

Ramine Mirelle Mendes Pereira <sup>1</sup>  
Felipe Fróes Couto <sup>2</sup>  
Roney Versiani Sindeaux <sup>3</sup>

## **Mudanças Normativas para uma Nova Administração Pública no INSS: Considerações sobre a Transição dos Modelos na Gestão de Pessoas**

### **RESUMO**

O presente artigo visa analisar, a partir de um estudo descritivo, o modelo normativo de gestão de pessoas do INSS, a partir dos dois modelos de Administração Pública – Burocracia e Nova Administração Pública – para que se possa perceber quais foram as mudanças implementadas na gestão da autarquia nos últimos anos. Em relação à caracterização do modelo de gestão do INSS, verificou-se existir tanto aspectos que são típicos de organizações burocráticas, como também da perspectiva gerencial. Foram identificados aspectos relacionados à Burocracia no exercício da autoridade; na legalidade das ações; na impessoalidade dos servidores; na estrutura hierárquica; nos valores da competência técnica e da meritocracia e na previsibilidade de ações e procedimentos. Também foram identificados aspectos relacionados à Nova Gestão Pública na questão do treinamento, da recompensa, da avaliação de desempenho e no estabelecimento de princípios gerais de gestão e governança e em princípios específicos relacionados à gestão das agências e dos servidores.

Palavras-Chave: Administração Pública; Gestão de Pessoas; Estatuto dos Servidores.

### **ABSTRACT**

*This article aims to analyze, from a descriptive study, the normative model of INSS's people management, from the two models of Public Administration - Bureaucracy and New Public Management – to make noticeable what were the changes implemented in the management the autarchy in recent years. With regards to the characterization of INSS management model, it has been found to exist both aspects which are typical of bureaucratic organizations and new public management practices. It was identified aspects related to bureaucracy in the exercise of authority; the legality of actions; the impersonality of the servers; in the hierarchical structure; the values of technical competence and meritocracy and predictability of actions and procedures. It was identified aspects related to New Public Management on the issue of training, reward, performance evaluation and the establishment of general principles of management and governance and specific principles related to the management of agencies and servers.*

*Key-Words: Public Management; People Management; Servers Statute.*

---

<sup>1</sup> Bacharel em Administração pela Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES. (raminemirelle@yahoo.com.br)

<sup>2</sup> Professor de Educação Superior na Universidade Estadual de Montes Claros - UNIMONTES; Mestre em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. (felipe.froes@outlook.com)

<sup>3</sup> Professor de Educação Superior na Universidade Estadual de Montes Claros - UNIMONTES; Doutor em Economia e Mestre em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. (ronneyvs@yahoo.com.br)

## Introdução

Conforme Vieira (2011, p. 07), “a sociedade brasileira vem sofrendo constantes mudanças nas últimas décadas fazendo com que crenças e valores sofram transformações numa velocidade cada vez maior.” Nessa mesma perspectiva, a autora defende que não se pode negar a existência de mudanças na competição entre as empresas, na velocidade das operações e na democratização da informação e do conhecimento, o que leva ao desafio dos gestores de conviver com as transformações que atingem as pessoas em seu ambiente de trabalho. “Para enfrentar esse enorme desafio, os profissionais têm a sua disposição um conjunto de técnicas, modelos e conceitos que evoluíram muito nos últimos anos e que moldaram a nova Administração de Recursos Humanos.” (VIEIRA, 2011, p. 07). Da mesma forma, na Gestão Pública essas transformações também geraram efeitos que se tornaram mais evidentes com a Reforma Gerencial, que objetivou introduzir aspectos culturais e práticas gerenciais modernas das instituições privadas na Administração Pública.

Contemporaneamente, o imaginário social ainda nos remete costumeiramente a uma visão de Administração Pública marcada por uma excessiva burocratização (comumente pensamos em longas filas, ineficiência nos processos, dificuldade em ter solicitações atendidas, gestão inflexível, etc.). Ainda é muito presente a ideia de um modelo de gestão tradicional, cuja característica é uma estrutura formal incapaz de atender as demandas sociais e de cumprir com as funções sociais propostas para promover a cidadania (SILVA, 1997).

Com base nessas premissas, entende-se que, em busca de uma maior eficiência no mercado, decorrente de uma maior competição entre as empresas, as práticas de gestão têm buscado cada vez mais sofisticação e resultados. A partir da reforma gerencial, alguns dos avanços obtidos no setor privado têm sido assimilados no setor público. Com vistas a identificar algumas dessas práticas no INSS de Montes Claros/MG, o presente artigo tem como tema a transição da Burocracia à Nova Administração Pública na gestão de pessoas.

O objetivo é analisar, a partir de um estudo descritivo, o modelo de gestão de pessoas do INSS em Montes Claros/MG, caracterizando-o com base nas vertentes da Administração Burocrática e da Nova Gestão Pública para que se possa analisar como está a evolução dos processos de gestão na autarquia. O foco, portanto, volta-se à delimitação teórica desses modelos de gestão pública no país e à descrição de aspectos presentes na autarquia. O tipo de pesquisa empregada neste trabalho é a descritiva. Na percepção de Prodanov e Freitas (2007), uma pesquisa descritiva se caracteriza pela observação de fatos, bem como o registro, análise, classificação e interpretação deste, sem que haja interferência por parte do pesquisador.

Quanto ao método da pesquisa, a principal técnica utilizada foi a documentação que, conforme Andrade (2007), é aquela composta pela pesquisa documental e a bibliográfica. A pesquisa documental é aquela feita de fontes primárias, para Marconi e Lakatos (1992, p.43), “documentos de fonte primária são aqueles de primeira mão, provenientes dos próprios órgãos que realizaram as observações”. Os principais documentos utilizados ao longo desta pesquisa foram a legislação, as cartilhas e os manuais institucionais que definem as práticas da autarquia, e buscou-se analisar e associar os aspectos presentes nos referidos textos aos respectivos modelos de gestão pública, de modo a caracterizar essa transição na autarquia e identificar as mudanças na gestão de pessoas em Montes Claros/MG.

## Noções Conceituais de Administração Pública

A noção hegemônica de Administração Pública centra-se no atendimento de necessidades sociais pelo Estado, que se organiza para exercer suas funções, que são definidas pelo processo político e social de uma nação. Segundo a perspectiva de Brandião et al. (2007, p. 12), Administração Pública é “o conjunto de órgãos criados pelo governo e geridos por



administradores para atender às necessidades do povo. Cada órgão tem uma função especializada, e o conjunto de órgãos ou pessoas jurídicas forma o serviço público.” Na mesma perspectiva, para Granjeiro (2002, p. 23) citado por Vieira et al. (2011) a Administração Pública pode ser definida como “o conjunto de órgãos e entidades destinados a satisfazer, de forma regular e contínua, as necessidades sociais nos termos da lei”.

É importante, a partir desses conceitos, entender que é o povo, mediante um processo político, quem define a amplitude e os limites da ação estatal. Assim, a ação da Administração Pública pode ser tanto mais presente quanto ausente conforme define a sociedade. Nesse sentido, conforme Brandão et al. (2007), a Administração Pública possui como uma de suas razões de ser o objetivo de prestar serviços que atendam às necessidades do povo, pois são estes que através dos impostos pagos, mantêm o Estado. As contribuições feitas pelos cidadãos voltam para os mesmos através de bens e serviços, e cabe aos administradores públicos a tarefa de gerir esses bens e serviços atendendo à comunidade, finaliza o autor.

A administração pública possui características peculiares que a diferencia da administração privada. Como Chanlat (2002) enfatiza, a iniciativa privada defende princípios como eficiência, produtividade, desempenho, competência, liderança empresarial, qualidade total, cliente, produto, marketing, excelência, reengenharia etc., em seu nível organizacional. Já no que tange ao serviço público, sua natureza tem embates sociais cujo interesse remete à ética do bem comum, objetivando assim “a riqueza comum, a saber o conjunto dos princípios, das regras, das instituições e dos meios que permitem promover e garantir a existência de todos os membros de uma sociedade humana.” (Petrella 1996 apud Chanlat, 2002, p. 03)

Já os princípios da Administração Pública seguem um molde mais engessado e restrito, pois devem respeitar restrições legais e jurídicas, frutos de um processo político que legitima a sua existência e atuação. É com base nessas premissas, que se entende que, no caput do Art. 37 da Constituição Federal de 1998, “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Na visão de Carvalho Filho (2012), são estes princípios expressos da Administração Pública, pois são os que são mencionados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988). Além destes, são reconhecidos também os princípios da supremacia do interesse público, que visa direcionar as ações públicas para um bem coletivo; o da autotutela, que se refere à capacidade da Administração de rever e corrigir seus próprios atos; o da indisponibilidade, referente ao uso dos bens públicos; o da continuidade dos serviços públicos; o da segurança jurídica e os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Fica evidente que a orientação dada pelos princípios da administração pública visa proporcionar o bem-estar à coletividade, enquanto que na iniciativa privada o objetivo primordial é o lucro. Essa questão diferencia substancialmente a forma pela qual analisamos as organizações, pois os objetivos e a razão de ser de cada uma influenciam diretamente as formas pelas quais elas se estruturam e operam no dia a dia. Em razão disso, além das diferenças citadas, inúmeras outras podem ser trazidas: não há concorrência ou competição para o Estado, que é, via de regra, monopolista em suas iniciativas; a ação governamental é extremamente abrangente, enquanto negócios privados só atuam em determinados segmentos; o Estado possui poder coercitivo, o regime jurídico é amplamente restrito pela lei, etc.

Nesse sentido, é importante enfatizar que a Administração Pública é tema de interesse para todas as pessoas, pois é através dela que a sociedade tem seus direitos e deveres sociais assegurados e atendidos. Os problemas enfrentados pela Administração Pública são reconhecidamente complexos e envolvem temas de grande relevância social, como a questão cultural, das desigualdades sócio-econômicas, da qualidade de vida e da garantia da dignidade de subsistência das pessoas. A eficiência, acima de tudo, não se constitui para

o Estado apenas como uma medida de alcance de objetivos, mas como requisito para a promoção da cidadania.

### **Da Administração Patrimonialista à Burocrática**

Na Administração Patrimonialista, “o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza. Os cargos são considerados prebendas. A res publica não é diferenciada das res principis.” (BRASIL, 1995, p. 15). Campelo (s.d.) reforça que o modelo patrimonialista era baseado nos modelos de Estados Absolutistas instaurados nos séculos XVII e XVIII, momento em que o patrimônio do Monarca Absoluta se mesclava com o patrimônio público, formando uma distinção imperceptível entre o que era público e privado.

Devido ao Estado possuir essas características, conforme Brasil (1995), este era propenso à corrupção e ao nepotismo nesse tipo de administração, porém, o capitalismo e a democracia conseguiram dominar a sociedade, o que acarretou na distinção do Estado da sociedade civil e o mercado. A administração pública burocrática iniciou-se, conforme Brasil (1995), como resposta à necessidade de um novo modelo de administração pública, tendo em vista que a patrimonialista tornara-se antiquada. Segundo o autor,

(A Administração Pública Burocrática) Surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional-legal. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre a priori. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso são sempre necessários controles rígidos dos processos, como por exemplo na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas. (BRASIL, 1995, p. 15)

Max Weber (1864 – 1920) define Burocracia como “um sistema social organizado por normas escritas visando uma racionalidade e igualdade no tratamento de seus públicos, clientes ou participantes”. (LODI, 1981, p. 91). Como precursor da “escola” da Sociologia Burocrática, Weber acreditava que a administração baseada nessa forma de organização, asseguraria um tipo de dominação que o mesmo denominava de racional-legal.

Robbins et al. (2011), define Burocracia como sendo uma Estrutura Organizacional que tem como característica o excesso de especialização e formalização, onde as tarefas são organizadas em departamentos funcionais, há uma centralização de autoridade e “a amplitude de controle é reduzida e o processo decisório acompanha a cadeia de comando.” (p.477). Segundo Weber, citado por Nogueira e Santana (2000), burocracia é uma manifestação da lógica do capitalismo contemporâneo, que determina normas de controle sobre o agir das organizações da sociedade, tanto no âmbito do setor privado, como nos órgãos governamentais. Ainda na perspectiva de Weber, citado por Nogueira e Santana (2000, p. 06) no que tange à defesa da forma burocrática, tem-se que

é, sobretudo, uma forma de fazer justiça através de sua própria impessoalidade, porque cria igualdade de oportunidades, ou mais precisamente, porque, através da abertura de exames, dá a todos as pessoas de talento uma chance de exercer um posto de trabalho ou um cargo. A instauração da burocracia bane as formas personalistas de nomeação que em sociedades anteriores resultavam do arbítrio do soberano, de seus protegidos e, de um modo geral, dos poderosos.



No modelo de gestão burocrático, há uma rígida hierarquização e especialização das funções. Se em uma organização ocorre algum conflito entre autoridade e competência, espera-se que os regimentos burocráticos como normas, hierarquia e especialização possam resolvê-los. (SANDRONI, 1996)

Aburocracia no Brasil, de acordo com Campelo (s.d.), surgiu em 1930, durante o crescimento da indústria no país, onde o Estado assumia papel crucial, interferindo consistentemente no setor de produção de bens e serviços. E, para atualizar a administração pública vigente no Brasil, conforme o autor, criou-se o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) em 1930. Campelo (s.d., p. 309) finaliza que “Não seria exagerado entender que a implantação da administração burocrática é uma consequência da emergência do capitalismo no País, considerando, tal assertiva, para a realidade brasileira [...]”.

Outro aspecto a ser destacado, segundo Brasil (1995), era que a garantia do poder do Estado se dava através do controle, fazendo com que este voltasse para si fugindo da missão básica que o regia, que era a de servir à sociedade. Esse modelo de gestão burocrática que era caracterizado pelo “foco excessivo em mecanismos de controle, tendo como resultado a redução da eficiência, de mecanismos de transparência e da objetividade da Administração” (MOTTA, 2013, p. 84), passa então a se mostrar ineficiente, tendo em vista que os cidadãos desejavam um modelo de gestão que atendesse suas necessidades, que fosse voltado para os interesses públicos e também mais eficientes. Assim, de acordo com Bresser (2007) por volta dos anos 1980, houve uma passagem da administração burocrática para a nova administração pública, que foi então, conforme o autor, uma consequência da necessidade de melhorar a eficiência e diminuir os custos dos serviços sociais e científicos que o estado estava começando a efetuar.

## **Da Administração Pública Burocrática à Nova Administração Pública.**

O surgimento da Nova Administração Pública está ligado, segundo Paes de Paula (2005) aos movimentos de Reforma do Estado, que teve suas origens na Europa e nos Estados Unidos. Para compreender o que é esse movimento, faz-se necessário recorrer a sua origem. Durante as décadas de 1980 a 1990, a América Latina passou por uma crise de governabilidade e credibilidade, quando emergiram os problemas sociais, políticos e econômicos, o que gerou uma indagação quanto à ineficiência do setor público, decorrente de suas práticas burocráticas (PAES DE PAULA, 2005).

No Reino Unido, devido à necessidade de resposta ao avanço no mercado internacional de outros países “a cúpula do governo inglês procurou aumentar os níveis de produtividade e realização no campo da economia, da política, do governo, das artes e das ciências” (HEELAS, 1991, apud PAES DE PAULA, 2005, p. 37). Resgataram-se os valores vitorianos, como “o esforço e o trabalho duro, cultivando-se também a motivação, a ambição criativa, a inovação, a excelência, a independência, a flexibilidade e a responsabilidade pessoal.” (MORRIS, 1991, apud PAES DE PAULA, 2005, p. 37). Já nos Estados Unidos, “se desenvolvia o culto a excelência” (Du Gay, 1991 apud PAES DE PAULA, 2005, p. 37), tomando como filosofia a essência do American dream, ou seja, o ufanismo da era Reagan fora resgatado, dando-se ênfase à iniciativa individual como meio de oportunidade de crescimento e de progresso.

O início desse movimento no Brasil está ligado à reforma ocorrida em 1967 pelo Decreto-Lei 200, na tentativa de mudar a Administração Pública Burocrática que se mostrava falha. No decreto-lei citado “realizou-se a transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, a fim de obter-se maior dinamismo operacional por meio da descentralização funcional.” (BRASIL, 1995, p. 19).

Porém, como destaca Brasil (1995), as reformas operadas pelo Decreto-Lei 200/67,

não conseguiram provocar mudanças consideráveis na administração pública central, pois “não desenvolveu carreiras de administradores públicos de alto nível, preferindo, ao invés, contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais.” (BRASIL, 1995, p.20). Por volta dos anos 70, houve uma nova tentativa de modernizar a administração pública, que foi a criação da SEMOR - Secretaria da Modernização. Esta contava com a participação de jovens administradores públicos, que objetivava a implantação de novas técnicas de gestão, principalmente na área de recursos humanos da administração pública federal.

Outra tentativa de reformar a burocracia, relatada por Brasil (1995), ocorreu no início dos anos 80, com a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização –PrND, cujo objetivo era revitalizar e agilizar as organizações do Estado, descentralizar a autoridade, melhorar e simplificar processos administrativos e promover a eficiência. A Nova Administração Pública no Brasil, conforme Paes de Paula (2005), era o modelo ideal para a reforma do Estado, tendo como responsável por dirigir o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), bem como adaptar o modelo gerencial dos outros países à realidade nacional, o ex-ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira.

Foi durante o governo Collor, conforme Bresser-Pereira (2007), que se viu claramente a necessidade de mudança na forma de administrar no Brasil. “A onda ideológica neoliberal vinda do Norte, tornou-se dominante na sociedade – e a pressão contra o Estado e sua burocracia apenas aumentava” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 06).

Segundo Bresser-Pereira (2005), a reforma objetivava: a) eliminar a crise fiscal, por meio de rigoroso controle das despesas e dos aumentos das receitas públicas; b) a transição da administração pública burocrática para gerencial, tendo foco nos resultados em detrimento do controle dos processos; c) uma melhora do atendimento das demandas dos cidadãos, por meio da criação de instituições mais descentralizadas e próximas dos cidadãos. Ainda de acordo com Bresser-Pereira (2007), a Reforma da Gestão Pública tinha como inspiração as estratégias da empresa privada. Nova Administração Pública foi o nome dado à nova teoria, que envolvia “uma série de ideias desenvolvidas a partir do final dos anos 1980 que buscavam tornar os administradores públicos mais autônomos e responsáveis, e as agências executoras dos serviços sociais mais descentralizadas”. (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 03-04)

Sendo assim, pode-se perceber que a administração pública sofreu, como ainda vem sofrendo, mudanças na maneira de atuar, pois a sociedade passou por grandes transformações no sentido de não mais aceitar tudo de forma apática.

Essa maior complexidade atribuída aos processos de gestão indica a necessidade de uma atuação diferenciada na gestão pública. Observa-se, nesse sentido, que a nova Gestão Pública visa dar às organizações públicas melhores formas de atuar no alcance de seus fins, a partir de práticas típicas da gestão privada, como a análise ponderada de seus recursos e dos fins alcançados, das normas que daí surge, da eficiência das decisões tomadas, da estrutura hierárquica, da gestão do seu conhecimento em nível organizacional, e estar atento aos efeitos colaterais de uma estrutura excessivamente rígida. Por esse motivo, leituras sobre formas contemporâneas de gestão de pessoas são importantes e dão uma perspectiva renovada e modernizadora para a gestão pública, oportunidades significativas de evolução.

## **A Administração de Recursos Humanos no Setor Público.**

Uma vez abordados aspectos gerais da administração pública, é importante notar que esta também se diferencia da administração privada no que tange às relações de trabalho, uma vez que esta, no setor público, é regida por leis próprias, e não pela CLT. Essa relação formal é prevista no Art. 37 ao Art.41 da Constituição Federal de 1988. Sobre o assunto,

De acordo com a Lei nº 8.112, de 11/12/90, cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades cometidas a um servidor, sendo criado por lei, em número certo, possuindo denominação própria. Os servidores ocupantes de cargo público são regidos por um estatuto, possuindo uma relação jurídica estatutária com o Poder Público (MELLO, 2001; apud SANTANA, 2011, p. 26 - 27).

Conforme Araújo et al. (2008), a finalidade do trabalho na gestão pública também é uma característica que a distingue da gestão privada, pois na empresa privada a contratação de funcionários está ligado à obtenção e aumento de lucros. Já na relação de trabalho no Estado, espera-se que o trabalhador seja eficiente e eficaz não para a obtenção de lucros, mas para prestar serviços de qualidade para a sociedade – afirma o autor.

Marconi (s.d., p. 03) cita duas funções da administração tradicional de recursos humanos no setor público: “rotinas de processamento de tarefas administrativas relacionadas ao pagamento, aos benefícios da aposentadoria e afins; e a proposição de leis, regras e outros regulamentos relativos ao tema.” E, conforme o autor, esse setor dentro do órgão público brasileiro, restringe-se ainda a um “departamento de pessoal”.

A não existência de diretrizes para políticas de recursos humanos, de acordo com Marconi (s.d.), leva à predominância de uma área de Recursos Humanos, no serviço público, excessivamente burocratizada e ineficiente. Torna-se esta ainda uma área que somente reagem às solicitações das demais áreas e de seus funcionários – enfatiza Marconi (s.d.):

Uma gestão de problemas, emergencialista, que trabalha para “apagar incêndios” constantemente. Como é de se esperar, uma gestão de problemas está sempre priorizando as tarefas rotineiras e emergenciais. As atividades mais estratégicas, como a definição de políticas para contratar, capacitar (quando há capacitação) e remunerar funcionários, entre outras, ficam em segundo plano. Por consequência, termina-se atuando sob um modelo de “balcão” para o atendimento pontual das demandas de categorias com maior poder de pressão. (MARCONI, s.d., p. 03)

Ainda sobre essa característica tradicional na área de administração de recursos humanos no setor público, tem-se: “seleção, treinamento e remuneração não desenvolvendo qualquer ação no campo das relações coletivas ou como instâncias mediadoras dos conflitos dentro das diversas instituições ou órgãos.” (NOGUEIRA, 2004, p. 06). No setor privado, ainda na concepção desse autor, quando surgem conflitos entre os trabalhadores e sindicato, a empresa busca investir em seu maquinário, modernizando as relações industriais e humanas. Porém, quando se trata do Estado, a resposta aos confrontos é bastante demorada, pois sua gestão de pessoas é inapta para tal – defende o autor.

Conforme Brasil (1995, p. 27), “a legislação que regula as relações de trabalho no setor público é inadequada, notadamente pelo seu caráter protecionista e inibidor do espírito empreendedor”, e enfatiza que houve alguns equívocos na Constituição de 1988 no campo da administração de recursos humanos. Através da institucionalização do Regime Jurídico Único, iniciou-se o processo que uniformizava o tratamento para com todos os servidores da administração direta e indireta, relata o autor.

O ingresso no serviço público é limitado através de concurso público, invalidando outros tipos de seleção que poderiam tornar mais flexível a forma de recrutar, pois, segundo este autor, os concursos públicos são realizados de forma desmedida, sem uma avaliação regular da real necessidade de funcionários, e existem longos períodos sem que ocorram novas seleções, inviabilizando assim a criação de carreiras. Outro ponto negativo é que, devido aos

servidores públicos serem estáveis, muitos funcionários não valorizam seus postos, de modo que eficiência e a ineficiência perdem importância (BRASIL, 1995).

Na perspectiva de Marconi (s.d.) o número de concursos públicos é baixo, mas o número de contratados é elevado, o que acarreta uma lacuna relevante entre as gerações de funcionários. De acordo com o autor, o fomento para o ingresso na carreira pública está ligado à segurança, estabilidade e, principalmente, o aumento de salário decorrente do tempo de serviço (não necessitando de um bom desempenho para obtenção deste).

Para Marconi (s.d.), alguns dos problemas enfrentados nas relações humanas nos serviços públicos são: ausência de diretrizes para o desenvolvimento do funcionário dentro das instituições, devido à falta de treinamento e progressão na carreira; se esta progressão na carreira existir, ela vem relacionada à permanência durante anos no cargo como gratificação por tempo de serviço; os salários que são devidos aos funcionários são antagônicos aos que são pagos aos da iniciativa privada, decorrente das regras que norteiam a formação do preço nos dois setores, o que faz com que algumas pessoas prefiram atuar no setor privado; as inúmeras gratificações oferecidas aos funcionários dos órgãos públicos acabam maquiando o salário real, dificultando a transparência para com os servidores, entre outros.

É perceptível que todos esses fatores contribuem para a formação de um Estado que possua um quadro de funcionários desmotivados, sem estímulos para a inovação, para a melhoria contínua, para a busca por um bom desempenho, aumento de produtividade ou necessidade de desenvolvimento próprio. Uma estrutura de trabalho rígida e que não considera os atributos e esforços do trabalhador, nesse sentido, contribui para que haja acomodação no serviço público, uma vez que não faz diferença, para o trabalhador, se seus níveis de desempenho estão altos ou baixos – importa apenas o tempo de serviço.

Segundo Nunberg (1998), durante as décadas de 70 e 80, o controle uniforme e centralizado da administração de pessoal no setor público começou a mudar, devido à pressão para com o governo para que melhorasse a eficiência administrativa e tornasse a prestação de serviço pública mais habilidosa ao público, que se tornava cada vez mais exigente. Alguns países, segundo o autor, passaram a direcionar seus esforços na tentativa de redução das despesas no serviço público simultaneamente à otimização do desempenho do governo, ocasionando em algumas reformas administrativas na questão da gestão de pessoas.

As primeiras mudanças estratégicas na gestão e controle nas “experiências da Volvo sueca e da Toyota japonesa (volvismo e toyotismo), baseadas nos grupos semiautônomos, na integração flexível do trabalho, na multifuncionalidade e na busca da qualidade total,” (NOGUEIRA, 2004, p. 08) têm influenciado fortemente uma mudança no Estado no campo dos serviços e processos. Tais mudanças, ainda na perspectiva do autor, estão surgindo nas empresas públicas, porém com outras nomenclaturas “por meio das formas participativas de gestão, trabalho em equipe, grupos de discussão, formação de comissões, programas de qualidade nos serviços, etc.” (NOGUEIRA, 2004, p. 08), podendo assim, beneficiar e auxiliar na solução de conflitos no âmbito das relações do setor público ressalta o autor.

Brasil (1997) relata que, com a inserção de novas práticas na Nova Administração Pública no Brasil, vêm ocorrendo de forma progressiva mudanças no governo, que se fundamentam, essencialmente, “na profissionalização e na valorização do servidor público.” (p. 08 e 09). Sob esse pressuposto, afirma o autor:

Uma nova política de recursos humanos vem sendo implementada para atender aos papéis assumidos pelo Estado, de caráter regulatório e de articulação dos agentes econômicos, sociais e políticos - de crescente importância no mundo contemporâneo – além do aprimoramento na formulação de políticas públicas e na prestação dos serviços públicos. (BRASIL, 1997, p. 09)



Ainda na perspectiva da nova administração de recursos humanos no serviço público, Marreiros (2007) relata que vem sendo feita a tentativa de integrar características positivas do modelo de gestão do setor público e do privado, buscando o envolvimento dos funcionários, através de liderança participativa, tanto interna como externamente.

Em relação aos funcionários, Marconi (s.d.), ressalta que os mesmos têm sido reconhecidos como peças importantes para a organização pública. A gestão estratégica de Recursos Humanos no setor público, então, é conceituada como “a definição de políticas e diretrizes em relação aos recursos humanos para aumentar a habilidade dos servidores – e, por consequência, do próprio órgão público – para realizar seu trabalho de modo a alcançar seus objetivos.” (MARCONI, s.d., p. 04).

Na nova forma de administração de recursos humanos, o interesse público deve ser identificado e criado uma noção do que o mesmo representa, de forma a partilhar interesses e responsabilidades. Valorizar os interesses da sociedade e não apenas administrar o dinheiro público de forma egoísta, é outro aspecto da nova administração, relata o autor. A ação democrática é exercida, pois se pensa estrategicamente em conjunto, de forma participativa e em colaboração (MARREIROS, 2007).

Observa-se que as mudanças propostas na gestão de Recursos Humanos nas organizações públicas têm visado a uma melhoria das práticas a partir de técnicas consolidadas na iniciativa privada, sem se desvincular da complexa realidade pública. Contudo, trata-se de um movimento ainda não consolidado no Brasil, visto que o país ainda apresenta traços dos modelos de gestão anteriores (patrimonialista e burocrático). Nesse sentido, estudos sobre a transição das práticas existentes nas organizações podem contribuir significativamente para entender processos de transição e transformação na gestão pública.

### **Aspectos analisados relacionados ao Modelo Burocrático de Gestão de Pessoas no INSS.**

Para analisar o sentido burocrático presente no exercício da autoridade do INSS, parte-se das proposições de Weber (1999), que fundamenta sua noção de autoridade em premissas que, nas organizações públicas, se baseiam no direito público e regem o princípio das competências oficiais fixas. A primeira premissa é que existe uma distribuição fixa das atividades regularmente necessárias para realizar os fins da organização – deveres oficiais dos trabalhadores; a segunda é que os poderes de comando também estão fixamente distribuídos, e os meios coativos que eventualmente são empregados também estão delimitados por regras e, por fim, para o cumprimento regular dos deveres e o exercício dos respectivos direitos criam-se procedimentos planejados, executados por pessoal qualificado.

O caráter legal das normas e regras tipicamente presente no modelo burocrático é possivelmente identificado dentro do INSS através da observância do Regimento Interno do INSS - aprovado pela Portaria MPS nº 296, de 09 de Novembro de 2009. O registro dessas normas é encontrado no Plano Anual de Ação, que tem o objetivo de programar a execução das atividades, e controlá-las através dos indicadores de desempenho e metas para cada ação ou projeto, definindo ainda as responsabilidades para o cumprimento da atividade, constituindo assim outra característica da burocracia, que é a formalização e padronização dos procedimentos. Nesse sentido,

Os gestores devem, em cada um dos níveis, contratualizar o alcance das metas previstas no Plano de Ação Anual, mediante assinatura de um Termo de Compromisso de Resultados, no qual a autoridade superior compromete-se a viabilizar os meios e recursos necessários ao cumprimento do acordo. (INSS, 2010a)

Observe-se que as ações dos trabalhadores e o exercício do comando na autarquia é regido por documentos formais que devem estar formalmente estabelecidos, de modo que não há um processo dinâmico de exercício de liderança, mas apenas um acordo entre aqueles que executam as atividades e aqueles que as coordenam, em uma espécie de “contrato institucional” que segue padrões rigidamente formais, independentemente dos efeitos das ações tomadas nas realidades dos interessados.

Também é possível se falar em um sentido burocrático atribuído à questão da impessoalidade dos servidores na autarquia. Conforme Weber (1999), dentro do modelo burocrático, a impessoalidade nas relações tem enfoque voltado mais para a administração do cargo do que com a pessoa o ocupa. Nesse sentido, observa-se que a admissão via concurso público é voltado ao suprimento de cargos vacantes, e não a contratação de profissionais que atendam as necessidades da autarquia. Trata-se de uma série de restrições legais impostas à Administração Pública Direta e Indireta, in verbis:

**Art. 37:** (...) II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. (BRASIL, CRFB/1988)

**Art. 4º:** O ingresso nos cargos da Carreira do Seguro Social far-se-á no padrão inicial da classe inicial do respectivo cargo, mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, exigindo-se curso superior completo, em nível de graduação, ou curso médio, ou equivalente, concluído conforme o nível do cargo, observados os requisitos fixados na legislação pertinente. (BRASIL, Lei 10.855/2004)

Procuram-se pessoas pra ocupar um cargo, e essas vagas antes de serem preenchidas, precisam cumprir inúmeras exigências. O processo de seleção é extremamente rigoroso – e seleciona a partir dos conhecimentos dos candidatos e de suas habilitações acadêmicas ou profissionais. O processo seletivo da autarquia busca a impessoalidade pela não-discriminação dos candidatos por suas qualidades pessoais.

Também se faz necessário traçar alguns comentários sobre o sentido burocrático da hierarquia na autarquia. De acordo com Weber (1999), a hierarquia de cargos é um sistema hierárquico onde há o mandante e os subordinados compondo a autoridade da empresa, onde os inferiores são fiscalizados pelos superiores.

A hierarquia no INSS é composta pela Presidência da autarquia, que exerce comando em linha direta, respectivamente, para as Superintendências Regionais, para as Gerências Executivas e para as Agências da Previdência Social. Em linhas de assessoria direta, a presidência é apoiada pelo Gabinete da Presidência, pela Assessoria de Comunicação Social, pela Coordenação Geral de Planejamento e Gestão Estratégica, pela Coordenação Geral de Tecnologia e Informação e pelo Centro de Formação e Aperfeiçoamento do INSS. A Diretoria do INSS se submete diretamente à Presidência da autarquia, e se subdivide em Diretoria de Saúde do Trabalhador, Diretoria de Benefícios, Diretoria de Atendimento, Diretoria de Gestão de Pessoas, Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística, Procuradoria Federal Especializada (subordina as Procuradorias Regionais e Seccionais), Auditoria Geral (subordina as Auditorias Regionais) e Corregedoria Geral (subordina as Corregedorias Regionais) (INSS, 2010a).

Os valores burocráticos da competência técnica e da meritocracia também se encontram presentes nos valores expressos do INSS, que apresenta critérios para a seleção de gestores, líderes e outros benefícios relacionados à progressão de carreira que privilegiam “o mérito, a liderança e a democratização do acesso” (INSS, 2010a). Esses valores se traduzem

diretamente na recompensa dos servidores da autarquia, conforme se extrai em diferentes trechos da Lei 10.885/2004. Para fins, por exemplo, de progressão funcional – a passagem do servidor para um padrão de vencimento superior dentro de uma mesma classe, a lei estabelece requisitos (art. 7º, §1º, Inciso I):

- a) cumprimento do interstício de 18 (dezoito) meses de efetivo exercício em cada padrão;
- e b) habilitação em avaliação de desempenho individual correspondente a, no mínimo, 70% (setenta por cento) do limite máximo da pontuação das avaliações realizadas no interstício considerado para a progressão; (BRASIL, Lei 10.855/2004)

Da mesma forma, para a promoção dos servidores, que é a passagem do último padrão de uma classe para o primeiro padrão da classe imediatamente superior, as exigências também tangem determinados requisitos (art. 7º, §1º, Inciso II), in verbis:

- a) cumprimento do interstício de 18 (dezoito) meses de efetivo exercício no último padrão de cada classe; b) habilitação em avaliação de desempenho individual correspondente a, no mínimo, 70% (setenta por cento) do limite máximo da pontuação das avaliações realizadas no interstício considerado para a promoção; e c) participação em eventos de capacitação com carga horária mínima estabelecida em regulamento. (BRASIL, Lei 10.855/2004)

Percebe-se que dois grandes fatores influenciam a questão da ascensão profissional dentro da autarquia: a antiguidade e a avaliação. Para fins de promoção, avalia-se também a capacidade do indivíduo de estar constantemente aprimorando suas competências técnicas, o que reforça as noções de meritocracia e técnica analisadas.

Por fim, constata-se também a previsibilidade do comportamento e das ações. Conforme Weber (1999), as organizações estabelecem previamente todas as suas ações e padrões para assim obter eficiência e minimizar os riscos.

No caso da autarquia, os princípios existentes no exercício da finalidade traduzem bem esse aspecto. São eles: Princípio da ampliação da proteção social e melhoria contínua dos serviços prestados; Princípio do reconhecimento automático de direitos; Princípio da contratualização da gestão; Princípio da integração e aperfeiçoamento gerencial contínuo do nível estratégico; Princípio da transparência nas decisões; Princípio da descentralização decisória com foco em resultados; Princípio da maior autonomia às instâncias técnicas dos órgãos e unidades descentralizados com provimento dos recursos necessários; Princípio da gestão por processos, com características empreendedoras; e o Princípio da profissionalização de todos os níveis da Instituição (INSS, 2010a). Busca-se, a partir desses princípios, anteciparem-se às situações do ambiente interno e externo, para segurança nos procedimentos e preservar a imagem institucional e o patrimônio.

Em suma, observa-se que os aspectos burocráticos são presentes nas questões referentes à observância de normas rígidas, ao exercício de autoridade, à formalização de processos, à impessoalidade no exercício das ações e na seleção dos servidores, à estrutura hierárquica enaltecida pela forte estrutura organizacional, ao enaltecimento dos valores de meritocracia e valorização da competência técnica e pela padronização de procedimentos com fins à redução de riscos e obtenção da eficiência.

A seguir, serão analisados aspectos referentes à gestão da autarquia no que se refere às práticas de gestão de pessoas advindas do setor privado que foram assimiladas em conformidade ao modelo da Nova Gestão Pública.

## **Aspectos analisados relacionados à Nova Adm. Pública na Gestão de Pessoas no INSS**

Conforme já discorrido no presente artigo, o modelo da Nova Administração Pública também pode ser caracterizado por adotar práticas da iniciativa privada nas instituições públicas, e o foco do controle passa a ser não no processo, mas nos resultados. Os principais resultados almejados pela autarquia são a ampliação e cobertura previdenciária, o fortalecimento da credibilidade junto à sociedade e a garantia da sustentabilidade dos regimes previdenciários, todos eles interligados de forma integrada (INSS, 2010b).

Para alcançar esses resultados, o foco da autarquia se volta para os seus processos internos, que são regidos pelo foco na gestão e no controle social, que são efetivados a partir de algumas diretrizes: o aperfeiçoamento da gestão estratégica e comunicação institucional; a simplificação e desburocratização das normas e processos e da uniformidade de procedimentos; e o fortalecimento dos controles internos, da gestão de risco e segurança institucional (INSS, 2010b).

Como forma de integrar a sociedade, a autarquia também estabelece como diretrizes conhecer o perfil do trabalhador e de sua família e fortalecer a educação previdenciária. Essas diretrizes são importantes na delimitação dos quatro objetivos principais definidos para a autarquia: Promover o atendimento com qualidade e o reconhecimento automático do direito; garantir a qualidade no pagamento de benefícios; minimizar as ocorrências de litígios e aperfeiçoar as decisões; e aprimorar a prevenção de riscos ocupacionais e mitigar os efeitos da incapacidade laboral (INSS, 2010b). O Controle desses resultados é feito mensalmente a partir de uma avaliação formal de resultados, na qual o gestor relata o desempenho de sua unidade por meio do correio eletrônico. Essa avaliação formal acontece em diversos níveis organizacionais, conforme estabelecido no Termo de Compromisso de Resultados:

Cada Agência da Previdência Social – APS deve ter metas específicas, fixadas de acordo com as suas particularidades, e observadas as ações e indicadores de desempenho aprovados nas diretrizes para a construção do Plano de Ação Anual. As metas são definidas pelos gestores das APS em conjunto com suas equipes, de forma participativa, observando parâmetros previamente definidos. Essas proposições são negociadas com o gerente executivo e, em seguida, com o superintendente regional. As metas consolidadas por Superintendência são, então, aprovadas pela Administração Central. (INSS, 2010a)

Para alcançar esses resultados, o INSS investe em treinamento de seus servidores por meio do programa de formação continuada básica e avançada, especialmente aos cargos e funções de coordenação gerencial, mas os servidores que desejam ocupar esses cargos e funções também têm acesso à formação gerencial básica no modelo EAD – Educação à Distância (INSS, 2010a). “Os cursos de formação gerencial devem observar os conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias para cada cargo ou função, aprovadas por resolução do presidente do INSS.” (INSS, 2010b). É importante lembrar que, conforme já visto, a Lei nº 10.855/2004 requer, para efeitos de progressão, que o servidor se habilite em determinados programas de capacitação. O programa se estrutura a partir de capacitações e cursos presenciais; capacitações e cursos à distância e comunidades virtuais e licença para cursos externos, mas também é prevista a possibilidade do programa conceder bolsas de estudo em cursos de educação de níveis médio à pós-graduação para os servidores efetivos (INSS, 2010b).

Os servidores integrantes da Carreira do Seguro Social são recompensados por três parcelas definidas pela Lei nº 10.855/2004, a saber: o vencimento básico, cujos valores são indicados nas tabelas constantes em lei; a gratificação de atividade exclusiva prevista na Lei



Delegada nº 13/1992 e a gratificação de desempenho de atividade do Seguro Social – GDASS, sendo esta última uma medida motivacional para melhoria do desempenho dos servidores em relação às metas. A GDASS é concedida a partir de uma avaliação de desempenho que tem o objetivo de desenvolver constante e permanentemente o servidor, adequando suas competências aos objetivos institucionais e buscando a melhoria da qualidade dos serviços prestados ao cidadão, e

(...) atua como importante instrumento de gestão, pois possibilita a avaliação dos processos de trabalho, permitindo a elaboração e o estabelecimento de Planos de Ação que favoreçam a melhoria da qualidade dos serviços e, também, permitam identificar necessidades de capacitação, orientando o crescimento pessoal e profissional dos servidores. (INSS, 2010a)

Essa avaliação de desempenho condiciona a já referida remuneração variável para os servidores relacionada ao cumprimento de metas, desde que sejam observados os critérios para cada ciclo de avaliação. É dado ao servidor o direito de auto-avaliação, de avaliação da chefia e da unidade, respectivamente. O modelo de avaliação de desempenho do INSS visa não apenas o cálculo da parcela variável da remuneração, mas, respectivamente, a(o): estreitamento das relações interpessoais e a cooperação dos servidores entre si e com suas chefias; favorecimento do trabalho em equipe e gestão participativa; valorização e reconhecimento do desempenho do servidor; fornecimento de subsídios à gestão de pessoas; identificação das necessidades de capacitação; promoção do desenvolvimento profissional dos servidores; alinhamento do desempenho aos objetivos e metas e aprimoramento dos serviços relacionados (INSS, 2010b).

O INSS estabelece alguns princípios que visam a uma forma mais adequada e justa de ocupação da função de liderança, a saber: os critérios de seleção dos gestores devem privilegiar o mérito, a liderança e a democratização do acesso; os gestores devem obter programas de formação continuada, programas estes acessíveis também a aspirantes de cargos de liderança; os gestores devem assumir a responsabilidade de que a construção da identidade organizacional depende de sua capacidade de mobilizar a equipe e que estes representam a instituição, razão pela qual os profissionais devem possuir condutas que refletem os valores institucionais (INSS, 2010a).

Também são previstos princípios gerais de gestão e governança, que dizem respeito aos métodos utilizados para tornar as práticas de direção mais transparentes, organizadas e legítimas, de forma a permitir o monitoramento do desempenho da instituição e a responsabilização dos gestores (INSS, 2010a).

Os princípios de gestão e governança são um instrumento na busca da excelência. Estão relacionados às ações tangíveis no que se refere àquilo que a Instituição faz, como faz e para quem faz, sem, contudo, deixar de considerar os resultados obtidos, como sustentá-los e como promover um ambiente propício à inovação e à melhoria contínua (INSS, 2010a).

Nesse sentido, são princípios do INSS: o foco no cidadão, pois os mesmos são possuidores de direito e merecem a devida atenção, de modo que sejam buscadas suas reais expectativas e necessidades para o atendimento responsável de suas demandas; a visão de 360°, que visa substituir a visão fragmentada da organização, e significa assegurar-se, diariamente, de que as agências estão adequadamente equipadas para acolher a sociedade e os servidores; a gestão democrática e participativa, que visa oportunizar e impulsionar a

participação da equipe nas decisões, criando assim um ambiente favorável à colaboração entre todos e o aperfeiçoamento profissional e individual de cada servidor; a valorização e o reconhecimento dos servidores, por meio do qual se procura respeitar a individualidade e a diversidade e dar oportunidade de voz aos servidores, e ainda, promover ações que objetivam otimizar as condições de trabalho, qualidade de vida e satisfação aos integrantes da equipe e o gerenciamento com ênfase no monitoramento ou controle diário de rotinas (INSS, 2010a).

Também são princípios do INSS o olhar para a Agência da Previdência Social (APS), priorizando-se o atendimento de boa qualidade, cuja consolidação depende que os requisitos necessários a este propósito sejam atendidos; a transparência nas decisões, que devem ser fundamentadas em critérios que atendam normas e diretrizes da organização e a contratualização da gestão, na qual se contratam o alcance das metas previstas no Plano de Ação Anual, mediante assinatura de Termos de Compromisso de Resultados (INSS, 2010a).

Em relação a estes últimos princípios, Bresser-Pereira (2007) afirma que enquanto a administração pública burocrática tem ênfase na supervisão, regulamentos rígidos e auditoria de procedimento; a Reforma Gerencial tem foco no “controle por resultados, a competição administrada por excelência, e a participação da sociedade no controle das organizações e políticas do Estado.” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 12). Esses controles são identificados na autarquia, quando se busca por um olhar individualizado, por transparência nas decisões, pelo acompanhamento pelos beneficiários, e pela responsabilização dos gestores.

Por fim, são ainda princípios de governança da autarquia a referida avaliação de desempenho dos gestores e servidores; o estímulo a inovação e melhoria contínua; a comunicação eficaz e sem barreiras; a gestão preventiva de riscos e fortalecimento do controle interno; o estímulo e respeito ao controle social e a sustentabilidade (INSS, 2010a).

São instituídos também princípios relacionados aos servidores, pois considera-se que à instituição compete o cuidado, o respeito às diferenças e às individualidades e a garantia de oportunidades iguais e de aperfeiçoamento e desenvolvimento contínuos. São esses princípios a valorização e o reconhecimento do servidor como agente público e cidadão, o respeito à diversidade e estabelecimento de relações eticamente responsáveis, o compromisso com a acessibilidade, a transparência e horizontalização das relações interpessoais, o estímulo à expressão de idéias e percepções, o conforto e segurança no ambiente de trabalho, o compromisso com a qualidade de vida, a atenção à saúde do servidor, o estímulo à educação e ao desenvolvimento integral contínuos e, por fim, o reconhecimento do desempenho funcional do servidor (INSS, 2010a).

A partir do exposto, pode-se entender que, a nível conceitual, o INSS está em fase avançada de transição do modelo burocrático ao gerencialista, visto que, por mais que haja algumas características da burocracia, como formalização de alguns procedimentos, normas e diretrizes bem definidas, há simultaneamente traços da gestão gerencialista, quando exposto sobre as práticas de gestão estratégica visando o bem estar do servidor, bem como algumas estratégias para facilitar o atendimento ao público, dentre outras já mostradas.

## Considerações Finais

Esse artigo objetivou caracterizar a transição da burocracia para a nova administração pública no INSS a partir de um estudo documental e descritivo. Vale ressaltar que pode haver diferenças entre o que é dito na pesquisa documental com o que ocorre na prática. Em relação à caracterização do modelo de gestão do INSS, verificou-se existir tanto práticas que são típicas de organizações burocráticas, como também da perspectiva da Nova Administração Pública. No entanto, as práticas burocráticas são ligadas à estruturação do órgão, como as avaliações de desempenho, sistema de remuneração estruturado, admissão de servidores



por meio de concurso público rigoroso, defesa da meritocracia na carreira pública, para assim mantê-lo em sintonia com os objetivos traçados. Apesar desse fato, o INSS apresenta grande mudança, pois nos princípios que o regem há a preocupação com os servidores e com os cidadãos que necessitam de atendimento.

Embora, o INSS apresente uma estrutura ainda burocrática, o fato de já haver criação de políticas para a valorização do servidor, dando incentivo a educação continuada, benefícios ligados à saúde, bem-estar físico e psicológico, gratificação por desempenho, equidade na possibilidade de assumirem funções de chefias, dentre outras características de busca pela motivação dos servidores, atendendo ao segundo objetivo específico que foi detectar as práticas motivacionais existentes na instituição para com seus servidores, contrapõe-se grandemente como foi visto no referencial teórico, aos primeiros modelos de administração pública seja no Brasil ou de outros países, onde pouco ou nada se fazia buscando incentivar os funcionários públicos.

Pode-se então perceber que semelhantemente ao setor privado, como é o modelo de gestão inspirador da Nova Administração Pública, o INSS tem buscado a melhoria da qualidade de atendimento às necessidades dos seus servidores, como também dos cidadãos.

Finalizando, reforça-se que tanto o INSS, como outros órgãos públicos ou até mesmo empresas privadas que almejam alcançar seus objetivos, devem inicialmente dar uma atenção às pessoas envolvidas no processo, que são as executoras das atividades principais da empresa e que, se já há um reconhecimento no atendimento às exigências intrínsecas dos indivíduos, que isso não fique apenas nos planos, mas que seja criada uma estrutura que possibilite que isso aconteça. Sugere-se a elaboração de outras pesquisas regulares com os funcionários para que se possa verificar as práticas da organização em relação aos princípios adotados, para que sejam constatadas discrepâncias ou incoerências entre a organização enquanto planejada e a organização enquanto vivida.

## REFERÊNCIAS

AKTOUF, O. A administração entre a tradição e a renovação. Trad. Roberto Fachin e Tânia Fischer. São Paulo: Atlas, 1996.

ALBERT, H. Aronson. A Personnel Perspective. Public Personnel Review. Vol. XXII, n° 1, Janeiro de 1956.

ANDRADE, Maria Margarida de. Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos na graduação. São Paulo: Atlas, 2007.

ARAÚJO, R. M.; FERREIRA, M. R. L.; GOMES, F. P. Gestão de Pessoas no Setor Público: um estudo dos níveis de conflito a partir da visão interacionista. In: ENCONTRO DA DIVISÃO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA/APB DA ANPAD – EnAPG, 12 a 14 de Novembro de 2008. Salvador: Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração. Disponível em: <<http://unipe.br>> ; Acesso em: 02/07/2013

BRANDIÃO, H. J.; PALASSI, M. P.; FERREIRA, D.N.A. Administração Pública. Faculdade de Administração, 2007. Disponível em < <http://www.faad.icsa.ufpa.br>> Acesso em 02/06/2013

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 200 de 15 de Fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília: Imprensa Oficial, 1967.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.855 de 1º de Abril de 2004. Dispõe sobre a reestruturação da Carreira Previdenciária, de que trata a Lei no 10.355, de 26 de dezembro de 2001, instituindo a Carreira do Seguro Social, e dá outras providências. Brasília: Imprensa Oficial, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. A Nova política de recursos humanos: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília: MARE, 1997. Disponível em <[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)> Acesso em 02/07/2013

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Plano diretor da reforma do aparelho do estado. Brasília: MARE, 1995. Disponível em: <[www.bresserpereira.org.br](http://www.bresserpereira.org.br)> Acesso em: 02/07/2013

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter K. (Org.). Reforma do Estado e administração públicagerencial. 7. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2005. p. 21-28. Disponível em: <<http://bresserpereira.org.br>> Acesso em 15/03/2013

\_\_\_\_\_. Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial. In: INTERVENÇÃO NO VI FÓRUM DA REFORMA DO ESTADO. Rio de Janeiro, 1º. de outubro de 2007. Disponível em: <<http://bresserpereira.org.br>> Acesso em 15/03/2013

CAMPELO, Graham StephanBentzen. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos - Recife: Ciência & Trópico, v.34, n. 2, 2010. Disponível em: <[www.periodicos.fundaj.gov.br](http://www.periodicos.fundaj.gov.br)> Acesso em: 02/07/2013

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. Metodologia Científica: para uso dos estudantes universitários. 3ª Ed. São Paulo: Mc Graw – Hill do Brasil, 1983.

CHANLAT, Jean-François. O gerencialismo e a ética do bem comum: a questão da motivação para o trabalho nos serviços públicos. In: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002

DU GAY, P. Enterprise culture and ideology of excellence. New Formations, n. 13, p. 45-61, 1991.

GRANJEIRO, J. Wilson. Administração Pública. 10a. ed. Brasília: Vestcon, 2002.

HEELAS, P. Reforming the self: enterprise and the characters of thatcherism. In: KEAT, R.; ABERCROMBIE, N. (Eds). Enterprise Culture. Routledge: London, 1991.

INSS. Carta de Princípios de Gestão e Governança. Brasília: 2010a.

\_\_\_\_\_. Guia do Servidor: o nosso papel na construção de um novo tempo. Brasília: 2010b.

LODI, João Bosco. História da Administração. 7ª Ed. São Paulo: Livraria Pioneira, 1971.

MAIA, F. S. N.; PINTO, M. V. L. Disfunções burocráticas em gestão de pessoas. Trabalho de Conclusão de Curso Pós Graduação em Gestão de Pessoas. Brasília – Dezembro 2007. Disponível em: <[www.portal2.tcu.gov.br](http://www.portal2.tcu.gov.br)> Acesso em: 15/07/2013

MARCONI, M. D. A., LAKATOS, E. M. Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 1992.

MARCONI, Nelson. Políticas integradas de recursos humanos para o setor público. Universidade Federal do Ceará. Disponível em: <[www.solar.virtual.ufc.br](http://www.solar.virtual.ufc.br)> Acesso em: 15/07/2013

MARREIROS, João. Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública: implicações do novo serviço público na gestão das pessoas. Disponível em <[prof.santana-e-silva](http://prof.santana-e-silva)> Acesso em: 20/07/2013

MORRIS, P. Freeing the spirit of enterprise: the genesis and development of the concept

of enterprise culture. In: KEAT, R.; ABERCROMBIE, N. (Eds.). Enterprise Culture. Routledge: London, 1991.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. O Estado da Arte da Gestão Pública. Revista de Administração de Empresas. Rio de Janeiro – RJ, Brasil, vol. 53, n. 1, janeiro-fevereiro 2013. Disponível em: <rae.fgv.br> Acesso em 18/03/2013

NIGRO, Felix. Administração de Pessoal no Serviço Público ( Public Administration) Nova Iorque: Henry Holtand Company, 1959 - Traduzido pela Fundação Getúlio Vargas, 1ª ed. Em português, agosto 1996.

NOGUEIRA, R. P.; SANTANA, J. P. Gestão de Recursos Humanos e Reformas do Setor Público: Tendências e Pressupostos de uma Nova Abordagem. Disponível em:<www.opas.org.br> Acesso em: 20/06/2013

NUNBERG, Barbara. Gerência de recursos humanos no setor público: lições da reforma em países desenvolvidos. Brasília: ENAP, 1998.

Disponível em <www.enap.gov.br> Acesso em: 18/03/2013

PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração Publica Brasileira Entre o Gerencialismo e a Gestão Social. Revista de Administração de Empresas. Vol. 45, n. 1, jan-mar 2005. Disponível em: <rae.fgv.br> Acesso em: 08/03/2013

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. – Novo Hamburgo: Feevale, 2013. Disponível em <http://www.feevale.br> Acesso em: 03/08/2013

ROBBINS, Stephen P., JUDGE, Timothy A. E SOBRAL, Filipe. Comportamento organizacional - teoria e prática no contexto brasileiro - PEARSON / PRENTICE HALL (GRUPO PEARSON), 14ª EDIÇÃO - 2011

SANDRONI, Paulo. Dicionário de Economia e Administração. São Paulo: Editora Nova Cultural do Livro Ltda, 1996.

SANTANA, Talyhane Pires. Motivação no serviço público municipal: um estudo de caso feito à luz da Teoria de Frederick Herzberg. Monografia apresentada ao Curso de Administração, Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Salvador: 2011. Disponível em: <http://www.valorintelectual.com.br> Acesso em 10/03/2013

SOVIENSKI, Fernanda; STIGAR, Robson. Recursos humanos x Gestão de pessoas. Revista Científica de Administração, v. 10, n. 10, jan./jun. 2008.

Disponível em <http://www.faculdadeexpoente.edu.br> Acesso em 05/04/2013

VIEIRA, C. B.; BOAS, A. A. V.; ANDRADE, R. O. B. Motivação na Administração Pública: considerações teóricas sobre a aplicabilidade dos pressupostos das teorias motivacionais na esfera pública. Revista ADMpg Gestão Pública, v. 4, n. 1, 2011.

Disponível em: <http://www.admpg.com.br> Acesso em 10/03/2013

WEBER, Max. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; Revisão técnica de Gabriel Cohn - Brasília, DF : Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.