

# SER Social

COMUNICAÇÕES E  
POLÍTICAS SOCIAIS

Brasília (DF), v. 27, nº 56, de janeiro a julho de 2025

## A atualização da *cultura da crise* expressa na proposta do “INSS Digital”

*The update of the culture of crisis expressed  
in the “INSS Digital” proposal  
Actualización de la cultura de crisis expresada  
en la propuesta del “INSS Digital”*

**Jaime Hillesheim<sup>1</sup>**

<https://orcid.org/0000-0002-2798-6418>

**Germano Rama Molardi<sup>2</sup>**

<https://orcid.org/0000-0001-5249-5728>

Recebido em: 10/04/2024

Aprovado em: 08/07/2024

**Resumo:** Neste artigo, apresentamos o processo de digitalização do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), constitutivo de uma conjuntura mais ampla de “modernização” das atribuições do Estado, a partir de sua gestão de cariz neoliberal. Tal processo assume

1 Formação em Serviço Social e Direito. Doutor em Serviço Social. Docente do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Currículo Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/5960974102571301>>. E-mail: <[jaime.h@ufsc.br](mailto:jaime.h@ufsc.br)>.

2 Jornalista. Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Sociologia (UFRGS). Currículo Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/3564591003121068>>. E-mail: <[germanomolardi@gmail.com](mailto:germanomolardi@gmail.com)>.

particularidades na realidade brasileira, constituindo uma expressão do que denominamos como “atualização da *cultura da crise*”. Apesar dos anseios por desburocratização no acesso da população usuária aos benefícios previdenciários e por melhorias na qualidade de vida dos trabalhadores da autarquia, explícitos em documentos institucionais publicados em 2017 (no início da implementação do INSS Digital), a realização concreta do referido processo apresenta outras feições. Por meio de uma pesquisa documental e de revisão bibliográfica, foi possível constatar que o cenário contemporâneo é de aumento das filas e dos recursos junto ao Conselho de Recursos da autarquia, de fechamento das Agências da Previdência Social, de redução do quadro funcional e, portanto, de inviabilização do acesso aos direitos sob a sua guarda.

**Palavras-chave:** Estado digital; cultura da crise; INSS Digital.

**Abstract:** In this article, we present the digitalization process of the National Social Security Institute (INSS), part of a wider context of “modernization” of the state’s attributions based on its neoliberal management. This process takes on particular characteristics in Brazil and is an expression of what we call “updating the culture of crisis”. Despite the desire to reduce bureaucracy in the user population’s access to social security benefits and improvements in the quality of life of INSS workers, explicit in institutional documents published in 2017 (at the beginning of the implementation of “INSS Digital”), the concrete execution of this process presents other features. Through documentary research and reviewing the literature, it was possible to see that the contemporary picture is one of an increase in queues and appeals before the institution’s Appeals Board, closing of Social Security Agencies, reduction in staff and, therefore, of hampered access to the rights under its control.

**Keywords:** Digital State; culture of crisis; INSS Digital.

**Resumen:** En este artículo presentamos el proceso de digitalización del Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS), constitutivo de un contexto más amplio de “modernización” de las atribuciones del Estado a partir de su gestión neoliberal. Este proceso adquiere particularidades en la realidad brasileña, constituyendo una expresión de lo que llamamos “actualización de la cultura de la crisis”. A pesar del deseo de reducir la burocracia en el acceso de la población usuaria a las prestaciones de la

seguridad social y de mejorar la calidad de vida de los trabajadores de las autoridades locales, explícito en documentos institucionales publicados en 2017 (al inicio de la implementación del “INSS Digital”), la implementación concreta de este proceso presenta otras características. Gracias a una investigación documental y una la revisión bibliográfica, se ha podido comprobar que el escenario contemporáneo es de aumento de colas y recursos en el Consejo de Apelaciones del municipio, cierre de Agencias de Seguridad Social, reducción de personal y, por tanto, inviable el acceso a los derechos bajo su protección.

**Palabras clave:** Estado digital; cultura de crisis; INSS Digital.

## Introdução

No presente artigo, temos o objetivo de debater a atualidade da *cultura da crise* (MOTA, 2015) e suas implicações contemporâneas para a seguridade social brasileira no contexto da adoção de tecnologias digitais voltadas à operacionalização das políticas sociais. As contradições do referido processo serão abordadas em particular no que concerne às mediações entre os trabalhadores do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a população usuária da política previdenciária. Política, por sinal, que se insere na dinâmica da produção e da “valorização de valor”, cujos recursos advêm de parte da renda nacional, que é transformada em benefícios previdenciários.<sup>3</sup> Objetiva-se cotejar as intenções expressas no início da implementação da política do “INSS Digital”, a partir de resultados indicados depois de quase seis anos desde o início do citado processo. Concomitantemente, serão analisadas as interpretações que entidades de classe (nacionais e internacionais) fazem acerca das causas e consequências da “crise”<sup>4</sup> em que se encontra a autarquia em questão e das formas mais efetivas de combatê-las.

---

3 Este artigo constitui um conjunto de reflexões sobre o tema que vêm sendo desenvolvidas pelo autor e estão vinculadas ao projeto intitulado: “Os desafios do acesso e das intervenções profissionais nas políticas sociais diante das tecnologias de informação e de comunicação (TIC)”, financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) – Chamada CNPq/MCTI/FNDCT nº 40/2022.

4 Todas as ocorrências em que fizemos referência à “crise” da Seguridade Social no Brasil, a citada palavra e suas correlatas na língua portuguesa serão colocadas entre aspas. Tal decisão, de caráter semântico e político, decorre do entendimento, concordando-se com Silva (2012) e Salvador (2010), de que a mencionada “crise” (em particular, na forma contemporânea que ela assume na Previdência Social) dá-se não por uma condição intrínseca ao modo de financiamento previsto para ela na Constituição Federal de 1988, mas na justa medida em que o que ocorre é a *não observância* do texto constitucional.

No âmbito nacional, as principais empresas privadas de comunicação dedicaram diversas matérias jornalísticas para descrever a “crise” da Previdência Social durante o ano de 2023. Buscaram razões para a sua existência e indicaram caminhos, segundo seus próprios entendimentos, para a superação de sua condição “crítica”. Por outra via, entidades nacionais representantes de servidores do INSS, como a Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social (Fenasps), também vêm constantemente incidindo sobre a problemática, realizando suas mobilizações. No que tange à implementação do INSS Digital, os sucessivos governos parecem assumir para si algumas diretrizes que eles próprios requisitam ou “espontaneamente” assimilam de entidades internacionais de “colaboração” com os distintos Estados nacionais, como o Banco Mundial (BM) e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Por isso, convém também analisar a atual “crise” do INSS e sua digitalização na esteira das mencionadas “recomendações”.

O artigo é constituído de duas seções, além da introdução e das considerações finais, de modo que está inscrito em um contexto maior de realização de uma pesquisa, na qual a “crise” do INSS constitui-se como ponto de partida e manifestação da problemática investigada. Dentre os instrumentais metodológicos inclui-se a coleta de matérias jornalísticas, publicadas no ano de 2023, nos portais *on-line* da imprensa burguesa, que têm a “crise” do INSS como temática. Para o presente artigo, os dados coletados das notícias e dos editoriais foram cotejados com os dados disponibilizados no Portal da Transparência da Previdência Social e também com o relatório: “*Uma bomba-relógio chamada INSS: a urgente e necessária reestruturação da maior autarquia pública da América Latina*”, publicado em 2022 pela Fenasps. Além disso, também foram realizadas a busca e a coleta de relatórios e documentos que tenham a digitalização do Estado como objeto, publicados por organismos internacionais como o BM e a OCDE.

### **A atualização da *cultura da crise*: a visão salvacionista das tecnologias para garantir a eficiência dos benefícios e serviços previdenciários no Brasil**

No ano de 2003, a OCDE publicou o documento intitulado: “*E-governo: um imperativo*” (2003), no qual caracteriza o *e-gov* (“governo

eletrônico”) como “o uso das tecnologias de informação e comunicação [TIC], em particular a *internet*, como ferramentas para aprimorar o governo” (OCDE, 2003, p. 11). Segundo o órgão,

o impacto do governo eletrônico ao nível mais amplo é simplesmente um melhor governo, permitindo melhores resultados, serviços de maior qualidade, melhor envolvimento com os cidadãos e melhora nos indicadores-chave. Os governos e as administrações públicas serão e deverão continuar a ser julgados de acordo com estes critérios estabelecidos para o sucesso (OCDE, 2003, p. 11).

A organização afirmava que as iniciativas do governo eletrônico deveriam focar a resolução de problemas complexos que são compartilhados entre as instituições governamentais e, portanto, enfatizava a colaboração com o setor privado nesse sentido. Não é por acaso que, no léxico da OCDE, os usuários das políticas públicas são considerados clientes, que devem ser o foco quando houver a elaboração de respostas aos problemas, de modo que o Estado se mantenha “responsivo”. Cabe notar que as “sugestões” em torno da modificação do caráter do Estado estão inscritas em um processo histórico mais amplo, vinculado à crise estrutural do modo de produção capitalista, em que as formas de contra-arrestar a queda tendencial nas taxas de lucro se tornam cada vez mais nefastas do ponto de vista do trabalho. Tais particularidades se expressam no rebaixamento do valor da força de trabalho, nas novas e mais precárias formas de uso e controle da referida força, na destruição ecológica, na ampliação dos conflitos entre Estados nacionais, bem como no avanço do que Mézáros chama de “aventureirismo financeiro” (MÉSZÁROS, 2011).

Encontra-se articulada à referida crise estrutural, como tentativa de resposta, a reestruturação produtiva, compreendida como “o movimento de posição (e reposição) dos métodos de produção de [mais-valor relativo] [...] em que o capital busca novas formas de organização do trabalho mais adequadas à autovalorização do valor” (ALVES, 2011, p. 33). A partir disso, passa-se a buscar a consolidação de um modo de regulação do mercado de força de trabalho mais “flexível” (ALVES, 2011). Entende-se, assim, que *a cultura da crise* se expressa mundialmente, ainda que adquira “traços particulares em cada formação social, dependendo dos modos e das formas de inserção de cada país na ordem

capitalista internacional, das relações entre as classes fundamentais e da natureza da ação do Estado” (MOTA, 2015, p. 110). Ana Elizabete Mota (2015) pondera, ainda, que é preciso considerar que o citado movimento não se desdobra sem contradições e sem a necessidade de que as classes dominantes, hegemônicas no controle dos distintos Estados nacionais, busquem pelo consentimento das classes dominadas na produção e reprodução de tais relações de dominação particulares, daí que o cenário de “crise” permanente se estabeleça como justificativa para tornar os ajustes, gestados pela racionalidade neoliberal, mais “palatáveis”. Escrevendo na metade da década de 1990 sobre a *cultura da crise* e suas consequências para a Seguridade Social brasileira, Mota (2015, p. 113) assim a descrevia, destacando que

o traço predominante dessa cultura é a ideia de que a crise afeta igualmente toda a sociedade, independentemente da condição de classe dos sujeitos sociais, de modo que a ‘saída’ da crise exige consensos e sacrifícios de todos. Para tanto, a burguesia tenta obter o consenso ativo das classes subalternas, baseado em questões que afetam o cotidiano das classes trabalhadoras, considerando-as como situações decorrentes da crise.

Segundo a autora, a consequência da mencionada estratégia, diante do anúncio do *fim da história*, foi a diluição das divergências fundamentais entre as classes sociais, cujas representações passaram a reivindicar bandeiras transclassistas nas quais aparecem indiferenciados os projetos societários em disputa, atualizando-se a ideologia de unidade nacional,<sup>5</sup> agora amalgamada por valores neoliberais. No dado contexto, as políticas públicas passaram a existir como responsabilidades governamentais e do terceiro setor, de modo que as classes dominantes puderam seguir universalizando seus interesses particulares, “contribuindo” em atividades de combate à fome, às desigualdades sociais, à pobreza, em contrapartida às diversas modalidades de isenção de impostos que lhes favoreceram (MOTA, 2015). Além disso, como apontam Dardot e Laval (2016, p. 274), desde a década de 1980, a OCDE orienta os países que a constituem para que adotem os princípios de governança que tornem o Estado “mais flexível, reativo, fundamentado no mercado e orientado para o consumidor”, com um

---

5 Faz-se referência ao trabalho ideológico realizado pelas Forças Armadas na ditadura empresarial-militar.

“modo de gestão ‘genérico’, válido para todos os domínios”, com “uma atividade puramente instrumental e formal, transponível para todo o setor público”. Contudo, conforme advertem os autores, as diretrizes de gestão também valem para os países periféricos, que, nas negociações com as instituições internacionais, acabam confinados à produção e à reprodução de suas condições como nações periféricas, na medida em que adotam os princípios de governança indicados pelo “novo” léxico neoliberal (DARDOT; LAVAL, 2016).

Na esteira das citadas recomendações, desde o início dos anos 2000, o governo brasileiro (independentemente das forças políticas representadas no governo – no cargo da Presidência da República e nos seus ministérios) trabalha no sentido da digitalização da Administração Pública Federal (APF).<sup>6</sup> No *site* do Governo Federal, encontra-se publicada uma linha do tempo que possibilita analisar as distintas peças jurídicas e etapas da transição do governo eletrônico ao digital. A referida perspectiva histórica extrapola os limites do presente artigo; contudo, constata-se que a digitalização do Estado brasileiro já está em curso há mais de duas décadas, o que evidencia que não constitui um “fenômeno” recente. Importa-nos, aqui, indicar como tal transformação está inscrita em um quadro mais geral de mudanças no caráter do Estado, que estamos definindo como uma “atualização da *cultura da crise*” (MOTA, 2015). A “novidade” é a defesa de que as tecnologias digitais consistem em motores para o referido processo de melhoria da efetividade dos serviços prestados pelo Estado, com base no argumento de que a sua implementação pelos governos é um processo inexorável. Em resumo, o Governo Federal vem, de 2000 até 2015, informatizando seus processos internos, capacitando servidores públicos e desenvolvendo as interfaces dos seus *softwares*, isto é, viabilizando a transição da concepção de governo eletrônico à noção de governo digital.

A partir de 2015, o paradigma de ‘governo eletrônico’ trouxe a informatização dos processos internos de trabalho (visão interna), evoluindo para o conceito de ‘governo digital’, cujo foco tem como centro a relação com a sociedade (visão do cidadão), a fim de tornar-se mais simples, mais acessível e mais eficiente na oferta

---

6 Para compreender a sucessão de acontecimentos que marcaram o referido processo no âmbito da Administração Pública Federal, confira-se a “linha do tempo – do eletrônico ao digital”. Disponível em: <<https://tinyurl.com/4uu9pf3p>>. Acesso em: 25 mar. 2024.

de serviços ao cidadão por meio das tecnologias digitais. Para dar início a esse novo paradigma, o governo precisava avançar e construir um arcabouço legal (BRASIL, 2019, s/p).

No ano de 2017, o governo Temer e a gestão do INSS publicaram em conjunto o documento “*INSS Digital: uma nova forma de atender*”, no qual anunciavam que a gestão do Instituto passaria a apostar em novas formas de atender às requisições por benefícios da política de previdência social. Seriam implementadas tecnologias digitais com o objetivo de “facilitar a vida da [população usuária], promover qualidade de vida [para o quadro funcional da autarquia] e mitigar problemas como falta de servidores e de agências físicas” (BRASIL, 2017, s/p). Dentre as explicações para a implementação do INSS Digital, figuravam “a necessidade de desburocratizar e valorizar a eficiência e a efetividade no serviço público; a crescente pressão da sociedade para a melhoria na aplicação dos recursos públicos, bem como o aumento da demanda por benefícios sociais” (BRASIL, 2017, s/p). Por tais razões, haveria a necessidade de adotar “rotinas de trabalho e tecnologias adjacentes” e, portanto, “a construção de um novo modelo de prestação de serviços, desenvolvidos pela Diretoria de Atendimento – o INSS Digital” (BRASIL, 2017, s/p). Assim, no caso do INSS, ao mesmo tempo em que a implementação das TIC nos processos de trabalho aparece indicada como uma das soluções para a sua “crise”, a insistência na diretriz pelo aprofundamento do citado processo é explícita e não pode ser analisada como um fenômeno isolado. Ao contrário: o processo de assimilação das TIC na instituição deve ser compreendido em um quadro mais amplo de adesão, nas últimas décadas, a critérios de eficiência e produtividade que, antes presentes sobretudo no direito privado, passaram a ser implementados nas instituições públicas administradas por *governos empresariais*, nos quais as TIC passaram a ser entendidas como instrumentos qualificados para o cumprimento dos mencionados objetivos. Tem-se, assim, a visão salvacionista do processo de digitalização dos serviços públicos, em particular do INSS Digital.

Uma vez estruturado o quadro de “crise” da Previdência Social, no qual, perante a insuficiência de recursos, decorrente da demanda crescente por benefícios, foram dados como resposta a racionalização e o aumento da eficiência e da produtividade no atendimento à população usuária, o estímulo à utilização das tecnologias digitais encaixou-se *como*



*uma luva*. Já em 2019, aponta Edivane de Jesus (2022, p. 2), a maior parte das solicitações de benefícios e serviços passou a ser realizada “exclusivamente via *internet*, por intermédio do aplicativo ‘Meu INSS’ ou pela central telefônica 135, sem intermediação de servidores”. No contexto da pandemia, o referido processo foi intensificado: em setembro de 2020, quando os atendimentos presenciais foram retomados, apenas 58% das 1.552 agências da Previdência Social existentes no Brasil reabriram, tendo-se diminuído em 500% o número de atendimentos presenciais no mês de dezembro, se comparado aos dados do mesmo mês do ano anterior (FENASPS, 2022).

Na esteira de uma exposição da linha do tempo de sua transição do eletrônico ao digital, o Governo Federal indicou que a publicação da Estratégia de Governança Digital (EGD), em 2016, possibilitou que o processo de digitalização ganhasse nova complexidade. Como resultados, o Governo Federal apontou a “desburocratização, modernização do Estado, simplificação de processos, melhoria no acesso à informação pública, transparência, melhoria nos atendimentos e racionalização de gastos públicos” como alguns avanços na política de governança eletrônica e digital (BRASIL, 2019). No que tange à digitalização dos processos de trabalho no INSS, a mencionada afirmação carece de aderência na realidade.

### **A “crise” do INSS sete anos depois de sua digitalização**

Quase sete anos depois do anúncio do INSS Digital, alguns dados permitem análises sobre a capacidade que os sucessivos governos tiveram de concretizar as intenções expressas na proposta em questão no contexto da política previdenciária. Os veículos da imprensa burguesa brasileira, por exemplo, noticiaram as filas do INSS durante o ano de 2023, tomando-as como o principal índice da “crise” na autarquia, uma vez que o estoque de benefícios que deveria ser analisado e que representava a demanda dos usuários por acesso a direitos chegava, em junho de 2023, próximo a 1,8 milhão (quadro 1).

Quanto à pretensão de desburocratizar o acesso aos serviços prestados pelo INSS por meio da implementação das plataformas digitais, cabe destacar o tempo de espera por resposta às requisições

durante o sexto ano de implementação do INSS Digital. Em junho de 2023, de acordo com o Portal da Transparência Previdenciária, 64% dos pedidos estavam na fila há mais de 45 dias: 24% estavam de 45 a 90 dias; 27%, de três a seis meses; 11%, de seis meses a um ano; e 2% estavam há mais de um ano (BRASIL, 2023). Se as filas em frente às agências do INSS antes já figuravam nos noticiários como rotina para a autarquia, a implementação do sistema por tecnologias digitais não as eliminou, tendo apenas transformado-as em filas virtuais, de maneira que ficou dificultada a sua percepção pela sociedade em geral, mas não pelos segurados ou beneficiários da política previdenciária, que, por sua vez, encontram inúmeros obstáculos para obter informações sobre a tramitação de seus pedidos.

### **Quadro 1. Volume e especificação do estoque relativo a serviços e benefícios no INSS em junho de 2023**

Perícia médica	596.699
Benefício assistencial à pessoa com deficiência	437.077
Aposentadoria por idade	222.771
Aposentadoria por tempo de contribuição	134.339
Pensão por morte	122.683
Salário-maternidade	115.066
Auxílio-incapacidade temporário (avaliação administrativa)	78.906
BPC (Benefício de Prestação Continuada)	74.517
Auxílio-reclusão	7.937
Outros benefícios	4.394
<b>Total</b>	<b>1.794.449</b>

**Fonte:** Portal da Transparência da Previdência Social (junho de 2023). Disponível em: <<https://tinyurl.com/d4bmjvww>>. Acesso em: 7 abr. 2024. Elaboração própria (2024).

Em relatório de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), publicado em julho de 2023, indicou-se que havia 1,4 milhão de processos na fila de recursos do Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS), cifra que tendia ao crescimento, uma vez que a capacidade mensal de julgamentos era inferior em relação à demanda entrante, quando se considera o mesmo período de tempo (BRASIL, 2023). Segundo o relatório, se fosse mantido o então ritmo de atendimento da população, calcula-se que demoraria 16 anos a eliminação da referida

parte da fila do INSS, relativa aos recursos apresentados por segurados por causa de suas requisições terem sido negadas. Além disso, a tramitação dos recursos, desde a sua distribuição até o cumprimento da determinação, demorava quatro vezes mais do que o previsto em lei, chegando a demorar 1.029 dias. Uma das razões apontadas no relatório foi “a automatização dos sistemas do INSS, com o uso de robôs na análise inicial de pedidos de benefícios”, o que vinha contribuindo “para o alto número de recursos no CRPS e excessiva judicialização de casos contra o INSS” (BRASIL, 2023b).

Logo, pouco mais de seis anos depois, não se concretizou a intenção de desburocratizar o acesso aos benefícios previdenciários sob a guarda do INSS. A alta de recursos junto ao CRPS deu-se também por causa da automatização desenvolvida para agilizar os atendimentos, que acabou por estendê-los, uma vez que se criou uma nova fila para questionar os indeferimentos às requisições. Um cenário *kafkiano*. Ainda assim, no relatório do TCU defendia-se o aprofundamento da utilização de “inteligência artificial” na análise de pedidos por benefícios ao INSS, desde que acompanhada de validação criteriosa dos algoritmos, os quais deveriam ser “submetidos à revisão humana pelo período necessário para se obter segurança de que não existem falhas detectáveis que possam trazer prejuízo a qualquer das partes” (BRASIL, 2023b, p. 22).

Segundo os dados publicados na pesquisa TIC Domicílios de 2022, o número de usuários da *internet* “foi maior entre a parcela da população com renda acima de dez salários mínimos (97%), pertencentes à classe A (95%) e com ensino superior (95%), em comparação àqueles com renda familiar de até um salário mínimo (75%) e pertencentes às classes DE (66%)” (CGI.BR, 2023, p. 67). Levando-se em consideração que o acesso à cobertura previdenciária é requisitado, prioritariamente, pelas parcelas da população que recebem entre menos de um até dois salários mínimos (64,16%), pertencentes majoritariamente às classes D e E (quadro 2), é possível conjecturar que, levando-se em conta os dados de quantos desses usuários estão sendo impedidos do acesso aos benefícios pela restrição dos atendimentos a meios digitais, há um grande contingente de segurados ou beneficiários da Previdência Social que tem sido alijado do seu direito de, pelo menos, requerer seu direito, em função da dificuldade em acessar a *internet*. Os dados relativos ao acesso à *internet* no Brasil e o valor da cobertura previdenciária dos trabalhadores assegurados, bem como os entraves que estes vêm enfrentando

para a apresentação de pedidos junto ao INSS, por meio do sistema eletrônico próprio, mostram que as desigualdades sociais estruturais também se expressam no acesso e no domínio das tecnologias digitais.

**Quadro 2. Cobertura previdenciária, por faixa salarial, entre pessoas protegidas (2018-2020)**

	2018	2019	2020
<b>Total de protegidos(as) por cobertura previdenciária</b>	<b>61.578.721</b>	<b>61.575.899</b>	<b>57.094.686</b>
Abaixo de um salário mínimo	8.869.445	8.595.952	6.270.613
Igual a um salário mínimo	5.714.000	5.769.803	5.585.300
Mais de um salário mínimo e menos do que dois.	24.416.812	23.347.657	24.779.105
<b>Total dos(as) assegurados(as) nas faixas salariais acima mencionadas (em %)</b>	<b>63,33%</b>	<b>61,24%</b>	<b>64,16%</b>

*Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (2021). Elaboração própria (2024).*

Como se não bastasse tal constatação, o mesmo contingente a quem é negado o acesso à *internet* ou o acesso qualificado aos instrumentos digitais disponibilizados pela autarquia (o Meu INSS) soma-se àquele conjunto da população que até dispõe do referido acesso, mas se depara com os indeferimentos de seus pedidos. Na mesma esteira, os usuários da política previdenciária passaram a ser atendidos presencialmente por um número cada vez menor de servidores, o que interfere na qualidade e na capacidade da autarquia de responder às requisições sem precisar da área recursal para tanto. Tal realidade se torna ainda mais perversa quando se traz à luz a política de redução da força de trabalho da instituição. Na referida seara, destaca-se o relatório da Fenaps quanto ao número total de servidores e de afastamentos no período entre 2016 e 2019. A partir dos dados apresentados a seguir, é possível indicar que, ao mesmo tempo em que houve uma redução significativa do número de servidores no período analisado, houve um aumento no número de afastamentos, o que expressa a perda da qualidade de vida do quadro funcional, com o aumento da intensidade do trabalho para os servidores mantidos – em oposição às intenções expressas, à época, pelo governo de Michel Temer, de melhorar a qualidade de vida dos trabalhadores da autarquia. A resposta a tal

ofensiva, dada pelos trabalhadores do INSS, por meio das organizações sindicais, tem sido a denúncia do referido processo, de modo a pautar a recomposição do número de servidores, diante da redução de pessoal observada nos últimos anos (quadro 3).

### Quadro 3. Número total de servidores e de afastamentos (2016-2019)

Ano	Total de servidores	Total de afastamentos	% de afastamentos
2016	26.069	10.249	39,30%
2017	25.524	10.152	39,80%
2018	24.059	11.349	47,20%
2019	19.744	12.776	64,70%

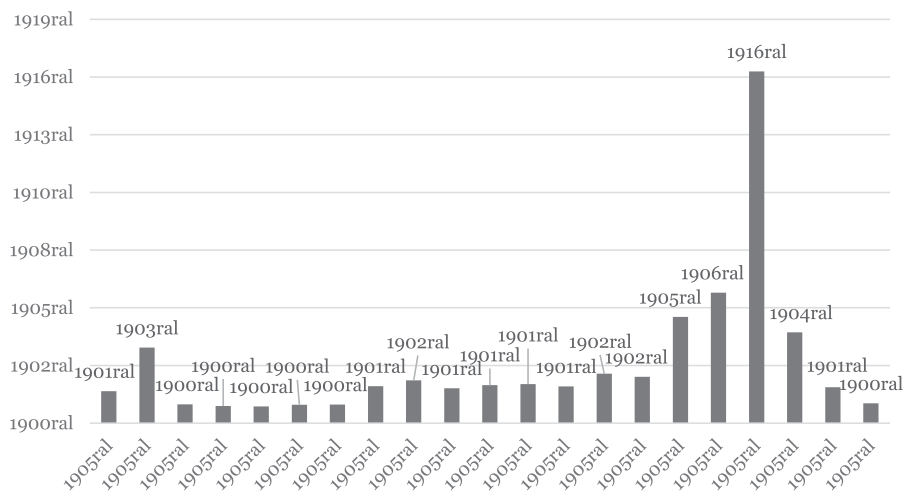
*Fonte:* Base de dados do INSS fornecidos pelo e-SIC em 23/10/2020 (FENASPS, 2022). Elaboração própria (2024).

Para muitos especialistas e usuários da política, a implementação do Meu INSS é considerada precipitada e irrefletida, uma vez que o referido processo aconteceu concomitantemente à redução do quadro de funcionários em 50% entre 2016 e 2022 (gráfico 1). De acordo com Vilma Ramos, representante do Sindicato dos Trabalhadores do Seguro Social e Previdência Social no Estado de São Paulo (Sinssp), “essa quantidade de servidores, mesmo com a utilização da tecnologia, não dá conta [do] atendimento [à] população” (REPÓRTER BRASIL, 2023). Pôs-se, assim, um cenário de confrontação entre a gestão da autarquia e seus trabalhadores. Sem a realização de concursos com o objetivo de repor o quadro funcional, os gestores do INSS buscaram aumentar a produtividade do conjunto remanescente de servidores, de modo que a digitalização tornou-se uma estratégia central.

Em julho de 2023, com o Ministério da Previdência Social sob o comando de Carlos Lupi, o Governo Federal publicou a Medida Provisória (MP) nº 1.181/2023 para regulamentar o Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social, em resposta ao contingente de 1,8 milhão de requisições na fila do INSS. Segundo o texto da referida MP, tal iniciativa tinha o objetivo de “reduzir o tempo de análise de processos administrativos de reconhecimento inicial, manutenção, revisão, recurso, monitoramento operacional de benefícios e avaliação social de benefícios administrados” (BRASIL, 2023), por meio do aumento da

capacidade de trabalho regular. Trata-se de um quadro que foi agravado pelo volume de aposentadorias dos trabalhadores da autarquia, cuja constatação foi observada especialmente a partir de 2017, ainda na fase inicial de implementação do INSS Digital (gráfico 1).

**Gráfico 1. Evolução das aposentadorias de servidores do INSS (2002-2022)**



**Fonte:** Fenasps, 2022. Elaboração própria (2024).

No gráfico 1, é possível perceber a redução da força de trabalho do INSS em virtude da aposentadoria de servidores, considerando-se o período entre 2002 e 2022. Constata-se que, a partir de 2017, o número de aposentadorias apresenta uma tendência ascendente, cujo comportamento se estende praticamente até 2020. Uma das razões identificadas foi a greve dos servidores do INSS, realizada entre julho e setembro de 2015, que teve como uma das suas conquistas a incorporação da Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social (GDASS) de forma integral aos aposentados da autarquia. O ganho da GDASS, à época, correspondia a 80% do salário dos servidores, que se mantinham em atividade para não enfrentar redução dos próprios ganhos salariais, já que, mediante aposentadoria, somente 50% da gratificação era paga. A conquista impulsionou um contingente significativo de servidores a requerer aposentadoria, já que ela passaria a ser composta pela média da GDASS nos últimos 60 meses de serviço, geralmente próxima a 100% (SINDICATO DOS TRABALHADORES DO SEGURO SOCIAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DE SÃO PAULO, 2017).

Poucos dias depois da publicação da MP nº 1.181/2023, no jornal O Globo foi publicado um editorial que defendia a tese de que “muito melhor seria pagar mais aos produtivos e demitir quem há anos faz corpo mole” (O GLOBO, 2023a). A lógica defendida pelo Grupo Globo corresponde a um princípio de “desfuncionalização” dos serviços públicos, do qual fazem parte narrativas que buscam deslocar o debate sobre questões estruturais que conformam a dinâmica do Estado brasileiro, indicando o quantitativo de trabalhadores públicos como o “problema” a ser enfrentado. Por isso, advogava a demissão de funcionários considerados incompetentes e, ademais, a “flexibilização ou supressão das regras de direito público às quais os funcionários devem sujeitar-se; substituição dos concursos por contratos de direito privado; mobilidade entre serviços e entre os setores público e privado” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 305). Soma-se a tais narrativas o fato de que os postos de trabalho da autarquia vagos em função de aposentadorias não devem ser ocupados por novos trabalhadores admitidos por concurso público, o que reforça a ideia de que o “problema” enfrentado pela população usuária está relacionado ao “tamanho” do Estado e ao excessivo número de servidores públicos.

Como dito anteriormente, a fonte das diretrizes que aqui referenciamos não é endógena. Não se quer dizer com isso que os governos de distintos países apenas assimilam as “recomendações” dos organismos internacionais sem realizar mediações com suas realidades particulares (DARDOT; LAVAL, 2016). Contudo, Thorstensen e Zuchieri (2020, p. 5) indicam que “os princípios e [as] recomendações da OCDE na produção e recomendação de políticas, incluindo no campo digital, têm se mostrado influentes na criação de padrões internacionais e na assessoria aos governos na elaboração de legislação interna”. Nesse sentido, é curioso notar que as intenções apresentadas no anúncio do INSS Digital, em 2017, em muito se parecem com um relatório publicado pelo Banco Mundial em 2022, que indica que há décadas os governos vêm empregando tecnologias para modernizar o setor público. Daí a razão pela qual se dispõe a auxiliar a execução dessas reformas, por meio de abordagens que fomentem um Estado eficiente e transparente, com os cidadãos como centro das reformas (BANCO MUNDIAL, 2022). No mesmo sentido, a OCDE vem promovendo diversas iniciativas com países membros e parceiros, que terão de “construir parcerias com o setor privado e cooperar com partes interessadas, incluindo dados confiáveis e acessíveis ao público” (THORSTENSEN; ZUCHIERI, 2020, p. 5).

Convergente com tal compreensão, a já referida matéria do Grupo Globo faz uma menção positiva à reforma administrativa (PEC 32/2020), que traz as medidas descritas na sua constituição enquanto peça jurídica, afirmando que ela teria o potencial para “trazer o serviço público para o século XXI”, de modo que sua não aprovação implicaria que “as filas do INSS continuarão a crescer e, de tempos em tempos, o contribuinte terá de arcar com novo ônus para desemperrar a máquina pública” (O GLOBO, 2023a). O jornal O Globo insistiu alguns dias depois, em novo editorial, que não fazia sentido reincorporar o quadro funcional perdido pelo INSS nos últimos anos e concordou com o então presidente do INSS, Alessandro Stefanutto, ao afirmar que “o indicado é aumentar a automação na análise dos pedidos de benefício” (O GLOBO, 2023b). No mesmo editorial, afirmava-se que a criação do Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social era apenas uma estratégia do Governo Federal para demonstrar à sociedade suas tentativas de resolver os problemas enfrentados pela autarquia e que, “entre idas e vindas no choque entre governos e servidores do INSS, tem cabido à população de baixa renda apenas o papel de refém da burocracia” (O GLOBO, 2023b). Boa parte do trabalho jornalístico e opinativo cristalizado nos meios de comunicação, a exemplo do Grupo Globo, orienta-se por uma compreensão de que

[...] quando [a] gestão fica nas mãos da administração pública, ela contraria – segundo as ‘evidências’ da nova ortodoxia – a lógica de mercado quanto ao papel dos preços e à pressão da concorrência. [...] O desprezo pelos agentes de base dos serviços públicos, os baixos salários pagos a eles, mas também a falta crônica de meios e pessoal à disposição desses mesmos serviços, sem falar das campanhas midiáticas contra a gestão burocrática e o ‘peso dos impostos’, contribuíram muito para a desvalorização daquilo que dependia da ação pública e da solidariedade social (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 273).

Contudo, é um paradoxo que os próprios gestores de alto escalão dos Estados nacionais se disponham a serviço dessa concepção “ortodoxa”, aderindo à ideia de que o próprio Estado, para além de estar “encarregado de reformar e administrar a sociedade para colocá-la a serviço das empresas”, deve também “curvar-se às regras de eficácia das empresas privadas” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 274). Como



se viu, no caso do INSS, os próprios gestores da autarquia indicam a necessidade de intensificar a automação dos processos de trabalho e utilizá-la como mediação na relação entre o INSS e a população usuária. Nesse sentido, faz-se coro à disseminação da gestão neoliberal do Estado, de que participam as classes capitalistas, inscritos entre elas os principais proprietários privados de meios de comunicação no Brasil, que dão ampla vazão, por meio de seus editoriais, à compreensão de que aprofundar a contrarreforma da Previdência Social e se utilizar das tecnologias digitais para tanto é o caminho mais adequado para enfrentar a “crise” pela qual passa o INSS, corroborando ideologicamente a atualização da “cultura da crise”.

Entretanto, desde a implementação das TIC nos processos de trabalho de servidores da autarquia e nas mediações com a população usuária da política previdenciária, os problemas não foram resolvidos – antes, foram aprofundados. O que se pode afirmar, a partir dos dados apresentados anteriormente, é que a implementação da automação nos processos de trabalho e nas mediações entre o INSS e a população usuária não parece: (I) contribuir com a qualidade de vida dos servidores alocados na autarquia; (II) facilitar a vida da população usuária nas suas requisições por benefícios; e (III) tampouco desburocratizar o acesso aos programas e serviços sob a guarda do INSS.

## **Considerações finais**

Quisemos demonstrar, em nossa abordagem, a importância decisiva da ação das classes sociais sobre os processos de “modernização” das forças produtivas, medeiem elas a valorização do capital ou, como é o caso do presente artigo, a transformação do valor sob a guarda do Estado em direito previdenciário. Garantir um governo digital com transparência, dinamicidade no tratamento dos dados, sistematização e divulgação das informações, de modo a incluir, nos ambientes virtuais, as massas trabalhadoras que dependem das políticas sociais, constitui uma intenção que parece alheia a qualquer espécie de condenação, ainda que esteja ela a pavimentar, benfazeja que é, o caminho a um inferno dantesco.

Mas não é disso que se trata. Pelo fato de que representam, em parte, o quadro atual do desenvolvimento das forças produtivas, as tecnologias digitais são inscritas nos regimes de produção e reprodução como

mediações para tais processos. Se elas medeiam processos de apropriação privada da riqueza socialmente produzida, ainda que possam ser utilizadas para supra-assumir tal regime de exploração, faz sentido que também – e sobretudo – sejam implementadas no sentido de garantir o atual “estado de coisas” da sociedade capitalista, adensando a questão social com novas expressões para a sua ontológica existência. Ao se realizar uma análise do INSS Digital, a realidade descrita aqui é o quadro emoldurado, apesar das boas intenções que o pintaram, querendo lhe dar outras cores. A *cultura da crise* não é mera tinta preta no branco e tampouco o universo indeterminado entre os zeros e uns dos *bits* digitais. Com quase sete anos de implementação do INSS Digital, o cenário que se pinta é desastroso. Seguirão definindo-o as pinceladas da luta de classes.

## Referências

ALVES, G. **Trabalho e subjetividade**: o espírito do toyotismo na era do capitalismo manipulatório. 1ª ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

BANCO MUNDIAL (BM). Índice de maturidade digital dos governos (2022). Washington DC, 2022. Disponível em: <<https://tinyurl.com/pzkj7rsj>>. Acesso em: 5 jan. 2024.

BANCO MUNDIAL (BM). **O Brasil do futuro**: rumo à produtividade, inclusão e sustentabilidade. Washington DC: BIRD/AID, 2023.

BANCO MUNDIAL (BM). **Proteção social para o Brasil do futuro**: enfrentar mudanças com inclusão e resiliência. Washington DC: BIRD/AID, 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS (MGISP) (portal *on-line* do governo brasileiro). **Linha do tempo – do eletrônico ao digital**. 25 nov. 2019. Disponível em: <<https://tinyurl.com/4uu9pf3p>>. Acesso em: 7 abr. 2024.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.181, de 18 de julho de 2023. Institui o Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social e dispõe sobre a transformação de cargos efetivos vagos do Poder Executivo Federal. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2uhx65ht>>. Acesso em: 7 abr. 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL. **INSS Digital**: uma nova forma de atender. MPS/INSS. Brasília, 2017, 19 p.

BRASIL. PREVIDÊNCIA SOCIAL. Portal da Transparência (jun. 2023). Disponível em: <<https://tinyurl.com/d4bmjvw>>. Acesso em: 7 abr. 2024.

BRASIL. PODER EXECUTIVO. Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020. Brasília, 2020, 20 p.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 514/2023. **Relatório de Auditoria. TC 014.283/2021-2. Auditoria operacional no processo de recurso administrativo previdenciário** [...]. Instituto Nacional de Seguridade Social; Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, 2023.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DA SILVA, Maria Lucia Lopes. **Previdência social no Brasil**: (des)estruturação do trabalho e condições para sua universalização. 1ª ed. São Paulo: Cortez, 2012.

DE JESUS, Edivane. **As TICs na operacionalização e acesso às políticas sociais**: o caso do INSS Digital. *In*: Mesa Coordenada no XVII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. 17ª edição. Rio de Janeiro. Anais XVII ENPESS/ABEPSS: Rio de Janeiro, 2022.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS SINDICATOS DE TRABALHADORES EM SAÚDE, TRABALHO, PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (FENASPS). **Uma bomba-relógio chamada INSS**: A urgente e necessária reestruturação da maior autarquia pública da América Latina (2022). Disponível em: <<https://tinyurl.com/3dz5te8t>>. Acesso em: 25 nov. 2023.

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social**. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2015.

O GLOBO (portal *on-line*). **“Bônus de produtividade no INSS é paliativo e adia reforma necessária”**, 27 jul. 2023. Disponível em <<https://tinyurl.com/4v93v9rx>>. Acesso em: 13 out. 2023.

O GLOBO (portal *on-line*). **“Fila de 1,6 milhão no INSS torna os mais pobres reféns da burocracia”**, 24 set. 2023. Disponível em <<https://tinyurl.com/35e4hwcu>>. Acesso em: 25 out. 2023.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Medir a transformação digital: um roteiro para o futuro**”. OECD Publishing: Paris, 2019. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yeyurp32>>. Acesso em: 29 dez. 2023.

\_\_\_\_\_. **O governo eletrônico: um imperativo**. OCDE. OECD Publishing: Paris, 2003. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2s49w97v>>. Acesso em: 25 mar. 2023.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Digital government review of Brazil: towards the digital transformation of the public sector**. OECD Digital Government Studies: OECD Publishing: Paris, 2018. Disponível em: <<https://tinyurl.com/mrx4ctf2>>. Acesso em: 29 dez. 2023.

REPÓRTER BRASIL. **Nosso INSS** – documentário completo (2023). Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=1x39-GS7dWI>>. Acesso em: 5 jan. 2024.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SINDICATO DOS TRABALHADORES DO SEGURO SOCIAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DE SÃO PAULO (SINSSP) (portal *on-line*). “**Acordo de greve: entenda o que aconteceu com a GDASS**”, 28 jul. 2017. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yzk2djjw>>. Acesso em: 9 abr. 2024.

THORSTENSEN, Vera; ZUCHIERI, Amanda Mitsue. **Governo digital no Brasil: o quadro institucional e regulatório do País sob a perspectiva da OCDE**. Textos para discussão. Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Economia de São Paulo: São Paulo, 2020.