprender a aprender” presente no núcleo das ideias da pedagogia nova também sofreu ressignificações: dizia respeito à capacidade de buscar conhecimentos por si mesmo e de se adaptar a uma sociedade na qual esse indivíduo desempenharia um papel determinado em benefício do coletivo social.

Na reconfiguração da ordem econômica, já está consensuado que não há lugar para todos: não há lugar para todos que atingem a idade para ingressar na População Economicamente Ativa e nem para os trabalhadores dispensados pela automação nos processos produtivos que buscam maximização da produtividade e do lucro. Nesse contexto, “aprender a aprender” significa estimular os trabalhadores ao constante aperfeiçoamento de suas capacidades, para que se tornem cada vez mais empregáveis e possam tentar escapar da exclusão.

Escapar da exclusão nesse novo cenário de drástica diminuição do emprego formal aponta apenas para o incremento da informalidade, que significa precarização de direitos trabalhistas. Para que essa alternativa seja digerida pela classe trabalhadora, ela se traveste com a ideologia da proatividade, da criatividade, da inovação, da autonomia, do esforço, do empoderamento, do empreendedorismo, do “empresário de si mesmo” e do combate ao autoritarismo da relação de emprego formal.

A base psicopedagógica desse lema se ancora no construtivismo piagetiano, que parte da concepção naturalista e biológica para conceber o sujeito como construtor de esquemas de apreensão sensório-motor e conceitual, em busca de equilíbrio com o meio físico e social. Segundo esse entendimento, a fonte do conhecimento não está na percepção, mas na ação. A inteligência, por sua vez, não interpreta e reproduz os dados da sensibilidade e sim constrói o conhecimento.

A partir da década de 1990, o construtivismo se tornou referência para a proposição de reformas educacionais em vários países, mas também sofreu metamorfoses:

Nesse discurso neoconstrutivista, tão disseminado nos dias de hoje, são pouco frequentes as menções aos estádios psicogenéticos (sensório-motor, pré-operatório, operatório concreto, operatório formal). (...) A retórica neoconstrutivista “funciona como um filme em câmera lenta que representaria uma imagem imóvel depois da outra, em vez de chegar à fusão de imagens”; “tende ao êxito e não à verdade: encontra sua satisfação na conquista do fim prático perseguido e não na construção ou explicação.” (RAMOZZI-CHIAROTINO apud SAVIANI, 2013, p. 436).

A teoria construtivista se alinhou à pedagogia das competências, surgida em 1960 a partir do aporte comportamental behaviorista. Superou os limites do condutivismo pela incorporação da psicologia cognitiva, identificando as competências com os esquemas adaptativos piagetianos de equilíbrio e acomodação. Com o neoconstrutivismo, a ideia de processo adaptativo se mantém, mas os esquemas conceituais prévios que poderiam garantir ao sujeito o conhecimento do meio e o êxito na adaptação são suprimidos.

Para a pedagogia das competências, a adaptação ao meio natural e material é alcançada pelas competências cognitivas, já a adaptação ao meio social, pelas competências socioafetivas. “Aprender a aprender” significa o autodesenvolvimento em busca do constante aperfeiçoamento dessas competências.

No PE, a pedagogia das competências transcende o âmbito estritamente educacional e se expande para um modelo de gestão: a Gestão por competências:

A gestão por competências tem despertado interesse cada vez maior por possibilitar a adoção de estratégias para alcançar a efetividade nos resultados organizacionais. De acordo com Fleury (2001, p. 190) “[...] competência é um saber agir responsável e reconhecido, que implica mobilizar, integrar, transferir conhecimentos, recursos, habilidades que agreguem valor econômico às organizações e valor social ao indivíduo”. As competências abrangem saberes subjetivos e individuais, que são desenvolvidos ao longo da vida de forma permanente e contínua. (BRASIL, 2013b, p. 27).

De acordo com Ramos (2010), a pedagogia das competências possui as seguintes

raízes: filosófica no existencialismo e empirismo, epistemológica no pragmatismo, sociológica no funcionalismo, política no liberalismo e psicológica no construtivismo. Compartilha com a pedagogia nova e o tecnicismo as mesmas raízes filosóficas e epistemológicas, razão pela qual a coexistência dessas orientações não é contraditória ou conflituosa, senão complementar.

Conforme explica Saviani (2013), o deslocamento dos eixos do processo educacional do aspecto lógico para o psicológico, dos conteúdos para os métodos, do professor para o aluno, do esforço para o interesse, da disciplina para a espontaneidade, negligencia a importância do ensino e assume que as aprendizagens significativas são aquelas que o indivíduo realiza por si mesmo, cabendo ao educador intervir pedagogicamente apenas para contribuir para o alcance dessa capacidade. Nesse sentido, “é mais importante o aluno desenvolver um método de aquisição, elaboração, descoberta, construção de conhecimentos do que aprender os conhecimentos descobertos e elaborados por outras pessoas.” (RAMOS, 2010, p. 199).

Em consonância com o que vem sendo explicitado, observa-se no PE o aporte conceitual da Andragogia, “arte e ciência de ajudar os adultos a aprender.” (BRASIL, 2013b, p. 26). Nessa concepção, o adulto já possui autonomia e experiência acumulada. Para desenvolver a prontidão e a motivação para a aprendizagem, é necessário que o conhecimento esteja relacionado com situações reais e seja fonte para resolução de problemas.

Curioso notar que o PE recruta a referência de Paulo Freire em diversos momentos, ainda que as ideias pedagógicas do documento não façam parte do espectro político do autor<sup>42</sup>. Entretanto, para tratar da educação de adultos, âmbito no qual Freire é reconhecido nacional e internacionalmente, o autor não figura como referência. Esse fato sugere que o caráter político da proposta freireana não se mostra conveniente para os objetivos educacionais do Instituto, ou que sua citação nas outras ocasiões se trata de uma apropriação superficial de suas ideias.

#### **4. Considerações finais**

Embora se manifeste por meio de um campo conceitual aparentemente progressista, a ideia de sustentabilidade e inclusão do(s) regime(s) previdenciário(s) camufla o sentido da

42 Tal fenômeno tem ocorrido com frequência para reivindicar sua crítica à educação preocupada apenas com a transmissão de conhecimentos, por ele denominada “bancária”, e sua abordagem que conferia centralidade ao estudante no processo de ensino-aprendizagem.

transformação dessa política, que é de rebaixamento do sistema público ao nível básico, a fim de expandir o nicho de mercado da previdência privada entre os trabalhadores com maior poder aquisitivo.

A sustentabilidade e a inclusão, tão evocadas socialmente nos dias atuais, significam, nesse contexto: legitimar a participação cada vez mais restrita do Estado na manutenção do sistema previdenciário; criar ideologicamente a necessidade de equilíbrio entre as receitas auferidas e os gastos com benefícios; fomentar a cultura policlesca de combate às fraudes; e limitar o sistema ao nível básico, já que a ampliação da cobertura (inclusão) se pauta pela receita da parcela da classe trabalhadora com relações trabalhistas mais precárias. Com essa orientação, a política pública previdenciária se aproxima de políticas assistencialistas, de combate à pobreza, compatíveis com o neoliberalismo.

Como materialização desse direcionamento, além das reformas paramétricas que restringem tanto o acesso quanto os valores de benefícios, o INSS está se transformando em uma unidade gestora das aposentadorias e pensões dos servidores públicos das autarquias e fundações públicas, com vistas a centralizar e diminuir os gastos administrativos com a previdência social pública.

Outra medida nessa direção, apresentada pela máscara da “modernização”, é a intensificação da utilização das tecnologias da informação, que simplificam o trabalho, estimulam a multifuncionalidade do trabalhador e dispensam cada vez mais a contratação de trabalhadores especializados, já que os conhecimentos mais específicos da profissão são suprimidos ou transferidos às máquinas.

Nesse contexto, a formação dos servidores assume e potencializa algumas tendências como, por exemplo, de rebaixamento técnico. Isso pode ser percebido através do enfraquecimento dos conteúdos relativos à realidade social, conhecimento forjado principalmente na interação entre os sujeitos sociais (servidores e trabalhadores atendidos pela Previdência Social), atualmente suprimida pela intensificação das mediações virtuais.

Essa desqualificação profissional, somada ao estímulo da cultura de combate às fraudes, impulsiona a formação de subjetividades hostis à realidade contraditória e complexa a que são submetidos os trabalhadores atendidos pelo INSS. Deste modo, os servidores acabam por adotar uma postura de desconfiança e de restrição do acesso a benefícios nos casos que suscitam dúvidas, postura compatível com o aumento de indeferimentos que vem sendo observado<sup>43</sup>.

43 Baseada em boletim estatístico da Previdência Social, a Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG) elaborou documento em que se verifica que, no ano de 2020,



Restringir a atuação dos servidores ao manejo da lei e dos sistemas significa suprimir a dialética, a natureza contraditória da própria realidade, que não pode ser apreendida pela legislação traduzida em sistemas informatizados, porque estes se submetem à lógica formal e não à lógica dialética.

Ademais, sob o aparente refúgio progressista da busca pelo desenvolvimento integral e pela autonomia, as finalidades pedagógicas institucionais promovem uma formação limitada à integralidade biológica do ser humano, que considera suas dimensões cognitiva, psicomotora e emocional; negligencia, entretanto, sua dimensão histórico-social. A autonomia, por sua vez, não alcança o conhecimento e o poder de decisão sobre os princípios e fundamentos da prática social na qual os servidores estão envolvidos. Diz respeito, tão somente, à necessidade de autodesenvolvimento, de solução de situações problemáticas no cotidiano do trabalho e de construção de conhecimento para a organização.

Não por acaso a Instituição lança mão da concepção tecnicista e da pedagogia das competências. Enquanto a primeira racionaliza o processo educacional, deslocando a definição dos princípios e dos objetivos do professor para a área técnica estratégica institucional, a segunda mobiliza os mecanismos mais eficientes de adaptação dos sujeitos ao meio.

Nos marcos da sociedade capitalista, a educação profissional e tecnológica confere centralidade ao trabalho na sua acepção negativa, que aliena ao ser humano a natureza (pela separação do trabalhador e do produto do seu trabalho), a sua atividade de produzir (ditada pelo comprador da força de trabalho), assim como o seu ser genérico (pela transformação da vida produtiva em meio de subsistência):

Pois, em primeiro lugar, o trabalho, a *atividade vital*, a própria *vida produtiva*, aparecem ao homem apenas como um *meio* para a satisfação de uma necessidade, da necessidade da manutenção da existência física. Mas a vida produtiva é a vida genérica. É a vida que gera vida. No modo de atividade vital reside todo o caráter de uma *species*, o seu caráter genérico, e a atividade consciente livre é o caráter genérico do homem. A própria vida aparece apenas como *meio de vida*. (MARX, 2020, p. 325).

A ciência e a tecnologia apropriadas pelo capital se constituem em força produtiva contra a classe trabalhadora, na medida em que desempregam massivamente, aumentando o exército industrial de reserva<sup>44</sup>. Além disso, servem de instrumento para apropriação do

---

o percentual de benefícios concedidos foi apenas 5% maior que os benefícios indeferidos, sendo que, de 2017 a 2019, esse percentual foi de, no mínimo, 20%. (CONTAG, 2020).

44 “A situação daqueles que se encontram fora do mercado formal de trabalho é extremamente variada: os que

conhecimento dos trabalhadores, rebaixando a exigência de formação técnica, e intensificam a exploração daqueles que continuam empregados.

Ramos (2010) nos explica que “não é somente a intenção de ensinar e aprender que potencializam a aprendizagem, mas também a efetiva correspondência entre o conceito e sua capacidade explicativa do real, critério de verdade que deveria orientar a seleção de conteúdos. As metodologias proporcionam as mediações necessárias a esse processo, mas não o determinam diretamente”. (RAMOS, 2010, p. 79). Por essa razão, a educação a serviço da emancipação da classe trabalhadora não pode prescindir da compreensão, elaboração e controle dos princípios e finalidades educacionais, sob pena de cair no metodologismo.

## Referências

BECHARA, Evanildo. **Moderna gramática portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. **Comentários às Súmulas da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais**. KOEHLER, Frederico A. L. (Coord.). Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2016b.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. **Súmula 75**. Brasília, 12 de junho de 2013a. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=75&PHPSESSID=ni9uvqpemdbk651njdsisqt452>. Acesso em: 27 de jul. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 08 ago. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. **Carta de Princípios de Gestão e Governança**. Brasília: INSS, 2010.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. Diretoria de atendimento do INSS. Atendimento programado do Instituto Nacional do Seguro Social. *In: Ações premiadas no 13º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal - 2008*. Brasília. ENAP, 2009a. p. 85-99. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/388/1/livro-inovacao-13-concurso.pdf>. Acesso em: 27 de jul. 2022.

---

trabalham na informalidade, os que se desmoralizaram e não mais procuram emprego, os que vivem de favor ou das migalhas fornecidas pelo governo, os que preferem não trabalhar porque ganhariam menos que o custo de deixar os filhos em uma creche privada. Mas todos eles constituem um exército de reserva, na medida que podem entrar no mercado formal de trabalho caso existam oportunidades adequadas. (...) Este exército, tendo em vista que funciona como uma grande massa passível de integrar o exército formal de trabalho, pressiona todos os salários para baixo”. (MACHADO, 2019, p. 8).

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. **Projeto Educacional do INSS**. Brasília: INSS, 2013b.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Secretaria de Políticas de Previdência Social. **Previdência Social: Reflexões e Desafios**. Brasília: MPS, 2009b. 232 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Relações de Trabalho no Serviço Público. Coordenação-Geral de Negociação e Relações Sindicais. **Termo de Acordo Nº 2/2015**. Brasília: MP, 2015.

Compra de lugar na fila do INSS tem até televenda em SP. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 08/09/2004, Caderno Cotidiano. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u99260.shtml>. Acesso em: 08 ago. 2022.

CONTAG. **Benefícios previdenciários rurais negados pelo INSS já estão se igualando aos números de concedidos, denuncia CONTAG**. Contag.org, 03 de Setembro de 2020. Disponível em: <https://ww2.contag.org.br/beneficios-previdenciarios-rurais-negados-pelo-inss-ja-estao-se-igualando-aos-numeros-de-concedidos--denuncia-contag-20200903>. Acesso em: 27 jul. 2022.

CONTAG. **Dados estatísticos da previdência social demonstram aumento no número de benefícios rurais negados pelo INSS**. Brasília: Contag, 26 de agosto de 2020. Disponível em: [http://www.contag.org.br/imagens/ctg\\_file\\_1665018254\\_29082020084027.pdf](http://www.contag.org.br/imagens/ctg_file_1665018254_29082020084027.pdf). Acesso em: 27 jul. 2022.

DUARTE, Newton. **Sociedade do conhecimento ou sociedade das ilusões?** Quatro ensaios crítico-dialéticos em filosofia da educação. Campinas: Autores Associados, 2008.

DUARTE, Newton. **Vigotski e o “aprender a aprender”**: crítica às apropriações neoliberais e pós-modernas da teoria vigotskiana. 2ª Edição. Campinas: Autores Associados, 2001.

GENTIL, Denise Lobato. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990–2005**. 358 f. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2006.

GRANEMANN, Sara. **Para uma interpretação marxista da ‘previdência privada’**. 268 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2006

ILAESE. **Anuário Estatístico do ILAESE: trabalho & exploração**. v. 1, nº 3, outubro, 2021. São Paulo: ILAESE, 2021.

LUZ, Israel. Reconfiguração do Estado e recolonização do Brasil. *In*: ILAESE. **Anuário Estatístico do ILAESE: trabalho & exploração**. v. 1, nº 03, outubro, 2021. São Paulo: ILAESE, 2021.

MACHADO, Gustavo. Da população e do PIB às classes sociais e o capital: os motivos de uma sociedade doente. *In*: ILAESE. **Anuário estatístico do ILAESE: trabalho & exploração**. v. 1, nº 02, setembro, 2019. São Paulo: ILAESE, 2019.

MACHADO, Gustavo. O capitalismo brasileiro diante da assim chamada indústria 4.0. *In*: ILAESE. **Anuário Estatístico do ILAESE: trabalho & exploração**. v. 1, nº 03, outubro, 2021. São Paulo: ILAESE, 2021.

MARX, Karl *et al.* **História, natureza, trabalho e educação**. São Paulo: Expressão Popular, 2020.

OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo; TEIXEIRA, Sonia M. Fleury. **(Im)previdência social: 60 anos de história da Previdência no Brasil**. Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, 1989.

OURIQUES, Nildo. Estado e políticas públicas na América Latina. *In*: NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães (org.). **Estado e políticas sociais no Brasil**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001.

PAIVA, Beatriz Augusto de; HILLESHEIM, Jaime; CARRARO, Dilceane. **Previdência Social e trabalho: supressão de direitos no capitalismo dependente**. SER Social, Brasília, v. 18, n. 39, p. 349-373, jul-dez/2016. Disponível em: [https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/14285/12603](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/14285/12603). Acesso em: 27 jul. 2022.

PAIVA, Beatriz Augusto de; OURIQUES, Nildo Domingos. **Uma perspectiva latino-americana para as políticas sociais: quão distante está o horizonte?** Katálysis. Florianópolis, v. 9, n. 2, p. 166-175, jul./dez. 2006.

RAMOS, Marise. **A pedagogia das competências: autonomia ou adaptação?** São Paulo: Cortez, 2002.

RAMOS, Marise. **Trabalho, educação e correntes pedagógicas no Brasil: um estudo a partir da formação dos trabalhadores técnicos da saúde**. Rio de Janeiro: EPSJV, UFRJ 2010.

SAVIANI, Demerval. **Educação brasileira – Estrutura e Sistema**. Campinas: Autores Associados, 2012.

SAVIANI, Demerval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2013.

SAVIANI, Demerval. **Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações**. 11a. ed. rev. Campinas: Autores Associados, 2011.