

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA
ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA

ROSANGELA REGINA DOS SANTOS GALINDO

**ESTUDO DE CASO SOBRE O IMPACTO DA IMPLANTAÇÃO DO INSS DIGITAL
NA ANÁLISE DE BENEFÍCIOS**

Porto Alegre

2021

ROSANGELA REGINA DOS SANTOS GALINDO

**ESTUDO DE CASO SOBRE O IMPACTO DA IMPLANTAÇÃO DO INSS DIGITAL
NA ANÁLISE DE BENEFÍCIOS**

Trabalho de conclusão de curso de pós-graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Administração Pública Contemporânea.

Orientadora: Prof. MSc. Gabriela Musse Branco

Porto Alegre

2021

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA
ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA

A banca examinadora, abaixo assinada, aprova a dissertação intitulada “Estudo de caso sobre o impacto da implantação do INSS Digital na análise de benefícios”, elaborada por Rosangela Regina dos Santos Galindo, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Administração Pública Contemporânea.

Profa. MSc. Gabriela Musse Branco
Orientadora

Prof. Dr. Rafael Flores

DEDICATÓRIA

À quem sempre me incentivou, pois sabia do impacto que a educação teria na minha vida, na nossa família, na nossa comunidade... Ela não pôde ostentar um diploma, mas orgulhou-se dos meus!

Mãe (in memoriam)

AGRADECIMENTOS

Se percorri boa parte do caminho não foi sozinha e quando eu não tinha mais forças para prosseguir, fui carregada no colo.

A Alice Klotz e Mabel Severo, minhas parceiras de Curso, quando uma ia ficar para trás a outra trazia pelo “braço”.

A Beatriz Otuka e a Djanira Aparecida de Souza que não me deixaram no caminho, pois quando só tinha passagem para ir, elas providenciaram à volta.

A amiga de todas as horas e todos os caminhos: Sandra Aparecida Rufino.

A Profa. Gabriela que ao falar ou se calar me encorajou a terminar o caminho.

O caminho só existiu e eu não o percorri sozinha, foi graças à Deus que escolheu pessoas tão especiais para caminhar comigo, então obrigada Senhor por me levar a caminhos que nunca imaginei que poderia percorrer.

“O êxito da vida não se mede pelo caminho que você conquistou, mas sim pelas dificuldades que superou no caminho”.

Abraham Lincoln

RESUMO

Esse trabalho aborda a transformação digital no Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Esse fenômeno, conhecido como Governo Eletrônico ou e-Gov, utiliza-se de Tecnologias da Informação e Comunicação para ampliar a acessibilidade aos serviços públicos e para promover a digitalização de fluxos de atendimento e processos de trabalho, buscando disponibilizar aos cidadãos-clientes serviços públicos de maior qualidade, celeridade e efetividade. A pesquisa consiste em uma abordagem qualitativa junto a servidores públicos do INSS, tendo o estudo de caso como estratégia metodológica, com o objetivo de avaliar os impactos da implantação do INSS Digital no processo de análise conclusiva de benefícios previdenciários, sob a perspectiva do servidor público. Quanto à investigação de dados, foi utilizada a análise de conteúdo e documental. Como resultado foi possível mapear as percepções dos servidores públicos quanto às mudanças positivas e negativas, melhorias e dificuldades que a instituição, os cidadãos e os próprios servidores experimentam com as transformações advindas com o INSS Digital.

Palavras-chave: Governo Eletrônico, e-Gov, Tecnologia da Informação e Comunicação, INSS Digital.

ABSTRACT

This work addresses the digital transformation at the National Institute of Social Security – INSS. This phenomenon known as Electronic Government or e-Gov uses Information and Communication Technologies to expand accessibility to public services and to promote the digitization of service flows and work processes in order to provide citizens-clients with public services with greater quality, speed and effectiveness. The study consists of a qualitative approach with INSS public servants, having the case study as a research strategy with the objective of evaluating the impacts of the implementation of the INSS Digital in the process of conclusive analysis of social security benefits, from the perspective of the public servant. As for data analysis, content analysis and document analysis were used. As a result, it was possible to map the perceptions of public servants regarding positive and negative changes; improvements and difficulties that the institution, the citizens and the servers themselves experience with the transformations brought about by the INSS Digital.

Keywords: Electronic Government, e-Gov, Information and Communication Technology, Digital INSS

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Linha do Tempo – Governo Eletrônico.....	21
Figura 2: Telas iniciais do aplicativo MEU INSS.....	31
Figura 3: Tela Inicial do SAG de Entidade Conveniada – ACT.....	32
Figura 4: Cronograma de implantação do Projeto INSS Digital.....	35
Figura 5: As Revoluções ocasionadas pela transformação digital no INSS.....	38
Figura 6: Fluxo do atendimento presencial ao requerente de benefício.....	40
Figura 7: Tarefas do analisador no reconhecimento inicial de direito no contexto do atendimento presencial.....	41
Figura 8: Fluxo do atendimento ao requerente de benefício com a implantação do INSS Digital.....	43
Figura 9: Tarefas do analisador de benefícios em modelo digital, sistemas utilizados e indicadores de avaliação.....	45
Figura 10: Percepção do servidor quanto a sua participação na construção do INSS Digital.....	48
Figura 11: Cadeia de Valor do INSS.....	59
Figura 12: INSS Digital versus celeridade e qualidade na análise de benefício, percepção do servidor analisador.....	59

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Técnicas de coleta de dados utilizadas nas etapas da pesquisa.....	27
Tabela 2: Objetivos do instrumento de coleta de dados (questionário).....	27
Tabela 3 – Perfil dos servidores participantes do estudo.....	29
Tabela 4: Centrais Regionais de Análise de Benefícios do INSS.....	44
Tabela 5: Notas atribuídas pelos servidores ao INSS Digital.....	51
Tabela 6: As mudanças, melhorias e dificuldades com a implantação do INSS Digital para a análise de benefício.....	54

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
1.1 OBJETIVOS.....	13
1.1.1 Objetivo Geral.....	13
1.1.2 Objetivos específicos.....	13
1.2 JUSTIFICATIVA.....	13
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	15
2.1 GOVERNO ELETRÔNICO NO BRASIL.....	15
2.1.1 Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs).....	15
2.1.2 Governo Eletrônico.....	17
2.1.3 Governo Eletrônico no Brasil.....	20
3 MÉTODO DE PESQUISA.....	24
3.1 ESTRATÉGIA DE PESQUISA.....	24
3.2 ETAPAS DA PESQUISA.....	25
3.2.1 Descrição do Projeto INSS Digital – Uma Nova forma de atender.....	25
3.2.2 Descrição do processo de análise antes e depois da implantação do INSS Digital.....	25
3.2.3 Identificação dos principais impactos para a análise de benefício após a implantação do INSS Digital.....	26
3.3 COLETA E ANÁLISE DE DADOS.....	26
4 RESULTADOS.....	30
4.1 DESCRIÇÃO DO PROJETO INSS DIGITAL.....	30
4.1.1 O Projeto na teoria: conceito, pilares e sistemas.....	30
4.1.2 O Projeto na prática: A prova do conceito e a Expansão da Transformação Digital.....	33
4.2 DESCRIÇÃO DO PROCESSO DE ANÁLISE CONCLUSIVA DE BENEFÍCIOS ANTES E DEPOIS DA IMPLANTAÇÃO DO PROJETO INSS DIGITAL.....	37
4.3 IDENTIFICAÇÃO DOS PRINCIPAIS IMPACTOS PARA ANÁLISE DE BENEFÍCIOS APÓS A IMPLANTAÇÃO DO INSS DIGITAL: DO PONTO DE VISTA DOS SERVIDORES ANALISADORES.....	47
4.3.1 Percepções dos servidores do INSS quanto ao processo de implantação do INSS Digital, a “virada de chave”.....	47
4.3.2 Percepções dos servidores do INSS quanto as principais mudanças ocasionadas pelo INSS Digital na sua APS.....	52
4.3.3 Percepções dos servidores do INSS quanto aos impactos ocasionados pelo INSS Digital no processo de análise de benefícios.....	53
4.3.4 Percepções dos servidores do INSS quanto ao impacto da transformação digital na resposta final ao cidadão.....	58
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	61
REFERÊNCIAS.....	64
APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	70
ANEXO A – PLANO DE PROJETO INSS DIGITAL UMA NOVA FORMA DE ATENDER. – INSS DIGITAL.....	73

1 INTRODUÇÃO

As Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) representam uma revolução no modo de vida da humanidade, especialmente no tocante ao acesso e disponibilidade da informação. A vida tem sido tomada pelas TICs, configurando, inclusive, um possível novo estágio do desenvolvimento das sociedades — a Sociedade da Informação (PINHO, 2008).

Nesse contexto, surge o que se convencionou chamar de Governo Eletrônico ou e-Gov. Segundo Agune e Carlos (2005, apud Diniz *et al*, 2009), governo eletrônico pode ser entendido como um conjunto de ações modernizadoras vinculadas à administração pública, que começam a ganhar visibilidade no final da década de 1990. Sendo assim, o governo eletrônico representa uma forma de modernização do Estado que prioriza o uso de redes remotas de tecnologia para relacionar-se com o cidadão que é o aspecto mais tangível para sociedade, mas também representa uma mudança de paradigma institucional, uma vez que altera sobremaneira os processos internos de trabalho.

Nesse sentido, Pinho (2008), postula que o governo eletrônico é

representado pela informatização de suas atividades internas e pela comunicação com o público externo: cidadãos, fornecedores, empresas, ou outros setores do governo e da sociedade. Uma forma central dessa informatização tem sido a construção de portais governamentais, por intermédio dos quais os governos mostram sua identidade, seus propósitos, suas realizações, possibilitam a concentração e disponibilização de serviços e informações, o que facilita a realização de negócios e o acesso à identificação das necessidades dos cidadãos. Não se esgotam nesses elementos, no entanto, os objetivos dos governos eletrônicos, também incluindo outros referentes ao aumento da transparência e participação da sociedade nas ações governamentais. Esse corpo de objetivos está fundamentado nas características intrínsecas que as novas TICs possuem, que permitem e aceleram a comunicação e a interação entre sociedade e governo. Isso é o que a tecnologia promete e pode cumprir.

O Instituto Nacional do Seguro Social – INSS – inserido nesse contexto tecnológico e de fortalecimento das redes remotas de atendimento na prestação de serviços públicos, tendo por exemplo as iniciativas do Judiciário, avaliou que a digitalização dos seus processos e a utilização de canais remotos para o cidadão acessar os serviços prestados pelo órgão poderiam contribuir para a melhoria da qualidade do atendimento.

O INSS é uma autarquia federal, criado em 27 de junho de 1990, por meio do Decreto nº 99.350, tendo como competência privativa a operacionalização do reconhecimento dos direitos dos segurados do Regime Geral de Previdência Social – RGPS e sua missão é “garantir proteção aos cidadãos por meio do reconhecimento de direitos e execução de políticas sociais”.

A responsabilidade de garantir renda a milhões de cidadãos faz com que a função social do INSS, muitas vezes reduzida a concessor/indeferidor de benefícios previdenciários, transcenda para mantenedor da dignidade da pessoa humana, pois os benefícios concedidos garantem o sustento e o remédio de milhões de cidadãos. Portanto, atender com celeridade é mais que um indicador de gestão, é responder a expectativa de um ganho necessário a manutenção das necessidades básicas de muitos. Por isso, a busca pela eficiência é obrigação dos gestores que entenderam que a adesão às plataformas digitais, por consequência a alteração dos seus processos, responderia a exigência da sociedade por serviços mais eficientes.

A transformação digital no INSS veio em uma velocidade nunca experimentada para a autarquia. Começou com alguns agendamentos eletrônicos, alguns serviços a distância e em 2019 com 90 serviços dos 96 disponíveis realizados exclusivamente à distância (INSS, 2020).

Para o cidadão a transformação digital se dá através do Portal “Meu INSS”, que integra o Projeto do INSS Digital, o principal canal de comunicação do Instituto. Por meio dessa ferramenta o cidadão peticiona e acompanha a tramitação dos seus requerimentos. Já o INSS Digital é mais amplo, revoluciona os trâmites internos por meio da digitalização de processos e automação do reconhecimento de direitos.

Os processos, antes da transformação digital, eram predominantemente físicos e locais, ou seja, o cidadão necessariamente se deslocava até uma agência da previdência para demandar o serviço que, conseqüentemente, seria realizado exclusivamente naquela unidade física. A transformação digital descentralizou a execução dos serviços e, a priori, a necessidade da presença do segurado nas agências.

Porém, durante a implantação do Projeto, foi percebido a insuficiência de equipamentos e subdimensionamento da capacidade de transmissão de dados (link) para o volume de acessos às plataformas digitais, ocasionando frequentemente indisponibilidade dos sistemas.

O INSS, conforme termo empregado pelos seus gestores, “virou a chave” (INSS, 2020). Essa expressão significa que o instituto saiu do analógico e adentrou na Era Digital, no entanto, a ‘chave e fechadura’ precisam ser desengripadas para a efetivação do modelo pretendido.

Dado esse panorama, em que o Governo Eletrônico é a base do novo modelo de trabalho adotado pelo INSS, este trabalho busca avaliar os impactos da implantação do INSS Digital no processo de análise conclusiva de benefícios previdenciários, na perspectiva dos servidores analisadores de benefício.

1.1 OBJETIVOS

Para avaliar os impactos da implantação do INSS Digital no processo de análise conclusiva de benefícios previdenciários, na perspectiva dos servidores analisadores de benefício, são determinados nesse subtítulo os objetivos geral e específicos que serviram de norte para a realização do presente estudo.

1.1.1 Objetivo Geral

Este projeto tem como objetivo avaliar os impactos da implantação do INSS Digital no processo de análise conclusiva de benefícios previdenciários, na perspectiva dos servidores analisadores de benefício.

1.1.2 Objetivos específicos

Os objetivos específicos são:

- a) Descrever o Projeto INSS Digital – Uma nova forma de atender;
- b) Identificar as principais mudanças ocasionadas pela transformação digital no processo de análise conclusiva de benefícios previdenciários;
- c) Identificar os impactos da implantação do INSS Digital no processo de análise conclusiva de benefícios previdenciários, na percepção dos servidores analisadores.

1.2 JUSTIFICATIVA

A sociedade brasileira almeja que a administração pública seja de fato mais eficiente e que a qualidade seja primada na prestação de serviços públicos. Para atender essa demanda o governo brasileiro lança mão de modelos de gestão exógenos como ferramenta para cumprir os princípios constitucionais na prestação de serviços públicos. No âmbito do INSS

as primeiras medidas de modernização do atendimento datam dos fins da década de 1990, quando implantado o Programa de Melhoria do Atendimento, em 1998. O PMA constituiu na primeira iniciativa do INSS em tentar organizar e qualificar o atendimento aos cidadãos, com o intuito de pôr fim às filas, grande símbolo do atendimento do órgão, sobretudo nos fins daquela década em que a imagem da Previdência Social esteve associada à fraudes e ineficiência (MENDONÇA, 2020, P. 173 apud DATAPREV, 2013, p. 7-8).

Nesse contexto, o INSS adotou um novo modelo de atendimento para responder demandas sociais, considerando suas restrições orçamentárias. O “Governo Eletrônico” é um modelo que, preliminarmente, atende essas necessidades, pois o instituto aproxima-se do cidadão, por meio do que pode ser denominado ‘autoatendimento’: serviços que antes eram realizados nas agências físicas por servidores públicos, agora podem ser feitos pelo próprio segurado com apenas ‘alguns cliques’. Nessa perspectiva, os serviços do INSS estão na “palma da mão” do cidadão (INSS, 2020).

(...)a necessidade de desburocratizar e valorizar a eficiência, a eficácia e efetividade no serviço público; a crescente pressão da sociedade para a melhoria da aplicação dos recursos públicos no Brasil; o aumento da demanda da sociedade por benefícios sociais, demanda que sejam adotadas rotinas de trabalho e tecnologias adjacentes para sua implementação. (INSS, 2017, p. 30)

O presente estudo justifica-se, social e cientificamente, pois a compreensão do processo de implantação do Governo Eletrônico no âmbito do INSS e seu impacto no reconhecimento de direitos oportuna, aos gestores públicos, a reflexão do que pode ser melhorado no atendimento ao cidadão, visando a prestação de serviços públicos com efetividade, qualidade e celeridade. Compreender o processo de implantação do INSS Digital, seus fatores facilitadores e dificultadores, pode subsidiar projetos semelhantes a terem uma implantação com menos entraves, como também, oferecer aos gestores do Instituto oportunidade de analisar os resultados do projeto implantado, podendo respaldar ações de aprimoramento.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo aborda os principais conceitos para o desenvolvimento deste estudo. Inicialmente, é apresentada a definição de Tecnologias da Informação e Comunicação e sua evolução. Em seguida, é inserido o conceito de Governo Eletrônico e apresentado os tipos de interações entre o governo e os diferentes *stakeholders*, no contexto digital. Por fim, é abordado o Governo Eletrônico no Brasil, assim como sua evolução na oferta de serviços em formato eletrônico.

2.1 GOVERNO ELETRÔNICO NO BRASIL

2.1.1 Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs)

As mudanças ocasionadas pelas TICs abrangem todas as áreas da atividade humana (consumo, relações sociais, educação etc.). Para ilustrar a conveniência que as TICs nos proporcionam na aquisição do conhecimento, por exemplo, segue definição, preliminar, de Tecnologia da Informação e Comunicação, disponibilizada no Portal Infoescola. Cabe destacar que antigamente, possivelmente essa informação seria conseguida em uma biblioteca, folhando alguns livros. Segundo o referido Portal, a Tecnologia da Informação e Comunicação

pode ser definida como um conjunto de recursos tecnológicos, utilizados de forma integrada, com um objetivo comum. As TICs são utilizadas das mais diversas formas, na indústria (no processo de automação), no comércio (no gerenciamento, nas diversas formas de publicidade), no setor de investimentos (informação simultânea, comunicação imediata) e na educação (no processo de ensino aprendizagem, na Educação a Distância).

As TICs foram primordiais para a construção de uma sociedade altamente conectada e informatizada. A chamada Sociedade da Informação que, segundo Agune e Carlos (2005), começou a ser construída no “Vale do Silício”, Califórnia, onde um grupo de pequenas empresas de alta qualificação impulsionaram uma verdadeira Revolução Tecnológica, produzindo produtos e serviços de alta sofisticação – os microprocessadores, a indústria do software e variados dispositivos de tratamento e comunicação de dados – que foram fundamentais para a massificação do uso da Internet e dos equipamentos e sistemas informacionais.

Contudo, as Tecnologias da Informação e Comunicação não podem ser compreendidas apenas como uma interação entre *hardware* e *software*, segundo Santos et al (2010, apud Castilho, 2014):

as tecnologias de informação e comunicação não restringe somente a equipamentos de hardware e software e nem tão pouco à comunicação de dados, mas compreendem todas as atividades que ocorrem na sociedade, as quais utilizam recursos tecnológicos; disseminação social da informação a partir de sistemas informativos inteligentes.

Cabe salientar que a Revolução Tecnológica criou o aparato necessário para a realidade da sociedade contemporânea, mas, esse aparato, não é um fim em si mesmo, mas suporte para uma Revolução mais complexa, a cognitiva.

Nesse sentido, Sabbag (2007, apud Castilho, 2014) postula que a TIC substituiu o que antes chamávamos de “informática” e que o objetivo primordial da tecnologia de informação e comunicação não era mais somente gerar informação, mas sim conhecimento, provocando uma nova ruptura devido aos estudos relacionados à inteligência artificial ligados à cognição.

A revolução da Tecnologia da Informação e Comunicação culminou na referida ruptura, Castells (1999, apud Pereira e Silva, 2012) apresenta a sequência desse processo, enfocando a força econômica e social da até então Nova Era da Informação.

a) Macromudanças da microengenharia: eletrônica e informação

Creditam-se ao período da Segunda Guerra Mundial e ao seguinte as principais descobertas tecnológicas no campo da eletrônica, como o primeiro computador programável e o transistor, fonte da microeletrônica, o verdadeiro cerne da revolução da tecnologia da informação no século XX. (...)

b) Criação da Internet

A junção de estratégia militar, cooperação científica, inovação tecnológica e contracultural nas três últimas décadas do século XX, desencadeou a criação e o desenvolvimento da Internet.

(...)

c) Tecnologias de rede e difusão da computação

(...) O aumento assombroso da capacidade de transmissão com a tecnologia de comunicação em banda larga alavancou a possibilidade de uso da Internet e das tecnologias de comunicação semelhantes a esta, já que se tornou possível transmitir, além de dados, voz, e isso revolucionou as telecomunicações e sua respectiva indústria.

d) O divisor tecnológico dos anos 70

O sistema tecnológico disponível atualmente teve suas origens na década de 70, período em que surgiu uma série de inventos e descobertas. O microprocessador, por exemplo, principal dispositivo de difusão da microeletrônica, foi inventado em 1971. O microcomputador, por sua vez, apareceu em 1975 e em 1977 foi introduzido o primeiro produto comercial da Apple, o Apple II.

(...)

e)Tecnologias da vida

Apesar das grandes descobertas anteriores, foi na década de 70 que invenções como a combinação genética e a recombinação do DNA – base tecnológica da engenharia genética – permitiram a aplicação de conhecimentos cumulativos.

(..)

f) O contexto social e a dinâmica da transformação tecnológica

A ascensão de um novo paradigma tecnológico na década de 70 pode ser conferida à dinâmica autônoma da descoberta e difusão tecnológica, inclusive aos efeitos

sinérgicos entre as principais tecnologias gestadas nesse período. Desde os impulsos tecnológicos dos anos 60, promovidos pelo setor militar, a tecnologia de origem norte-americana foi preparada para o grande avanço que viria posteriormente. A primeira revolução em Tecnologia da Informação iniciou-se nos Estados Unidos durante os anos 70, no chamado Vale do Silício (polo tecnológico localizado no estado da Califórnia), com base no progresso alcançado nas duas décadas anteriores e sob a influência de vários fatores institucionais, econômicos e culturais.

Essa sucinta apresentação sobre alguns aspectos da Tecnologia da Informação e Comunicação, introduz o tema principal desse trabalho, o Governo Eletrônico. Estando a TIC presente em todos os setores da sociedade, não poderia deixar de alcançar o Setor Público e sua relação com o cidadão.

Visto que a globalização da informação e da comunicação – proporcionada pela revolução da tecnologia da informação – sugere possibilidades de uma nova estrutura de cidadania e democracia ainda não imaginadas. (KUMAR, 1997, apud MEDEIROS, 2004)

Por fim, a pressão de diferentes setores da sociedade por uma administração pública mais eficiente e transparente, além do potencial dos recursos tecnológicos disponíveis, motivaram as iniciativas que possibilitaram a passagem, do antigo modelo de gestão, para o governo eletrônico. (BERBE, 2014, p. 19)

2.1.2 Governo Eletrônico

A definição de Governo Eletrônico, geralmente, fica restrita a ideia de uso da tecnologia da informação pelo setor público, pois as tecnologias da informação e comunicação viabilizaram o e-Gov. Alguns autores entendem o e-Governo como a utilização da Internet e da web para ofertar informações e serviços governamentais aos cidadãos. (NAÇÕES UNIDAS, 2002, p. 1, apud MEDEIROS, 2004).

A National Audit Office (2002b, p. 1, apud Medeiros, 2004), postula que governo eletrônico significa prover acesso público, via Internet, à informações sobre os serviços oferecidos pelos departamentos centrais do governo e suas agências, habilitando o público à condução e conclusão de transações para tais serviços.

Porém, cabe destacar que o Governo Eletrônico surge como resposta a uma demanda que a Sociedade da Informação impôs aos governos, além de eficiência na prestação de serviços, o anseio por mais transparência, governança, prestação de contas etc. Nesse sentido, o conceito de Governo Eletrônico é mais abrangente e deve ser compreendido como

a transição entre uma forma de governar fortemente segmentada, hierarquizada e burocrática, que ainda caracteriza o dia-a-dia da imensa maioria das organizações

públicas e privadas, para um Estado mais horizontal, colaborativo, flexível e inovador, seguindo um figurino mais coerente com a chegada da sociedade do conhecimento, fenômeno que começou a ganhar contornos mais visíveis no último quarto do século passado. (AGUNE e CARLOS, 2005, p. 1)

Portanto, não é apenas como o setor público relaciona-se e disponibiliza serviços ao cidadão, é uma alteração de gestão e de cultura, representando uma mudança de paradigma institucional. Corroborando, o Banco Mundial (2003a, apud Medeiros, 2004), enfatiza que

Governo Eletrônico refere-se ao uso, por agências governamentais, de tecnologias de informação (como redes de longa distância, Internet e computação móvel) capazes de transformar as relações com cidadãos, empresas e outras unidades do governo. Essas tecnologias podem servir a diferentes fins, como: melhor prestação de serviços aos cidadãos, interações mais eficazes com empresas e a indústria, empowerment do cidadão por meio do acesso a informações ou mais eficiência na administração governamental.

Berbe (2014), com base levantamento bibliográfico por ele realizado, cita sete definições de Governo Eletrônico e pondera que, de uma forma geral, os conceitos convergem para a adoção de tecnologias para melhoria da qualidade da prestação de serviços oferecidos ao cidadão, às empresas e demais organizações que se relacionam com os órgãos de governo, além da melhoria dos processos internos e administrativos que garantam uma maior eficiência e uso dos recursos públicos.

Cabe destacar que a relação Governo-Cidadão é apenas uma das interações que o governo realiza. Berbe (2014) elaborou um quadro que demonstra de forma sistematizada as interações em e-Gov com base nos trabalhos de Takahashi e Fang (2000), totalizando cinco tipos de interação. Takahashi (2000) fez referência a três interações: Government to Government (G2G), Government to Business (G2B) e Government to Citizen (G2C). Fang (ano?) incorporou mais duas interações: Government to Employee (G2E) e Government to Nonprofit (G2N), conforme Quadro 1.

Quadro 1 – Tipos de interação em e-Gov

TIPO DE INTERAÇÃO	DEFINIÇÃO E EXEMPLOS
<p>G2C e C2G Government-to-Citizen (Governo-Cidadão)</p>	<p>São as interações resultantes do relacionamento entre os órgãos do governo e a população em geral. Em geral, são iniciativas que promovem a comunicação e o acesso à informação e aos serviços públicos por meio eletrônico.</p> <p>Exemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - consulta aos horários de linhas de ônibus; - notícias nos portais de governo; - aplicativo para a Declaração Anual do Imposto de Renda; - sistemas para solicitar vaga em creche ou matrícula em escola pública; - cadastro em banco de dados de vagas de trabalho, solicitação de seguro-desemprego e cadastro de currículos; - sobre as condições do trânsito; - formulário de contato para envio de mensagens aos órgãos

	públicos; - página de informações sobre horários, valores e exposições em cartaz no museu público.
G2B e B2G Government-to-Business (Governo-Empresas)	São as interações resultantes do relacionamento entre os órgãos do governo e organizações privadas. Exemplos: - material informativo para investidores estrangeiros; - sistemas de licitações e pregões públicos; - abertura e registro de empresas nos órgãos fiscais; - cadastro de empresas interessadas em soluções de microcrédito.
G2E e E2G Government-to-Employee (Governo-Empregado)	São as interações resultantes do relacionamento entre os órgãos do governo e seus funcionários, ativos e inativos. Exemplos: - acesso ao comprovante mensal de vencimentos; - intranets que oferecem serviços e informação aos funcionários; - guias e cartilhas eletrônicas sobre procedimentos administrativos; - serviços e solicitações gerais para servidores aposentados; - sistema para agendamento online de consultas no órgão responsável pelo atendimento médico exclusivo dos funcionários públicos.
G2G Government-to-Government (Governo-Governo)	São as interações resultantes do relacionamento entre diferentes órgãos de um mesmo governo (entre secretarias, por exemplo) ou de diferentes esferas públicas (município, estado, governo federal, legislativo, executivo e judiciário). Exemplos: - sistema de convênios que realizam a transferência de recursos entre estado e municípios; - portais de dados abertos e transparência pública.
G2N e N2G Government-to-Nonprofit (Governo-Organizações Não-Governamentais)	São as interações resultantes do relacionamento entre os órgãos do governo e organizações sem fins lucrativos (ONGs) e instituições sociais vinculadas a programas e projetos de entidades públicas. Exemplos: - sistemas para cadastro de entidades sociais para obtenção de recursos públicos; - listas e cadastros de entidades que atuam nos municípios nas áreas de assistência social.

Fonte: elaborado por BERBE (2014, p. 22 e 23) com base em TAKAHASHI (2000, p. 69) e FANG (2002, p. 7)

Para relacionar-se com esses variados *stakeholders*, o governo, geralmente, lança mão dos portais eletrônicos. Segundo Firjan (2002 apud Jardim, 2007), os portais eletrônicos são classificados em quatro estágios: 1º informativos; 2º interativos; 3º transacionais e 4ª integrativos.

Os portais informativos são caracterizados pela divulgação de informações sobre os órgãos públicos. Os portais interativos possibilitam o envio de dados por parte dos cidadãos, empresas e outros órgãos, ou seja, o site governamental passa a ter uma finalidade maior do que a meramente informativa, tornando-se interativo. Os portais transacionais possibilitam a troca de valores quantificáveis (pagamento de contas, consultas médicas, educação a distância etc.) e viabilizam que os serviços, anteriormente, prestados por funcionários passam a ser

realizados integralmente pela internet. Por fim, os portais integrativos disponibilizam os serviços por funções ou temas, sem seguir a divisão real do Estado em ministérios, departamentos etc. Nesse estágio, em um único portal e com uma única senha qualificada como assinatura eletrônica, é possível resolver aquilo que se precisa.

2.1.3 Governo Eletrônico no Brasil

O Governo Eletrônico no Brasil integra o esforço em modernizar a administração pública, como resposta a uma demanda da sociedade que, impulsionada pela revolução da Tecnologia da Informação, impôs ao governo a necessidade de reformulação resultante da globalização, conforme já mencionado. O aumento das expectativas dos cidadãos por um governo mais eficientes, o resultado do esgotamento do modelo de gestão burocrática e o modo de intervenção estatal foram decisivos para criar a necessidade de uma reforma administrativa do Estado (ALVES, 2012, p.30; DINIZ, 2009, p. 26 apud BERBE, 2014).

Diversos autores indicam o Decreto Presidencial de 3 e abril de 2000, como marco do Governo Eletrônico no Brasil. Esse decreto instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial que tinha a finalidade de examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação. Informalmente, esse núcleo de pessoas ficou conhecido como Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação - GTTI. (SOUZA, 2002 apud MEDEIROS, 2004) O GTTI surgiu com a publicação da Portaria da Casa Civil nº. 23 de 12 de maio de 2000 e seus trabalhos focaram em três diretrizes: Universalização de serviços, Governo ao alcance de todos e Infraestrutura avançada. Nesse contexto, surge em 2001, o Programa de Governo Eletrônico.

Raminelli (2015), refere como marco do Governo Eletrônico no Brasil o Decreto 3.294, de 15 de dezembro de 1999, que instituiu o Programa Sociedade da Informação, com o objetivo de viabilizar a nova geração da internet e suas aplicações em prol da sociedade brasileira. Segundo Andrade (2012), a proposta de elaboração deste Programa priorizava a incorporação das novas TICs aos processos administrativos do governo e à prestação de serviços ao cidadão, partiu da existência de um portal de serviços ao cidadão denominado Rede Governo, além de um amplo conjunto de serviços na internet.

Segundo, Fernandes; Afonso (2000, p. 37 apud Medeiros, 2004, p. 35), para o governo brasileiro, os objetivos do governo eletrônico, seriam:

- a) universalização e democratização do acesso aos serviços;

- b) melhoria da gestão e qualidade dos serviços públicos;
- c) transparência;
- d) redução dos custos unitários;
- e) simplificação de processos;
- f) informação como fator estratégico;
- g) convergência e integração das redes e sistemas de informação.

Para compreensão de como ocorreu o processo de implantação do Governo Eletrônico no contexto da Administração Pública Federal, segue abaixo figura ilustrativa que pontua, em ordem cronológica, os principais marcos e todo arcabouço legal necessário para a implementação do governo eletrônico no Brasil. Pois, para simplificar a relação do governo federal com a sociedade em geral – cidadãos, empresas, organizações não governamentais, outros poderes públicos, entidades de classe entre outros atores – foram necessárias mudanças profundas na legislação federal, visando desburocratizar a solicitação e a prestação dos serviços oferecidos pelo Governo. Como observado na Figura 1, o processo de transição é longo, pois deu os primeiros passos no início dos anos 2000 e alcança a atualidade, demonstrando a dinâmica do processo.

Figura 1 – Linha do Tempo – Governo Eletrônico



Fonte: Brasil. Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>>. Acessado em: 30 ago 2021.

No primeiro quinquênio dos anos 2000, o governo federal criou o alicerce para a implantação do Programa de Governo Eletrônico do Estado Brasileiro, que segue até os dias atuais. Nesse período foi disponibilizado o Portal da Transparência que abre as contas públicas para a sociedade, com a disponibilização de dados sobre a execução orçamentária e financeira da União. Também foram criados comitês e grupos de trabalhos interministeriais

com a função de examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas às novas formas eletrônicas de interação.

Entre 2006 e 2010 é desenvolvido o modelo de acessibilidade de e-Gov, que tem o compromisso de ser o norteador no desenvolvimento e a adaptação de conteúdos digitais do governo federal, garantindo o acesso a todos. Nesse mesmo período foi editado o Decreto 6.932, de 11 de agosto de 2009, que dispõe sobre a simplificação do atendimento ao cidadão.

O período seguinte (2011 a 2015) foi histórico, pois surge o Marco Civil da Internet com a promulgação da Lei nº 12.965/2014, que regula o uso da Internet no Brasil por meio da previsão de princípios, garantias, direitos e deveres para quem usa a rede, bem como da determinação de diretrizes para a atuação do Estado (Wikipédia). Também nessa época, foram publicados os decretos sobre a Política Nacional de Participação Social (Decreto nº 8.243, de 23 maio de 2014) e do Processo Eletrônico Nacional (Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015). Esse último, dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Os anos de 2016 e 2017 foram marcados pelo fortalecimento do arcabouço legal visando a simplificação dos serviços públicos, a desburocratização da prestação de serviços e a transparência dos dados governamentais. Nesse período, destacam-se a edição do Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016, que institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; do Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, que dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário e; a instalação do Conselho Nacional para a Desburocratização – Brasil Eficiente, visando modernizar e dar mais eficiência aos serviços públicos.

O ano de 2018 foi marcado pela promulgação da Lei 13.790, de 14 de agosto de 2018, que dispõe sobre a Proteção dos Dados Pessoais. No ano de 2018 o governo federal também publicou a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital) que conforme publicado no site “www.gov.br/governodigital” é

documento central da política pública que apresenta um amplo diagnóstico dos desafios a serem enfrentados e uma visão de futuro para a transformação digital da economia, do governo e da sociedade brasileira.

O documento traz a conclusão de uma jornada iniciada a partir de uma recomendação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), refletindo o amplo engajamento entre o setor produtivo, a

comunidade científica e a sociedade civil. A E-Digital é organizada em dois eixos - Economia Digital e Governo Digital - e apresenta com detalhes 100 ações de curto e médio prazo para que o Brasil acelere a sua própria transformação.

Dessa forma, a Estratégia de Governança Digital (EGD) passou a ser um documento complementar da E-Digital, com o detalhamento das iniciativas, objetivos e metas da transformação digital do Governo. Entre as metas traçadas estão, por exemplo:

- ampliar os serviços digitais, e alcançar a disponibilização de pelo menos dois mil diferentes serviços de governo no Portal de Serviços (www.servicos.gov.br);
- implementar a dispensa de certidões e documentos para serviços públicos digitais que já constem nas bases de dados do governo;
- implementar um sistema de autenticação única ao cidadão, agregando os principais níveis de segurança em uma única ferramenta;
- consolidar as Plataformas de Governo Digital do Governo Federal; e,
- aprimorar uma plataforma digital de participação social, como espaço privilegiado para o diálogo entre a administração pública federal e a sociedade civil.

O ano de 2019 tem como marco o lançamento do Portal Único “GOV.BR”, instituído pelo Decreto nº 9.756, de 11 de abril de 2019, que dispõe sobre as regras de unificação dos canais digitais do Governo Federal, ou seja, todos os serviços públicos federais em um mesmo Portal.

Não por fim, pois esse aprimoramento das plataformas digitais e da adequação das normas para atender novas demandas é constante, em 2020, o Governo Federal por meio do Decreto nº 10.332, de 29 de abril de 2020, lançou a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022 com princípios, objetivos e iniciativas que nortearão a transformação do governo por meio de tecnologias digitais. (Governo Digital)

3 MÉTODO DE PESQUISA

Este capítulo apresenta os procedimentos metodológicos utilizados na presente pesquisa. Foi realizada uma investigação exploratória com o método de estudo de caso e a aplicação de questionário aberto. Também foram utilizadas fontes secundárias, provindas de pesquisa bibliográfica e análise documental.

3.1 ESTRATÉGIA DE PESQUISA

Como estratégia de pesquisa para o desenvolvimento do presente estudo, utilizou-se o estudo de caso, realizando uma investigação exploratória, pois trata-se do INSS Digital, que é um projeto ainda em implantação. Segundo Gil (1999) a pesquisa exploratória é indicada nesse projeto, pois é aplicada para proporcionar uma visão global do fato, sobretudo quando o tema escolhido foi pouco explorado.

Nesse método de pesquisa, “como o próprio nome indica você desenvolverá uma pesquisa exploratória se quiser entender uma situação, um fato, um problema, um caso, a partir de estudos feitos por diferentes autores ou vivenciados por várias pessoas” (VIANNA, 2001, p. 130).

Quanto ao tipo de pesquisa, considerou-se o estudo de caso o mais adequado, pois é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos (INSS Digital no processo de análise de benefícios), de maneira que o estudo de caso permite conhecimentos amplos e detalhados do mesmo, tarefa praticamente impossível mediante os outros tipos de delineamentos considerados. (GIL, 1999, p. 73)

Nesse sentido, trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa que, conforme Vianna (2001), é uma perspectiva que possibilita que o fenômeno seja compreendido no contexto em que ocorre e do qual faz parte, ou seja, a partir da perspectiva das pessoas envolvidas.

Segundo Minayo (2001), a pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

3.2 ETAPAS DA PESQUISA

Para elucidar a questão de pesquisa “Quais os impactos da implantação do INSS Digital no processo de análise conclusiva de benefícios previdenciários?”, o projeto contém as seguintes etapas.

3.2.1 Descrição do Projeto INSS Digital – Uma Nova forma de atender

Essa etapa tem o objetivo de descrever o Projeto INSS Digital – Uma nova forma de atender, por meio de uma abordagem teórica do objeto, situando o Projeto em seu contexto, apresentando seus objetivos, pilares e evolução até chegar na formulação atual. As informações coletadas propiciaram a elaboração de um cronograma da implantação do projeto e um detalhamento da sua operacionalização. Com isso, o estudo apresenta o caminho percorrido pelo projeto e sua essência, possibilitando uma melhor compreensão do objeto e seus impactos.

Para reunir as informações pertinentes, foram realizadas pesquisas bibliográficas em trabalhos acadêmicos, Relatórios de Gestão do INSS e documentos elaborados pela própria instituição sobre o projeto INSS Digital – Uma nova forma de atender. Essa etapa contou também com as contribuições da autora desse estudo que, como servidora do órgão há mais de 15 anos, testemunhou todo processo.

3.2.2 Descrição do processo de análise antes e depois da implantação do INSS Digital

Os processos de análise de benefícios foram modificando-se no decorrer do tempo, reflexo da implantação de ‘novos’ modelos de gestão, aporte tecnológico, demanda social etc.

A evolução dos processos de atendimento e de análise de benefícios mudaram com a transformação tecnológica. Para entender essa evolução no âmbito do INSS, foi realizada pesquisa bibliográfica em trabalhos acadêmicos que tenham objetos de estudos análogos, para identificação e esquematização do processo de análise de benefício antes e após a transformação digital ocasionada pelo INSS Digital.

Para reunir as informações pertinente foram realizadas pesquisas bibliográficas em trabalhos acadêmicos, Relatórios de Gestão do INSS e documentos elaborados pela própria instituição sobre o projeto INSS Digital – Uma nova forma de atender.

Essa etapa tem o objetivo de identificar qual era a rotina de trabalho do servidor analisador antes do INSS Digital e como passou a ser com a transformação trazida pelo Projeto. Os fluxos de trabalho foram apresentados na forma de modelagem de processos de negócios disponíveis em estudos recentes de objeto análogo.

3.2.3 Identificação dos principais impactos para a análise de benefício após a implantação do INSS Digital

Nessa etapa foram utilizadas fontes primárias e secundárias de informações. Para identificar os impactos operacionais, novamente foi realizada a pesquisa bibliográfica e documental em trabalhos acadêmicos com objeto análogo, Relatórios de Gestão do INSS e outros documentos elaborados pela própria instituição sobre o projeto INSS Digital – Uma nova forma de atender. Também se buscou nos Relatórios de Auditoria e/ou Avaliação da Controladoria Geral da União – CGU dados secundários relevantes para levantamento dos impactos no INSS, buscando um panorama geral, pois a análise de benefício é a principal atividade do órgão gestor da Previdência Social brasileira, mas sua operacionalização é impactada por decisões além da análise restrita do benefício, como demonstrado nesse estudo.

Para captar a percepção dos servidores analisadores, além da pesquisa bibliográfica e da análise documental, foi aplicado um questionário (apêndice A) contendo 13 perguntas abertas para 08 servidores públicos, lotados em uma Agência da Previdência Social (APS) da Região Metropolitana de São Paulo, com atuação exclusiva na análise de benefícios e com pelo menos 10 anos de antiguidade no órgão, para que tivessem parâmetros para analisar o antes e o depois do processo de implantação do projeto digital.

A partir dos dados coletados, foi possível realizar um mapeamento dos principais impactos para a análise de benefícios após a implantação do INSS Digital, considerando três categorias: mudanças, melhorias e dificuldades.

3.3 COLETA E ANÁLISE DE DADOS

As técnicas utilizadas para a coleta de dados foram observação participante, análise documental, pesquisa bibliográfica e aplicação de questionário. Registra-se que a análise documental ficou restrita aos documentos disponibilizados na internet, visto que o INSS e o Ministério da Economia, cujo instituto estava vinculado à época da coleta dos dados, não disponibilizaram os dados de indicadores de desempenho e Ouvidoria requisitados pela autora mediante a Lei de Acesso à Informação. A Tabela 1 sintetiza as técnicas de coleta de dados utilizadas em cada etapa da pesquisa.

Tabela 1 – Técnicas de coleta de dados utilizadas nas etapas da pesquisa

Etapa	Método			
	Observação participante	Análise documental	Pesquisa bibliográfica	Questionário
1. Descrição do Projeto INSS Digital	X	X	X	
2. Descrição do processo de análise antes e depois		X	X	
3. Identificação dos impactos para a análise de benefícios		X		X

Fonte: Elaborada pela autora

A coleta de dados, quanto à percepção dos servidores analisadores, foi realizada com a aplicação de um questionário aos servidores públicos vinculados a uma agência do INSS localizada na Região Metropolitana de São Paulo. O questionário aplicado foi composto por 13 questões abertas, pois a utilização desse tipo de questão tem a vantagem de não forçar o respondente a enquadrar sua percepção em alternativas preestabelecidas (Gil, 2006). As questões foram segmentadas conforme o conteúdo e classificadas em tópicos com objetivos específicos, conforme Tabela 2.

Tabela 2: Objetivos do instrumento de coleta de dados (questionário)

Tópico	Objetivo	Questões formuladas
1. Processo de Implantação do INSS Digital	Captar a percepção do servidor sobre a preparação da instituição para a implantação do INSS Digital; enfoque descritivo, crítico e avaliativo	<p>1) Você se sente participante da construção dessa nova forma de trabalhar ocasionada pela transformação digital por meio da adoção do processo eletrônico?</p> <p>2) Você foi previamente capacitado(a) para as mudanças que a digitalização dos processos tem trazido a sua rotina de trabalho?</p> <p>3) Se sua resposta foi “sim” para a pergunta anterior, informe as ações adotadas pela instituição para prepará-lo. Se respondeu “não”, na sua opinião, quais ações deveriam ter sido realizadas previamente para prepará-lo para as mudanças.</p>

		<p>4) Na sua opinião a instituição foi preparada para essa transformação digital? Se não, aponte os principais problemas ou limitadores/empecilhos (recursos humanos, tecnológicos, infraestrutura etc.), por ordem de importância.</p> <p>12) Se você fosse o responsável pela implantação do processo eletrônico, o que faria de diferente?</p> <p>13) Em uma escala de 0 a 10 que nota você atribuiu a Transformação Digital ocorrida na sua instituição. Por quê?</p>
2. Principais mudanças ocasionadas pelo INSS Digital na unidade	Identificar as principais mudanças ocasionadas pelo INSS Digital na rotina de trabalho	5) Com a transformação digital, quais foram as principais mudanças na sua rotina de trabalho, considerando a unidade que você está vinculado como um todo?
3. Impactos ocasionados pelo INSS Digital no processo de análise de benefícios	Mapear as principais mudanças, melhorias e dificuldades percebidas pelo servidor analisador na implantação do INSS Digital	<p>6) Com foco no reconhecimento de direito. Quais foram as principais mudanças?</p> <p>7) Você acha que houve melhorias nos processos que envolve o reconhecimento de direito pós transformação digital (desde a solicitação do cidadão até o despacho)? Quais?</p> <p>8) Você percebeu problemas ou dificuldades com as mudanças nos processos que envolve o reconhecimento de direito pós transformação digital (desde a solicitação do cidadão até o despacho)? Se sim, quais foram os principais problemas com a mudança imposta pelos novos fluxos?</p> <p>9) Aponte as mudanças que você considera positivas no processo de reconhecimento de direito atualmente (desde a solicitação do cidadão até o despacho).</p>
4. O INSS Digital versus desempenho	Apurar se a implantação do INSS Digital trouxe melhorias na resposta ao cidadão quanto ao produto final do processo de análise de benefício	<p>10) Na sua opinião, o processo de análise ficou mais célere? E quanto a qualidade?</p> <p>11) E o tempo resposta ao cidadão. Diminuiu? Se souber, informe quanto tempo, em média, levava para o cidadão ter o resultado do seu pedido antes e quanto tempo leva depois da transformação digital.</p>

Fonte: Elaborada pela autora

Destaca-se que, antes do envio do questionário, a autora enviou para 10 servidores com o perfil exigido, pelo aplicativo Whatsapp, um ‘áudio-convite’ explicando os objetivos e convidando-os a participar do estudo. No ‘áudio-convite’ também foi esclarecido que o servidor não seria identificado e nem a unidade que ele estava vinculado. Todas as comunicações foram realizadas fora do horário de expediente e por meio do telefone de uso pessoal de cada servidor.

Dos 10 servidores que receberam o áudio-convite, 02 informaram não ter disponibilidade para preenchimento do questionário, portanto 08 responderam positivamente. No entanto, dos 08 questionários enviados, houve o retorno de 06 preenchidos, cujo perfil

(sexo, idade, escolaridade, cargo, antiguidade e regime de trabalho) está registrado na Tabela 3. A identificação do servidor foi feita com a utilização da sigla “S” de “Servidor” seguida de um número que foi atribuído a cada servidor, de acordo com a ordem de devolução dos questionários, portanto o primeiro servidor que devolveu o questionário respondido foi identificado como “S1” e assim sucessivamente.

Tabela 3 – Perfil dos servidores participantes do estudo

Participante	Sexo	Idade	Escolaridade	Cargo	Antiguidade	Regime de Trabalho
S1	M	40	Superior	Téc. do Seguro Social	17	Semi-presencial
S2	M	47	Superior	Téc. do Seguro Social	13	Teletrabalho
S3	M	38	Superior	Téc. do Seguro Social	14	Teletrabalho
S4	F	34	Superior	Téc. do Seguro Social	15	Semi-presencial
S5	F	53	Médio	Téc. do Seguro Social	31	Semi-presencial
S6	M	53	Superior	Téc. do Seguro Social	33	Teletrabalho

Fonte: Elaborada pela autora

Verifica-se que os servidores participantes são predominantemente do sexo masculino (67%) e que do total de servidores, 83% possuem nível superior. Também verifica-se que, em média, possuem 44 anos de idade e 20,5 anos de antiguidade (tempo de serviço) no INSS.

Ressalta-se que a opção pelo uso do aplicativo Whatsapp se deve ao fato da coleta de dados ter sido realizada durante a Pandemia da COVID-19, que suspendeu o trabalho presencial e impôs o distanciamento social.

4 RESULTADOS

Os resultados apresentados são provenientes do objetivo central desse estudo: avaliar os impactos da implantação do INSS Digital no processo de análise conclusiva de benefícios previdenciários, na perspectiva dos servidores analisadores de benefício.

Inicialmente, é realizada a descrição do Projeto INSS Digital, abordando seu aspecto teórico e prático. Em seguida, é realizada uma descrição do processo de análise conclusiva de benefício antes e depois da implantação do Projeto INSS Digital para compreender-se as mudanças implementadas pelo INSS Digital. E por fim, apresenta-se os principais impactos para a análise de benefícios após a implantação do INSS Digital, do ponto de vista dos servidores do INSS envolvidos na análise de benefícios.

4.1 DESCRIÇÃO DO PROJETO INSS DIGITAL

4.1.1 O Projeto na teoria: conceito, pilares e sistemas

O INSS Digital consiste na construção de um novo fluxo de atendimento para aumentar a capacidade da autarquia de reconhecer direitos, por meio da adoção de Tecnologias da Informação e Comunicação que viabilizem o processo eletrônico desde a origem até o despacho conclusivo.

Para trazer o projeto para a vida prática a Diretoria de Atendimento do INSS (DIRAT), em parceria com a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), desenvolveu a fundação necessária para adequar os serviços prestados pela autarquia às diretrizes de e-serviços (e-services; serviços eletrônicos) de mão dupla¹, sendo necessário a construção de uma estrutura tecnológica e legal até então inimaginável, ao menos, para grande parte de seus servidores.

Os pilares do Projeto INSS Digital são:

1. **Acordo de Cooperação Técnica** – ACT firmado com prefeituras, empresas, sindicatos, Ordem dos Advogados e outras entidades da iniciativa pública e privada. Esse acordo é uma das principais premissas e reduzirá o atendimento presencial, visto que o cidadão poderá requerer seu benefício por meio de entidade representativa.

¹ Os e-serviços de mão dupla, ou transacionais, são aqueles prestados por meio da internet, e que, não só disponibilizam informações ao cidadão, mas envolvem a plena interação do cidadão com a administração pública, permitindo o recebimento e o envio de informações (INSS, 2017 apud Goldkuhl & Röstlinger, 2010)

2. **Requerimento eletrônico** é o processo administrativo eletrônico regulamentado pela Lei nº 8.539/15, que é realizado pela entidade ou ente conveniado ou na agência com atendimento agendado de requerimento/protocolo e mais recentemente pelo próprio segurado.
3. **Canal Comunicação Remota**, por meio de e-mail (comunicações sobre o andamento do processo), Central de Teletendimento 135 e o Meu INSS.

A viabilidade do Projeto INSS Digital e seu sucesso está estritamente vinculado à criação e aperfeiçoamento de sistemas informacionais que viabilizem o processo administrativo eletrônico, nessa seara, o Instituto por meio da DATAPREV desenvolveu e aperfeiçoou os seguintes sistemas:

Meu INSS

O site e aplicativo “Meu INSS” é uma agência virtual do INSS. Nesse canal o cidadão tem a comodidade de, em qualquer local, com celular ou computador conectados à internet, requerer e acompanhar benefícios e serviços do INSS. A Figura 2, abaixo, mostra as telas que o cidadão visualizará assim que acessar aplicativo “MEU INSS”.

Figura 2 : Telas iniciais do aplicativo MEU INSS



Fonte: Play Store (2021)

Para que o MEU INSS exercesse a função de agência, mas sem a fé pública do servidor que garante o sigilo das informações e a identificação do cidadão, foi primordial que o MEU INSS tivesse ferramenta que permitisse uma ‘autenticação’ remota do cidadão. Com foco na equalização dessa demanda, a Dataprev, em parceria com a Diretoria de Atendimento do INSS, desenvolveu uma ferramenta tecnológica que permite a ‘autenticação’ remota do cidadão, por meio de um questionário composto de 05 (cinco) perguntas sobre a vida

laborativa do cidadão (vínculos, remunerações, benefícios previdenciários, contribuições facultativas etc). As respostas a esse questionário são confrontadas com o Cadastro Nacional de Informações (CNIS) – base de dados do governo que contém o registro da vida trabalhista, previdenciária e atividades rurais de todos os cidadãos.

Com o MEU INSS, a etapa inicial do processo administrativo eletrônico estava sanada, pois o cidadão passou a ter ferramenta que permite protocolizar benefícios administrados pelo INSS, de maneira remota, sem nem precisar sair de casa.

Sistema de Agendamento (SAG)

O SAG, inicialmente, era utilizado para o agendamento dos serviços, ou seja, o cidadão entrava no MEU INSS e agendava um dia e horário para ser atendido presencialmente e apresentar os documentos de instrução do processo.

Atualmente, com o avanço da transformação digital, esse sistema é utilizado para formalização do protocolo do benefício, ou seja, ao informar dos dados solicitados e concluir a solicitação o processo já é iniciado e encaminhado para análise.

O SAG possui um rol de serviços e benefícios disponibilizados em módulos e configurado conforme o perfil do usuário: cidadão, servidor interno do INSS, atendente do 135 ou usuário de Acordo de Cooperação Técnica. Por exemplo: o serviço “Acertos para Marcação de Perícia” está disponível apenas para o atendente do 135, os demais usuários não conseguem solicitar esse serviço.

Esse sistema têm uma interface com o Gerenciador de Tarefas (GET). Quando o usuário conclui uma solicitação de serviço, automaticamente o GET migra o pedido para a análise do servidor atribuído como responsável da tarefa.

Figura 3: Tela Inicial do SAG de Entidade Conveniada - ACT

A imagem mostra a interface web do SAG de Entidade Conveniada - ACT. No topo, há uma barra de navegação com o logo do Brasil e links para 'Serviços', 'Simplifique!', 'Participe', 'Acesso à Informação', 'Legislação' e 'Canais'. Abaixo, o título 'SAG' e um botão 'Login' em vermelho. O formulário principal apresenta uma barra de progresso com cinco etapas: 1. Escolha do Serviço, 2. Dados do Requerente, 3. Seleção da Unidade, 4. Confirmação do Requerimento e 5. Comprovante do Requerimento. O formulário contém o campo 'Protocolo do requerimento' com subcampos 'Requerer' e 'Consultar'. Abaixo, há um campo 'Seleção ou digite o serviço desejado' com uma lista suspensa e um campo 'Código verificador' com uma dica de uso. No rodapé, há o logotipo do INSS e a versão 5.8.10 HTML e CSS.

Fonte: OAB Rio de Janeiro

Gerenciado de Tarefas (GET)

O GET está à disposição do INSS desde dezembro de 2016 e concentra todos os requerimentos dos cidadãos, seja de benefícios ou serviços. Ele é a face digital dos enormes arquivos físicos do INSS, com a vantagem de integrar ferramentas tecnológicas que permitem a gestão de atividades internas referente ao processo eletrônico de benefício e demais ações voltadas a organização da força de trabalho.

Todo o processo é digital e é por meio do GET que o analista consulta os documentos anexos, faz exigências, tramita o processo e conclui a tarefa após a execução da solicitação nos sistemas apropriados, comunicando ao cidadão a decisão de sua solicitação iniciada pelo MEU INSS ou pela Central de Teleatendimento 135.

Assim como o SAG, o GET também possui módulos configurados de acordo com o perfil do usuário. Dependendo do perfil do usuário há habilitação das ações permitidas no processo. O GET é operado por servidores do INSS e por agentes habilitados por meio dos Acordos de Cooperação Técnica, Mendonça (2020) faz um apanhado geral sobre o GET e suas funções:

O GET é um sistema corporativo que foi criado por meio do Memorando-Circular Conjunto nº 34 /DIRBEN/DIRAT/INSS, de 17/10/2017, a fim de armazenar os processos de requerimento de benefícios e/ou serviços que passaram de meio físico a meio digital, dispensando a operacionalização de documentos impressos. Neste sistema, cada processo de requerimento de benefício é denominado de tarefa que será distribuída eletrônica e aleatoriamente aos servidores competentes para atendimento. Às entidades que estabelecem Acordo de Cooperação Técnica com o INSS, é concedido acesso por meio de login e senha e elas mesmas inserem no citado sistema a documentação necessária ao requerimento de um serviço ou benefício, bem como lhes é autorizado acompanhar o andamento dos pedidos lá formalizados.

Além de eliminar o processo físico, o GET também eliminou as barreiras geográficas, assim, um servidor de São Paulo pode analisar um processo do Acre, por exemplo. Essa propriedade revolucionou a cultura local das APS's, pois não há processo pertencente a APS A ou B, todos os processos são do INSS e a mão de obra pode ser manobrada para atuar onde há maior demanda. O GET também levou a APS para dentro da casa de cada servidor do Instituto, pois o processo pode ser consultado e trabalhado de qualquer estação de trabalho, mediante acesso concedido pela Dataprev ao VPN².

4.1.2 O Projeto na prática: A prova do conceito e a Expansão da Transformação Digital

² Acrônimo de Virtual Private Network, traduzindo para a Língua Portuguesa, é uma Rede Privada Virtual que estabelece uma conexão de rede protegida ao usar redes públicas, por meio de criptografia dos dados transmitidos.

O Projeto INSS Digital já concebido e de posse das ferramentas tecnológicas desenvolvidas para sua operacionalização precisava ser colocado ‘a prova’. Conforme mostra o Plano de Projeto do INSS Digital (Anexo A), essa tarefa foi demandada à Gerência Executiva – GEX de Mossoró/CE, composta por 18 (dezoito) Agências da Previdência Social. A prova de conceito tinha por meta convalidar, ou não, os fluxos de atendimento, o layout, os sistemas etc. e representava a primeira etapa do Projeto-Piloto que, segundo INSS (2017), tinha as seguintes diretrizes:

OBJETIVO GERAL DO PROJETO

Realizar experiências-piloto de implantação de requerimento eletrônico no Instituto Nacional do Seguro Social, em 5 polos de atendimento por Superintendência Regional e 300 Agências da Previdência Social.

OBJETIVOS ESPECIFICADOS DO PROJETO

1. Ampliar a realização de ACT para protocolo de requerimentos eletrônicos
2. Simplificar a oferta de serviços agendáveis
3. Ampliar os canais de protocolo e a comunicação com os cidadãos e entidades
4. Dar publicidade e transparência na operacionalização de requerimentos eletrônicos
5. Desenhar o fluxo de requerimento eletrônico
6. Distribuir a demanda
7. Otimizar a força de trabalho

PREMISSAS

1. Sistemas que viabilizem o requerimento eletrônico
2. Publicação de atos legais para implantação das experiências pilotos
3. Servidores capacitados para operacionalizar o novo fluxo de atendimento
4. Capacidade tecnológica (infraestrutura) para operacionalização de requerimento eletrônico
5. Celebração de Acordo de Cooperação Técnica

RESULTADOS ESPERADOS

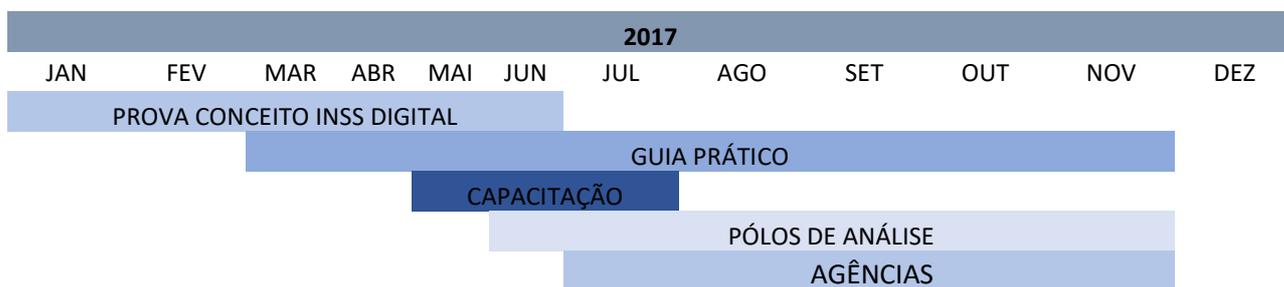
1. Implantação do requerimento eletrônico;
2. Ampliação do volume de requerimentos;
3. Ampliação do volume de atendimento remoto;
4. Redução no tempo de espera do agendamento;
5. Redução no tempo de espera para atendimento nas unidades;
6. Redução do atendimento presencial nas unidades;
7. Mitigação das demandas judiciais Ação Civil Pública e Mandado de Segurança (ACP e MS).

PERSPECTIVA DE PRAZO

O prazo proposto para este Projeto é de 12 meses com término previsto para 31/12/2017.

Com base nas observações feitas na prova de conceito, o INSS seguiu com o cronograma de implantação do Projeto INSS Digital, conforme demonstrado na Figura 4.

Figura 4: Cronograma de implantação do Projeto INSS Digital



Fonte: Elaborada pela autora

Com a prova de conceito em curso, o INSS elaborou o Guia Prático do INSS Digital para que as agências adequassem sua estrutura e seu corpo funcional para a nova forma de atender, desenhada pelo Projeto INSS Digital. O Guia consolida os fluxos e procedimentos para implantação e operacionalização do processo eletrônico no âmbito do INSS. A meta foi finalizar o Guia Prático até 12/2017.

Paralelamente a elaboração do Guia Prático, foi realizada a Capacitação de um grupo de 375 servidores para disseminar nas suas respectivas unidades o novo método de atendimento do INSS Digital. O Centro de Formação e Aperfeiçoamento do Instituto Nacional do Seguro Social (CFAI) é o responsável pela capacitação desse grupo de servidores que aconteceu em 07/2017.

Vencidas as etapas da prova de conceito, da elaboração do Guia Prático e da capacitação do grupo de servidores-disseminadores, o projeto avançou para a implantação dos 05 (cinco) Polos de Análise. Cada polo está vinculado a uma Superintendência que adequa um espaço sem acesso ao público em geral e disponibiliza a infraestrutura necessária para que um grupo de servidores selecionados se dediquem exclusivamente à análise de benefícios.

Os Polos de Atendimento teriam como principal objetivo centralizar (receber e despachar) os requerimentos oriundos de Acordos de Cooperação Técnica (ACT) e seriam constituídos na SR ou GEX, em região metropolitana de modo a não haver custo com diárias e passagens para sua operacionalização constante (INSS, 2017). Quase que simultaneamente, o INSS Digital é expandido para outras agências do INSS, sendo 300 (trezentas) até novembro de 2017 e, posteriormente, para todo Brasil. É importante ressaltar que a escolha de agências para a implantação do projeto seguia os seguintes critérios:

Link: Considerando que a operacionalização do INSS Digital é composta de download e upload de arquivo, as unidades não devem estar consumindo mais de 60% do link local.

TMEA³/TMAA⁴: Considerando que a proposta do projeto é a redução do TMEA/TMAA, as unidades não devem ter agendamentos alongados, portanto o recorte é TMAA inferior à 45 dias, pois desta forma a implantação do INSS Digital trará impacto no curto-médio prazo.

Acervo: Considerando que a proposta do projeto é o aumento no volume de requerimentos as unidades devem ter um acervo baixo e condições de lidar com o acréscimo de requerimentos.

Força de Trabalho: Considerando que o projeto busca a ampliação do volume de requerimentos, se faz necessário identificar a força de trabalho disponível para atuar na concessão de benefícios.

Infraestrutura: Necessidade de equipamentos (scanner) e espaço físico e local para instalação do equipamento.

Impacto (abrangência): A(s) unidade(s) de implantação devem ter uma abrangência limitada/controlada, pois com a implantação do INSS Digital e a redução do tempo de protocolo e agenda, a tendência é a migração de demanda de outras localidades cuja a situação não esteja tão favorável, prejudicando desta forma o projeto.

No entanto, a seleção de unidades com base nos critérios mencionados, é alvo de contestação, pois não representava a realidade da maioria das agências espalhadas pelo Brasil.

2017 foi o ano que os dirigentes do INSS chamam de “virada de chave” (INSS, 2020), foi uma ruptura do que se conhecia de processo administrativo previdenciário – nada de caneta, carimbo e cópias – a tecnologia chegou e abriu a porta da Era Digital para o Instituto Nacional do Seguro Social.

Já 2018 foi o ano da expansão da transformação digital no INSS, transitando do projeto para a mais sólida realidade da Instituição. Conforme apresentado no Relatório de Avaliação da Controladoria Geral da União (2019) apud Relatório de Gestão da Entidade, referente ao exercício de (2018):

Em 2017, foi realizada experiência piloto em 527 Agências da Previdência Social (APS) no âmbito das cinco Superintendências Regionais, que passaram a operacionalizar os serviços aos cidadãos por meio da recepção eletrônica dos requerimentos e análise dos benefícios de forma mais informatizada, mediante processos constituídos de forma digital. Considerando os resultados apresentados pela experiência piloto, a Resolução nº 627/PRES/INSS, de 21/02/2018 estabeleceu as diretrizes para a expansão do novo modelo de atendimento do INSS, mediante a elaboração de cronograma realizado com efetiva participação das Gerências-Executivas e Superintendências Regionais. A implementação deste novo modelo de atendimento nas APS ocorreu mediante a expansão gradativa dos serviços na plataforma digital, de maneira que em 2018, 1.596 unidades já atuavam com os novos fluxos de recepção eletrônica de requerimentos e tramitação de processos digitais, o que representa 100% das APS fixas.”

O ano de 2018 também foi marcado pelo processamento automático de requerimentos de benefícios de determinadas espécies (aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de

³ Tempo Médio de Espera do Atendimento Agendado: número de dias entre a data do agendamento e a data do atendimento.

⁴ Tempo Médio Agendamentos Ativos: número de dias entre a data em que o segurado agenda seu atendimento através dos canais remotos e a data em que ele é efetivamente atendido em uma unidade da Previdência Social, considerando apenas os agendamentos não atendidos.

contribuição e salário-maternidade) e, também, a instituição de Centrais de Análise⁵ em cada uma das 104 Gerências Executivas (GEx), normatizada pela Resolução nº 661/PRES/INSS, de 16.10.2018 (CGU, 2019).

Assim como a estratégia de expansão deu, a digitalização de serviços e benefícios também foi implementação em fases, mais especificamente em “ONDAS” (INSS, 2020). A cada onda uma gama de serviços e benefícios deixavam de ser presenciais para virarem digitais: 1ª Onda (maio/2019), digitalização de 05 (cinco) serviços; 2ª Onda (maio/2019), digitalização de mais 23 serviços relacionados a manutenção de benefício e cadastro; 3ª Onda (junho/2019), digitalização de mais 19 serviços relacionados a reconhecimento inicial de direito e 4ª Onda (julho/2019), digitalização de mais 28 serviços relativos a acordos internacionais e outros serviços previdenciários.

Os serviços, gradativamente digitalizados, passaram a ser requeridos pela Central de Teleatendimento 135 e pelo MEU INSS, não sendo mais necessário a presença do cidadão nas agências físicas.

4.2 DESCRIÇÃO DO PROCESSO DE ANÁLISE CONCLUSIVA DE BENEFÍCIOS ANTES E DEPOIS DA IMPLANTAÇÃO DO PROJETO INSS DIGITAL

A transformação digital impactou a instituição, seus servidores e o cidadão. A implantação do processo de reconhecimento inicial de direito tem como *input* a solicitação do cidadão, com a implantação do INSS Digital a maneira de peticionar foi drasticamente transformada e, nesse sentido, há um vasto campo para discussão, pois o público do INSS é, em sua maioria, composto por cidadãos formados em tempos menos tecnológicos, que talvez não tenham escolaridade, o acesso à internet e smartphones/computadores ou até habilidade para operar em plataformas digitais, necessárias à utilização do MEU INSS. Esse aspecto não é objeto desse estudo, no entanto, não poderia deixar de ser mencionado, considerando que a utilização dos canais remotos para formalização de processos de benefício é um dos pilares do Projeto INSS Digital.

Conforme pode-se observar na figura a seguir, as mudanças, ocasionadas pela transformação digital no processo de análise conclusiva de benefícios previdenciários, aconteceram a partir da, denominada pela Instituição, 2ª Revolução, quando houve a implantação do processo eletrônico.

⁵ Unidades instituídas no âmbito das Gerências Executivas, com o objetivo de centralizar a análise dos requerimentos de reconhecimento inicial de direitos.

Figura 5: As Revoluções ocasionadas pela transformação digital no INSS



Fonte: Elaborada pela autora

Conforme observado na figura 5, a 1ª Revolução foi marcada pela criação do “Atendimento Programado”, viabilizado pela implantação da Central de Teleatendimento 135, em 2006, e pelo agendamento por meio da internet, em 2007. Nesse período tornava-se obrigatório o agendamento prévio de atendimento, pela internet ou telefone, antes de comparecer a uma Agência da Previdência Social (APS) para atendimento presencial (MENDONÇA 2020 p. 173 apud DATAPREV, 2013, p. 5). O agendamento prévio foi considerado uma medida bem-sucedida, pois propiciou uma redução de 35% do atendimento presencial, que passou a ser realizado pelos canais remotos, permitindo que, ao chegarem as APS, os cidadãos já tivessem atendimento agendado, a ser realizado em horário previamente determinado, o que possibilitou o mapeamento da demanda de atendimento do órgão, até então desconhecida (ENAP, 2006). Portanto, a 1ª Revolução criou a base para o Projeto INSS Digital, com a implantação de canais de atendimento remoto e na perspectiva de tornar o atendimento ao cidadão mais célere e de qualidade.

Ainda em 2006, o INSS atentou para a necessidade de mapear sua demanda real, a fim de adequar sua rede de atendimento e os servidores para oferecer um serviço público mais eficiente (MENDONÇA, 2020, p. 176). Os anos posteriores, especificamente o período de 2009 a 2015, caracterizaram-se pelo desenvolvimento de ações que visaram aperfeiçoar o processo de modernização e melhoria no atendimento iniciado em 2005, dos quais o Plano de Ação de 2008 é um exemplo, culminando na implantação do INSS Digital nos fins de 2017.

A 2ª Revolução foi a ocasionada pela implantação, já detalhada, do INSS digital a partir de 2017, que instituiu o processo eletrônico e a distribuição de demanda

Vale destacar que no período de maio de 2018 a julho de 2019, todos os atendimentos realizados nas APS se deram mediante agendamento prévio, em cumprimento ao previsto na Instrução Normativa nº 96/PRES/INSS, de 14 de maio de 2018. Já em 08 de julho de 2019, o Ofício Circular nº 12/DIRAT/INSS, tornou o

protocolo de requerimentos exclusivo em meios remotos, pela internet ou pela Central 135 (MENDONÇA, 2020, p. 180).

Assim, a consolidação do processo eletrônico abriu portas para a 3ª Revolução, que é caracterizada pela não necessidade da presença do segurado nas dependências físicas do INSS no que se refere às demandas administrativas, pois para avaliação médica pericial e avaliação social, o cidadão ainda é atendido presencialmente. Cabe destacar que está sendo estudada viabilizada técnica e legal para que essas avaliações também possam ser realizadas de forma remota, por vídeo conferência, o que seria uma segunda fase da 3ª Revolução.

Essa segunda fase da 3ª Revolução tornou-se urgente com o surgimento Pandemia da COVID-19, que fechou as agências completamente no período de março à setembro de 2020. Nesse período, desenvolveu-se soluções para não desamparar completamente o cidadão que tinha requerimento em análise pelo Instituto: concessão de benefício por incapacidade com avaliação de documentos médicos; prorrogação automática de benefício por incapacidade sem a necessidade de avaliação presencial; antecipação de um percentual do Benefício de Prestação Continuada para garantir uma renda mínima para cidadãos que aguardavam a tramitação de seus processos etc.

O INSS considera a concessão automática como parte da 3ª Revolução, nesse sentido o automático seria o atendimento 100% remoto. Mas, para tanto, ainda há um longo caminho a percorrer, pois entende-se que automático não depende de intervenção humana, o que é praticamente impossível nesse momento, considerando que a qualidade dos dados que alimentam o Cadastro Nacional de Informações Sociais precisa ser melhorada

Destaca-se que a falta de qualidade das informações cadastrais do segurado é um entrave para o sucesso das análises automáticas, existindo necessidade de melhoria dessas informações, notadamente daquelas registradas no CNIS. Para tanto, é relevante a atuação no sentido de aprimorar a qualidade dessas informações nos órgão/entidades de origem (CGU, 2019.p. 39).

Por esse fato, apenas a aposentadoria urbana por idade, a aposentadoria urbana por tempo de contribuição e o salário maternidade, a partir de 2019, de fato podem ser concedidos automaticamente. Nesse caso, para a concessão automática das aposentadorias citadas, o sistema identifica os segurados que implementam todas as condições para aposentar-se e, automaticamente, lhes é enviado uma carta, caso o segurado tenha interesse é só confirmar o interesse pelo benefício pelo Teleatendimento 135 ou pelo site ou aplicativo do MEU INSS. Já para o salário-maternidade o Cartório de Registro Civil alimenta um sistema compartilhado com o INSS e a segurada faz a solicitação do benefício pelo telefone ou pelo MEU INSS, o sistema processará os dados enviados pelo Cartório e os já constantes no CNIS e, dependendo do caso, o benefício será automaticamente concedido ou indeferido.

Enquanto a concessão automática ainda é um embrião na realidade do INSS, o trabalho do analista de benefícios ainda é indispensável e, nesse sentido, a transformação ocasionada pelo INSS Digital provou uma mudança profunda no processo de análise. Observa-se na Figura 6 como era o fluxo antes da 2ª Revolução da transformação digital, quando o segurado ainda tinha o gosto ou o desgosto de comparecer a uma agência da Previdência Social.

Figura 6: Fluxo do atendimento presencial ao requerente de benefício



Fonte: INSS, 2015 apud Pinheiro, 2020, p. 75.

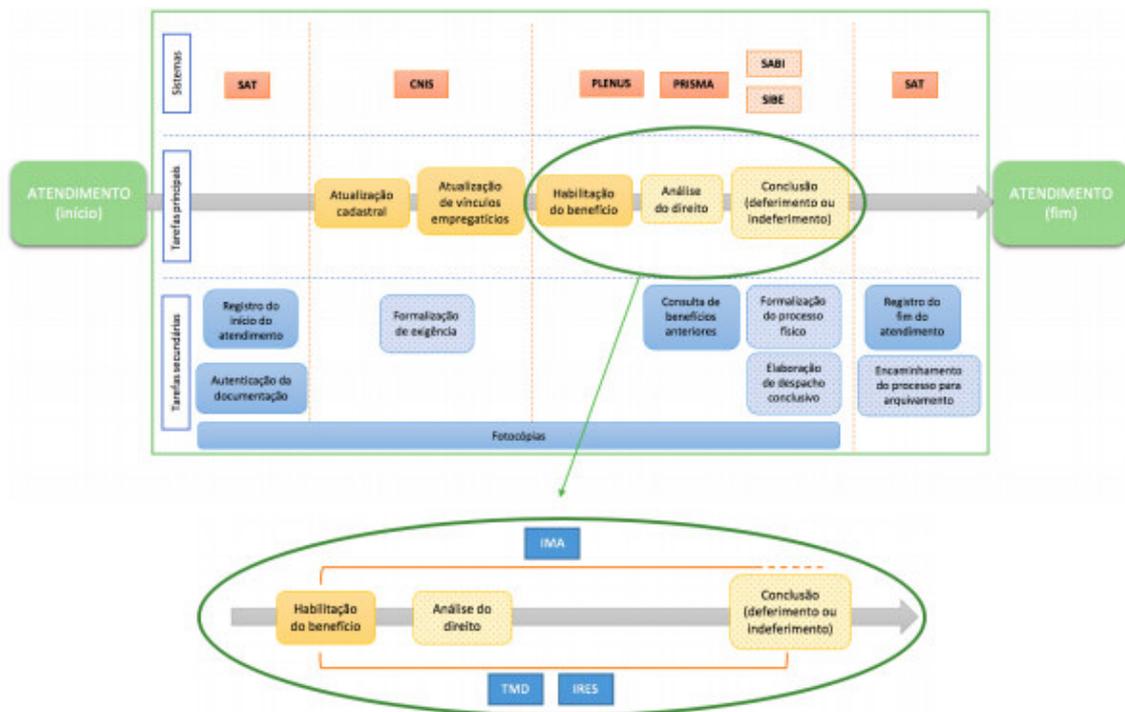
O servidor responsável pela análise tinha contato físico com o segurado que realizava a solicitação antecipadamente e, no dia agendado, comparecia com os originais e cópias de todos seus documentos pessoais e de documentos que comprovassem sua condição de segurado, o tempo de contribuição ou a qualidade de dependente, conforme a espécie do benefício solicitado. O próprio servidor analisador montava o processo físico: ordenava as cópias dos documentos, conferia com o original, numerava as folhas do processo e protocolava no sistema específico. Encerrava o atendimento entregando o protocolo do requerimento ou a Carta de Exigência (documentação incompleta) ou a Comunicação da Decisão.

Para cada tipo de benefício, estava previsto um tempo máximo de duração do atendimento, que variava entre 15 minutos (para os benefícios por incapacidade), 30 minutos (para o benefício auxílio-reclusão), 45 minutos (para as pensões por morte e os benefícios assistenciais ao idoso ou à pessoa com deficiência), e 60 minutos (para as aposentadorias).

A quantidade de atendimentos diários previamente agendados para cada servidor, dependia, portanto, dos tipos de benefícios, considerando que os servidores nas agências cumpriam seis horas de atendimento (SACHA, 2020, p.75-76).

A figura 7 apresenta um detalhamento das tarefas realizadas pelo servidor analisador no contexto do atendimento presencial, mostrando as tarefas principais e secundárias e os sistemas utilizados pelo servidor analisador no processo de reconhecimento inicial de direito.

Figura 7: Tarefas do analisador no reconhecimento inicial de direito no contexto do atendimento presencial



Legenda:

Indicadores/Sistemas		Descrição	
Indicadores	IMA	Idade Média do Acervo	Idade média do acervo de processos que estão aguardando conclusão.
	TMD	Tempo Médio de Decisão	Tempo médio de análise dos processos (com despachos concessórios ou denegatórios).
	IRES	Índice de Resolutividade	Percentual de benefícios decididos na mesma data da habilitação em relação aos benefícios requeridos.
Sistemas operacionais	SAT	Sistema de Atendimento	Sistema de gerenciamento dos atendimentos nas Agências do INSS. Utilizado pelo servidor analisador para monitorar a agenda do dia, chamar a senha no painel eletrônico, e registrar o início e o fim do atendimento.
	CNIS	Cadastro Nacional de Informações Sociais	Base de dados nacional que contém informações cadastrais de trabalhadores empregados e contribuintes individuais, empregadores, vínculos empregatícios e remunerações. Utilizado para atualização e consulta de dados cadastrais e vínculos empregatícios.
	PRISMA	Projeto de Regionalização de Informações e Sistemas	Sistemas mais antigo em funcionamento e utilizado para concessão de todos os tipos de benefícios; auxilia na tomada de decisão quando ao direito do requerente. Os servidores acessam o PRISMA para habilitar e concluir o requerimento (concedendo ou indeferindo o benefício).
	SIBE	Sistema Integrado de Benefícios	Utilizado para tratamento de dados dos requerentes apenas pelos servidores responsáveis pelo atendimento do Benefício de Prestação Continuada (BPC-LOAS) ao idoso e à pessoa com deficiência.
	SABI	Sistema de Administração de Benefícios por Incapacidade	Utilizado pelos peritos médicos e servidores administrativos responsáveis pelo atendimento anterior à perícia médica, apenas para os benefícios por incapacidade.
	PLENUS	Sistema de Benefícios	Ferramenta de consulta de informações cadastrais dos beneficiários da Previdência Social, além de dados técnicos sobre os benefícios concedidos. Utilizado pelos servidores principalmente para consultas de benefícios anteriores.

Fonte: INSS, 2015 apud Pinheiro, 2020, p. 77.

Destaca-se que o servidor analisador era responsável por toda construção do processo de benefício, não ficava restrito a análise do direito. O processo de protocolo do benefício e sua análise se dava da seguinte maneira:

- 1) O servidor analisador chama a senha do segurado pelo SAT;
- 2) Organiza as cópias apresentadas para fazer a conferência com os documentos originais e tem que autenticar cópia por cópia, colocando o carimbo de confere com original, o seu carimbo de identificação e assinar um a um.

- 3) Realiza as atualizações possíveis e necessárias a partir da documentação apresentada e caso algum documento fundamental a análise do reconhecimento do direito não tenha sido apresentada, já sabe que deverá elaborar uma Carta de Exigência descrevendo os documentos a serem apresentados, o segurado terá 30 dias para cumprir.
- 4) Na fase seguinte, passa-se para a análise do direito, iniciando com consultas ao sistema Plenus para verificar benefícios concedidos, indeferidos, ativos e encerrados. Todas as telas de consultas e atualizações devem ser juntadas ao processo físico.
- 5) O processo de reconhecimento de direito segue para sua fase final, com a habilitação do benefício no sistema adequado:
 - a. Prisma para aposentadorias, pensões, salário-maternidade etc.;
 - b. SABI para benefícios previdenciários por incapacidade como o antigo auxílio-doença; e
 - c. SIBE para os Benefícios de Prestação Continuada – BPC/LOAS. LOAS é a Lei Orgânica da Assistência Social, mas muitos usam esse acrônimo para se referir ao benefício.
- 6) Por fim, o servidor analisador conclui a análise pelo deferimento ou indeferimento do benefício ou emite a Carta de Exigência para o segurado cumprir em até 30 dias, devendo retornar presencialmente a agência sem agendamento prévio para esse fim.
- 7) Todo processo deve ter as folhas numeradas, a aposição do carimbo “em branco” no verso das folhas, o colhimento da assinatura do segurado em todas as comunicações e por fim o servidor analisador registra o encerramento do atendimento no SAT e encaminha o processo para arquivamento.

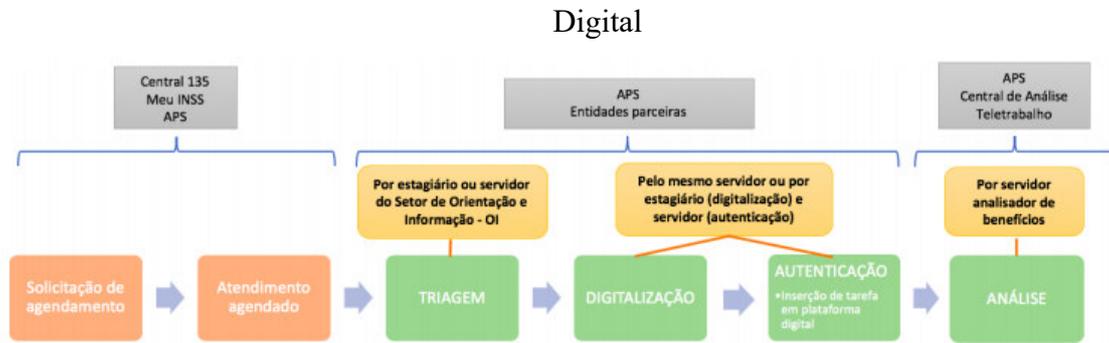
Conforme observa-se na descrição acima, o servidor analisador tem muitas etapas a cumprir e sistemas a operar para entregar ao cidadão um resultado adequado a suas expectativas que é a concessão do benefício, mas desprende o mesmo trabalho para entregar a resposta possível conforme as normas previdenciárias que muitas vezes é o indeferimento. Em ambas as situações o fator “tempo” dita a qualidade do produto ofertado, pois a busca por maior eficiência resume-me, no contexto d INSS, em atendimento mais rápido o que muitas vezes prejudica o aprofundamento do servidor analisador nas peculiaridades de cada processo.

O modelo presencial de análise de direito, mostrou-se inadequado, pois o servidor analisador além de acumular várias tarefas, ainda tinha que administrar interferências de outros segurados no seu atendimento, elevando o grau de tensionamento de ambos os lados.

O Instituto em 2017, com a implantação do projeto INSS Digital desenhou um novo fluxo para a atividade de análise de benefício que restringiu a atividade do servidor analisador

a análise do direito e delegou a outros agendas as atividades preliminares e secundárias do processo de análise de benefício, conforme demonstrado na Figura 8.

Figura 8: Fluxo do atendimento ao requerente de benefício com a implantação do INSS



Fonte: Pinheiro, 2020, p.127.

Embora ainda exista a presença do segurado na APS, esse não tinha contato com o servidor analisador. Nesse modelo, o segurado também agenda previamente seu atendimento e na data agendada apresenta os documentos originais, observa-se que o processo físico não existe, a documentação será toda digitalizada e o processo tramitará eletronicamente. A parte inicial de instrução do processo (digitalização e autenticação) ocorre dentro de uma unidade física do próprio INSS ou externamente, por meio, das Entidades Conveniadas. Em ambos os casos a pessoa credenciado no GET fará o *upload* dos arquivos digitalizados, mas a autenticação dos documentos só pode ser realizada por servidores públicos ou advogados das entidades conveniadas, pois ambos possuem a chamada fê-pública.

Quanto a análise do processo de benefício com a introdução do INSS Digital o servidor analisador é alocado em um espaço específico e sem acesso ao público, criando assim, uma das maiores mudança na forma de prestação de serviços, pois o espaço geográfico não se resume exclusivamente a APS de lotação, mas poderia ser em qualquer outra APS ou espaço preparado pela Gerência Executiva, por meio das Centrais de Análise ou até mesmo na própria casa do servidor a depender do programa de gestão⁶ que ele, voluntariamente, seja vinculado .

⁶ A partir da **Portaria nº 1.182, de 20 de novembro de 2020** instituiu-se as Centrais de Análise de Benefício (CEAB), o Programa de Gestão na modalidade de regime de execução parcial, com dispensa do controle de frequência, e as Centrais de Análise de Alta Performance (CEAP), como Programa de Gestão na modalidade de teletrabalho. Em substituição a Portaria PRES/INSS nº 2.033, de 28 de novembro de 2017, institui prova de conceito do Projeto Teletrabalho.

Tabela 4: Centrais Regionais de Análise de Benefícios do INSS

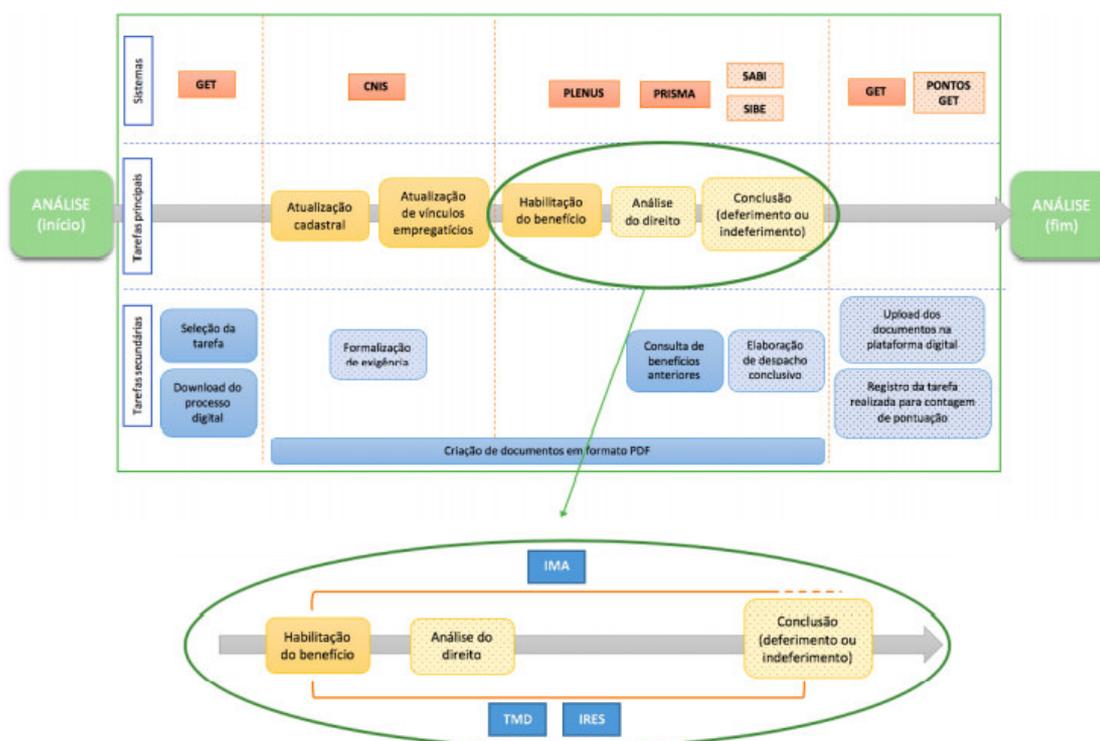
CENTRAL DE ANÁLISE	ÁREA DE ABRANGÊNCIA	BENEFÍCIOS ANALISADOS
CEAB I	Superintendência Regional I	Todos, exceto B41 e B80
CEAB II	Superintendência Regional II	
CEAB III	Superintendência Regional III	
CEAB IV	Superintendência Regional IV	
CEAB V	Superintendência Regional V	
CEAP B41	Brasil	Aposentadoria por Idade Urbana
CEAP B80	Brasil	Salário Maternidade Urbano

Fonte: Mendonça, 2020, p. 193.

O INSS digital trouxe para dentro da Instituição outros atores ativos e colaboradores por meio das parcerias com as Entidades Conveniadas que é uma maneira sem impacto financeiro de ampliar sua rede de atendimento. Também reduziu seus custos ao adotar o teletrabalho, pois deixou de pagar auxílio-transporte, reduziu o consumo de energia, água etc.

O analisador do INSS tem a possibilidade de desenvolver suas atividades de qualquer local, mas o fluxo não altera, pois há uma padronização introduzida com o INSS digital, a Figura 9 detalha a atividade de análise de benefícios com o INSS Digital, demonstrando uma transformação significativa nas tarefas secundárias realizadas pelo servidor analisador com a implantação do INSS Digital.

Figura 9: Tarefas do analisador de benefícios em modelo digital, sistemas utilizados e indicadores de avaliação



Fonte: Pinheiro, 2020, p.129.

Na realidade do INSS Digital o servidor analisador não manipula mais dezenas cópias, carimbos e carimbeira. O processo é totalmente digital e a atividade de análise acontece da seguinte maneira:

- 1) No sistema GET o servidor analisador “puxa” a próxima tarefa ou já terá em sua “caixa” algumas tarefas atribuídas pelo seu gestor. A tarefa é o processo de benefício que foi digitalizado anteriormente pela APS ou pela Entidade Conveniada. A depender do programa de gestão que o servidor analisador está vinculado será uma aposentadoria por tempo de contribuição ou uma pensão por morte, por exemplo.
- 2) O processo de análise inicia-se com o *download* do processo digital, nesse momento, o analisador vai verificar a documentação digitalizada e a autenticação dos documentos.
- 3) Realiza as atualizações possíveis e necessárias a partir da documentação apresentada e caso algum documento fundamental a análise do reconhecimento do direito não tenha sido apresentado, já sabe que deverá elaborar uma Carta de Exigência descrevendo os documentos a serem apresentados, o segurado terá 30 dias para cumprir.
- 4) Na fase seguinte, passa-se para a análise do direito, iniciando com consultas ao sistema Plenus para verificar benefícios concedidos, indeferidos, ativos e encerrados.

Todas as telas de consultas e atualizações devem ser juntadas ao processo digital, em formato pdf.

- 5) O processo de reconhecimento de direito segue para sua fase final, com a habilitação do benefício no sistema adequado:
 - a. Prisma para aposentadorias, pensões, salário-maternidade etc.;
 - b. SABI para benefícios previdenciários por incapacidade como o antigo auxílio-doença; e
 - c. SIBE para os Benefícios de Prestação Continuada – BPC/LOAS. LOAS é a Lei Orgânica da Assistência Social, mas muitos usam esse acrônimo para se referir ao benefício.
- 6) Por fim, o servidor analisador conclui a análise pelo deferimento ou indeferimento do benefício ou emite a Carta de Exigência para o segurado cumprir em até 30 dias, devendo agendar o cumprimento de exigência.
- 7) Todo produto gerado da análise (telas de consultas, despachos conclusivos, carta de exigência) deve compor o processo digital e o analisador fará o *upload* de todos os produtos da análise.
- 8) Por fim, concluirá a tarefa para computo da pontuação⁷. Toda comunicação será encaminhada automaticamente para o e-mail do segurado e por telegrama.

Os programas de gestão substituíram a frequência diária com registro de frequência do servidor, quem optar pelo teletrabalho fica dispensado do comparecimento a APS e passa a ser aferido por produtividade. Cada processo recebe uma pontuação e o servidor tem que cumprir a meta estabelecida para manter-se no programa. Até o momento (08/2021) o servidor que não cumpre a meta não tem prejuízo financeiro, apenas é deligado do programa, mas a tendência é que haja desconto proporcional do seu salário.

O INSS Digital é dinâmico e vai sofrendo mutações, conforme as necessidades e realidades da Instituição. Nesse sentido, o modelo inicialmente adotado que previa a presença física do segurado em uma agência ou em uma entidade conveniada evoluiu e

A partir de junho de 2019 foram feitas algumas modificações: via Central 135, site Meu INSS ou aplicativos, o requerente não faz o agendamento do serviço, mas já protocola o requerimento do benefício. Os benefícios salário maternidade urbano, aposentadoria por tempo de contribuição ou aposentadoria por idade urbana já foram incluídos como de concessão automática, o que significa que se as informações cadastrais estiverem completas nos sistemas, o requerimento não gera nenhuma tarefa para os servidores do INSS. Em caso de ausência de informações obrigatórias, é gerada uma tarefa que será tratada por servidor analisador, e este encaminhará solicitação de exigência para o requerente (Sacha, 2020 p. 128)

⁷ 90 pontos para CEAB e 117 para CEAP.

A mudança acima descrita não trouxe nenhuma mudança substancial no processo de análise, mas para o segurado que não precisa mais comparecer a uma APS, salvo se solicitado.

4.3 IDENTIFICAÇÃO DOS PRINCIPAIS IMPACTOS PARA ANÁLISE DE BENEFÍCIOS APÓS A IMPLANTAÇÃO DO INSS DIGITAL: DO PONTO DE VISTA DOS SERVIDORES ANALISADORES

A transformação introduzida pelo INSS Digital impactou substancialmente a forma de prestação de serviços dos servidores analisadores e todos os outros atores envolvidos na prestação de serviços prestados pelo Instituto. Se para o cidadão a transformação representou a substituição do endereço físico pelo virtual, para os servidores as transformações exigiram grande capacidade de readaptação, pois

As transformações incluíram redimensionamento do quadro de pessoal; acompanhamento do trabalho com gratificação referenciada pelo alcance de metas institucionais; e implantação de novos sistemas de processamento de dados, com vistas à automação de processos, validação de informações e controle do trabalho e do pessoal (Jorge, 2010 apud Sacha, 2020, p. 51)

As transformações alteraram fluxos e ferramentas de trabalho e captar a percepção do servidor sobre o processo de implantação do INSS Digital e seus impactos na percepção do servidor foi o objetivo que buscou-se atingir, por meio da aplicação de um questionário aberto para 06 (seis) servidores analisados vinculados a uma Agência do INSS na Grande São Paulo.

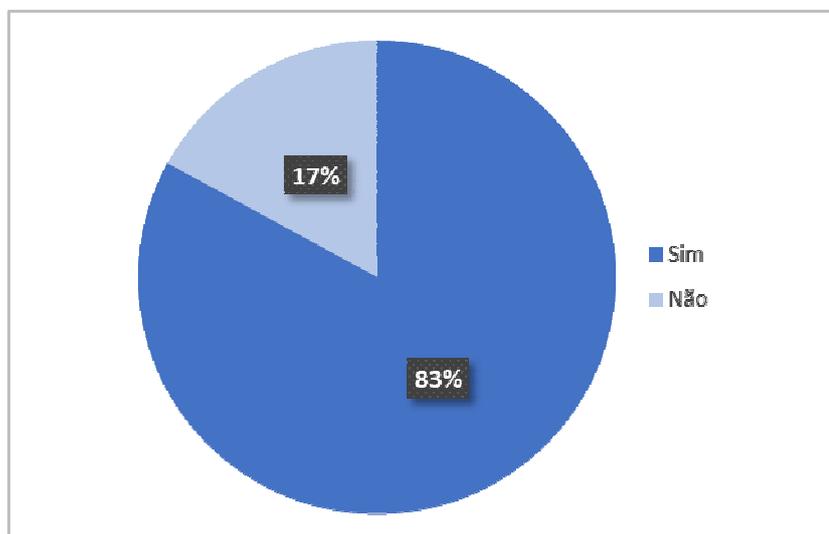
4.3.1 Percepções dos servidores do INSS quanto ao processo de implantação do INSS Digital, a “virada de chave”

Para captar a percepção do servidor sobre a sua percepção quanto a preparação da instituição para a implantação do INSS Digital, considerando aspectos descritivos, críticos e avaliativos foi-lhes apresentada 06 (seis) questões abertas. As quatro primeiras (1-4) tem uma abordagem mais descritiva, com ênfase nas percepções/sentimentos e as duas últimas (12-13) estimulam uma abordagem mais crítica e avaliativa.

A primeira pergunta refere-se ao sentimento de participação na construção dessa nova forma atender, mas fundamentalmente de trabalhar ocasionada pela transformação digital.

Todos os servidores responderam e conforme ilustrado na Figura 10, 83% responderam que se consideram participante da construção do INSS Digital.

Figura 10: Percepção do servidor quanto a sua participação na construção do INSS Digital



Fonte: Elaborado pelo autor

Na prática a participação mais efetiva do servidor do INSS na construção do Projeto INSS Digital resumiu-se no concurso interno para escolha da logomarca do INSS Digital que teve como vencedora uma servidora do Rio Grande do Sul que desenvolveu a logomarca do INSS Digital.

Quanto a oferta de capacitação prévia para que o servidor desempenhe suas atividades de maneira adequada dentro dos novos fluxos estabelecidos pelo INSS Digital 67% dos servidores relatam não terem participado de nenhuma capacitação prévia, portanto apenas 33% dos servidores declararam ter sido capacitados previamente para atuar no formato digital.

Esse dado é preocupante, pois infere-se que uma vez não capacitado: 1) muitos erros acontecem ou 2) a execução da atividade é morosa, pois demanda a busca de conhecimento para desenvolver a atividade adequadamente.

Para melhor aprofundamento sobre o tema capacitação a terceira questão estimulou os servidores a relatarem as ações de capacitação que participaram para os que responderam “sim”, e para aqueles que responderam “não”, a assertiva buscou estimular aos respondentes elencar as ações de capacitação que deveriam ter participado para serem adequadamente preparados para a nova realizada a partir da implantação do INSS Digital.

Os servidores S3 e S5 responderam que foram capacitados e citaram: cursos e treinamentos presenciais, cursos e treinamentos virtuais (Escola Virtual do INSS) e também citaram o fornecimento de certificado digital.

Os servidores não mencionaram especificamente o conteúdo dos treinamentos e capacitações que poderiam abordar a análise de benefícios no aspecto legal de cada espécie de benefício ou abordar os novos fluxos e os novos sistemas com a implantação processo eletrônico. As duas abordagens são fundamentais, pois muitos servidores apesar de atuarem no INSS nunca analisaram um benefício, por isso a abordagem sobre ao aspecto legal da análise de direito é necessária e o processo eletrônico era novidade para todos os servidores do Instituto.

Já os servidores que declararam não participação prévia em ações de capacitação para atuarem na nova metodologia adotada a partir da implantação do INSS Digital, mencionaram que conforme observados nas transcrições

A instituição deveria realizar a mudança gradualmente, e apresentar todos os passos do Processo, bem como disponibilizar previamente os equipamentos tecnológicos necessários para a execução do trabalho. (S1)

Deveriam disponibilizar capacitações não só de reconhecimento de direito mas também sobre os fluxos para o andamento de processos quando esses dependem de áreas alheias ao reconhecimento de direito bem como capacitações sobre operacionalização dos sistemas corporativos usados para a análise e decisão do direito.(S2)

Capacitação para o uso do sistema, alterações no novo formato de análise. (S4)

No meu caso estou trabalhando remoto e deveríamos ter tido treinamento in loco com todos os processos da digitalização em laboratórios simulando nosso ambiente de casa. (S6)

O colaborador S1 relata que o INSS além de não ter disponibilizado equipamentos necessários para a execução do trabalho no novo modelo digital, não primou por um processo de transição gradual. Esse aspecto explica um possível motivo para os 67% dos entrevistados mencionarem que não participaram de nenhuma capacitação prévia.

Nesse mesmo sentido, a questão seguinte propôs aos entrevistados que, considerassem que o INSS não se preparou adequadamente para a transformação digital que apontassem possíveis limitadores para esse despreparo. Registra-se que 83% dos entrevistados consideraram que o INSS não se preparou adequadamente. Dentre os motivos apurados nas respostas estão:

1. Insuficiência de recursos tecnológicos: monitores, scanners, computadores, infraestrutura de rede.
2. Dimensionamento do pessoal, ou seja, quantidade suficiente de servidores.

3. Inadequação dos sistemas.
4. Indisponibilidade dos sistemas.
5. Equipamentos obsoletos.

Das limitações apontadas, com o amadurecimento do Projeto muitas foram mitigadas, mas a “indisponibilidade dos sistemas” ainda é um grande entrave para a Instituição

Um dos grandes desafios para o trabalho dos servidores deslocados exclusivamente para a análise, especialmente fora do ambiente corporativo, em teletrabalho, intensificado pela pandemia e o fechamento das agências em 2020, é a disponibilização dos sistemas corporativos em ambiente web, com acesso por VPN. Em que pese o Instituto ter avançado consideravelmente em fornecer essa ferramenta de trabalho aos seus servidores este ano, as indisponibilidades de sistema e instabilidades acontecem muito frequentemente e são responsáveis pela quebra na continuidade do trabalho, ou até pela impossibilidade do trabalho em alguns dias ou turnos, a depender de sua gravidade. (INSS, 2020, p. 38)

Para ilustrar a percepção dos servidores, segue a transcrição da resposta de um dos entrevistados

Não. De início, faltaram equipamento e pessoal para digitalização do acervo físico existente e dos documentos apresentados no protocolo dos requerimentos. Atualmente este último problema foi remediado com a implementação da possibilidade do próprio requerente juntar ao processo as cópias de seus documentos via canais eletrônicos. Mas como ainda faltam servidores em determinadas áreas do reconhecimento de direito, dada as aposentadorias de parte do pessoal e afastamentos, no momento a Instituição usa de rotinas rotativas onde os servidores são transferidos de suas áreas de atuação, onde já tinham domínio no entendimento e processo da análise, para analisar outros tipos de requerimentos. Sabendo-se que até a transformação digital a política de trabalho na Instituição transformou a maioria dos servidores em “especialistas” de determinadas áreas da análise, isso torna-se prejudicial à qualidade da análise dos processos e ao servidor que agora está exposto a obrigação de atuar como “generalistas” sob as pressões das metas impostas. (S2)

A transformação trazida pelo INSS Digital não se mostrou suficiente para solucionar o maior problema da Instituição – a falta de pessoal – o governo federal suspendeu todos os concursos públicos e a previsão de aumento de gasto com pessoal devido a necessidade de austeridade fiscal imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nos últimos anos, o envelhecimento da força de trabalho e a ampliação de competências do Instituto desequilibraram ainda mais a relação entre a demanda e a oferta de seus serviços. Em combinação com as progressivas restrições orçamentárias encaradas pelo Governo Federal, a situação se agravou consideravelmente, levando a administração a investir no redesenho de seus processos. Tais esforços culminaram no projeto aqui apresentado (INSS, 2017, p.17)

Os 17% que consideraram que o INSS estava preparado para a transformação digital fez ressalvas, muito oportunas, pois colocam em risco uma das maiores inovações do Projeto – o teletrabalho – que precisa ser adequada a concepção de trabalho remoto em todas as dimensões, conforme bem apontado por um dos entrevistados

Sim, mas precisa de melhorias tais como: Divulgação da pontuação e do abatimento da meta em tempo real; Banco de pontos que poderão ser usados em meses posteriores; Melhor definição do que caracteriza ou não um acidente de trabalho,

visto que estamos trabalhando em regime de home office. Ajuda financeira visto a gastos pessoais com equipamentos, manutenção, energia etc. (S3)

Após a captação da percepção dos servidores quanto ao processo de implantação do INSS Digital, o servidor é convidado, registra-se que um dos servidores não registrou sua resposta, a trocar de papel e lhe é proposto colocar-se no lugar do gestor responsável pela implantação do INSS Digital e nesse novo papel o servidor tem a oportunidade de começar tudo de novo e ser ele a tomar as decisões para a implantação do INSS Digital. Segue as providências adotadas pelo servidor nesse novo papel, a ordenação não é por ordem de importância, mas pela ordem de entrega dos questionários.

1. Divulgação ampla e prévia do Projeto
2. Adequação do parque tecnológico (infraestrutura)
3. Adequação dos sistemas
4. Estudo sobre o impacto na qualidade do trabalho
5. Aperfeiçoamento do sistema para detectar fraudes em documentos anexados pelo cidadão no processo digital
6. Aumento da segurança da informação (antivírus)
7. Treinamento amplo
8. Suporte técnico permanente

Diante das respostas fica evidente que para o servidor analisador a instituição não se preparou adequadamente para a transformação digital, conforme destacado no trecho extraído de uma das respostas de um dos servidores

O que sempre ocorreu é que as mudanças são postas em vigor primeiro e só depois se adequam os sistemas para que sejam operalizadas. O ideal seria que as mudanças entrassem em vigor com os sistemas prontos para implementá-las. (S2)

E, para finalizar esse tópico o servidor é chamado a dar uma nota dentre 0 e 10 para o Projeto INSS Digital e justificá-la, conforme tabela 5.

Tabela 5: Notas atribuídas pelos servidores ao INSS Digital

Servidor	Nota	Justificativa
S1	8	Porque atualmente é mais eficaz e transparente que o método anterior.
S2	5	A mudança tem seus aspectos positivos, porém tem também negativos e ambos não se sobrepõem. O cidadão ganha comodidade em efetuar o seu requerimento, mas perde o atendimento humanizado que pode fazer diferença em casos mais complexos; O servidor ganha flexibilidade em seu horário de trabalho, mas tem que estruturar às novas dimensões do que lhe é imposto via ferramentas nem sempre suficientes para tanto; Num campo mais amplo a Transformação Digital favoreceu completamente a quem? Pode se dizer que a Estrutura de Governo vigente e suas políticas socioeconômicas. (sic)

S3	7	Pois ainda não está claro a meta de cada mês, pois os abatimentos da meta não são divulgados em tempo real. Não existe banco de pontos. Não existe ajuda financeira com os gastos do home office.
S4	8	A transformação digital na minha instituição ainda está ocorrendo e, apesar de algumas inconsistências no sistemas, de uma maneira geral não tenho problemas significativos na análise dos processos que estou realizando remotamente devido a pandemia. Acredito que o maior problema ainda seja pelos cidadãos quanto ao acesso à internet. (sic)
S5	9	Porque sempre a algo melhor para fazer, se somente com o tempo, dificuldades aparecendo que vamos aperfeiçoando. (sic)
S6	7	Porque é visível que parte dos cidadãos não tiveram o acesso como seria necessário. Ocorreu uma radicalização nessa transição. Ficou vetado a entrada dos serviços dentro da agências, sendo que alguns cidadãos não tem condições de solicitar o serviço sem ajuda de terceiros. (sic)
Média	7	

Fonte: Elaborada pela autora

Diante das dificuldades apontadas pelos servidores a nota 7 reconhece a importância e o potencial do Projeto INSS Digital. Podemos inferir que há ganhos relevantes, mas que ainda há um arduo caminho a vencer, especialmente considerando a restrição orçamentaria imposta as instituições públicas.

4.3.2 Percepções dos servidores do INSS quanto as principais mudanças ocasionadas pelo INSS Digital na sua APS

Nesse tópico buscou-se identificar as percepções do servidor quanto as mudanças ocasionadas pela transformação digital na sua rotina de trabalho, considerando as demais atividades da unidade e não exclusivamente a atividade de análise de reconhecimento inicial de direito. As respostas estão sintetizadas abaixo

1. Ausência do contato físico com o cidadão
2. Ausência do contato físico com outros servidores e gestores
3. Flexibilização do horário e local de trabalho
4. Aumento dos custos para o servidor com o trabalho remoto: água, energia etc.
5. Especialização do trabalho
6. Concentração de todos os documentos num mesmo local (GET)

Os apontamentos acima demonstram que as principais mudanças estão na flexibilização do horário e do local de trabalho, na ausência de contato físico com o cidadão e na ausência de contato físico com outros servidores e gestores provocados pela transformação digital, registrou-se os percentuais de 50%, 34% e 34% respectivamente.

Tais mudanças para os servidores têm duas facetas. No caso da flexibilização de horário e local de trabalho a face positiva é a “liberdade” de escolher o horário que irá trabalhar e de que local, pois com a introdução do teletrabalho a assiduidade do servidor é verificada pelo cumprimento de metas, ou seja, é a produtividade que é considerada e não o tempo dedicado às tarefas. A face negativa é o aumento dos custos para o servidor com internet, água, energia etc. sem contrapartida da instituição, conforme apontado pelo entrevistado S2:

Há de se ressaltar ainda que a Instituição não prove nenhuma ajuda de custo com energia elétrica ou internet para quem está em regime remoto, ao contrário, reduziu parte do que era pago em auxílio transporte e insalubridade.

As mudanças que envolvem a ausência de interação com os demais atores envolvidos na prestação de serviços de previdência social são consideradas negativas pelos servidores que fizeram esses apontamentos. O não atendimento presencial do cidadão, pode acrescentar etapas no processo, pois diante do cidadão o servidor pode esclarecer dúvidas e identificar a real demanda do cidadão, o que não é possível no atendimento remoto, quando não tem como interpelar o cidadão o servidor que entende precisar de mais informações deve emitir exigência. O servidor S6 faz a seguinte ponderação:

Minha rotina ficou mais mecânica sem contato com o público e eu acredito ser essencial o contato com o segurado na análise que ajuda a entender o caso concreto. (sic)

Quanto à ausência de contato físico com outros colegas e gestores é apontado como negativa, pois essa interação permite troca de experiência e conhecimento, o que fica prejudicado no teletrabalho, conforme observado pelo entrevistado S2

A rotina se tornou mais flexível possibilitando a execução do trabalho em qualquer hora do dia, porém perdeu-se quase que totalmente o contato direto com os colegas de trabalho e conseqüentemente as trocas de ideias e de opiniões do grupo.

Para minimizar esse efeito colateral ocasionado pela adoção do teletrabalho, os servidores, por conta própria, criam grupos locais e nacionais de temas específicos que servem de suporte para as dúvidas técnicas e operacionais.

4.3.3 Percepções dos servidores do INSS quanto aos impactos ocasionados pelo INSS Digital no processo de análise de benefícios

Nesse tópico os servidores responderam a 04 (quatro) perguntas que são específicas a atividade de análise de benefício e o objetivo é mapear as principais mudanças, melhorias e dificuldades percebidas pelo servidor analisador na implantação do INSS Digital. As

respostas foram compiladas por semelhança de conteúdo, ou seja, não estão transcritas exatamente com as palavras utilizadas pelos entrevistados, mas pelo conteúdo comunicado. Na Tabela 6 abaixo estão mapeadas as principais mudanças, melhorias e dificuldades apontadas pelos entrevistados.

Tabela 6: As mudanças, melhorias e dificuldades com a implantação do INSS Digital para a análise de benefício

Mudanças	Melhorias	Dificuldades
<p>Positivas</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Formalização do requerimento direto pelo cidadão 2. Automatização da comunicação entre instituição e o cidadão 3. Celeridade na tramitação eletrônica do processo 4. Transparência do processo 5. Acesso às informações, documentos e processos anteriores 6. Compilação de regras e normas 7. Participação em grupos virtuais 8. Padronização dos processos 9. Despachos pré-preenchidos 10. Melhor produtividade 11. Maior controle do acervo 12. Economia de gastos 13. Acordos de Cooperação Técnicas 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Acompanhamento em tempo real do andamento do processo, sem a necessidade de comparecimento na unidade 2. Manifestação do cidadão no processo remotamente 3. Validação das informações dos bancos de dados públicos, dispensando a apresentação de vários documentos 4. Dispensa de autenticação dos documentos anexados pelo requerente 5. Assinatura e ciência do requerente feita digitalmente 5. Diminuição de extravio de documento <p>Não houve melhorias (17%)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cidadão que não tem conhecimento em informática ou artefatos técnicos 2. Cidadão com dificuldade de entender os despachos e as exigências 3. Demora do requerente em manifestar-se no processo 4. Atravessadores 5. Legislação complexa e não compilada 6. Limitação do sistema quanto a capacidade de armazenamento
<p>Negativas</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Piora na qualidade do produto entregue 2. Encerramento do atendimento presencial, sem considerar a limitação do cidadão 		

Fonte: Elaborada pela autora

Quanto às mudanças, observamos que as mudanças positivas são muito superiores as negativas e impactam o cidadão, o servidor analisador e a instituição. O cidadão foi

beneficiado com a adoção do processo eletrônico quanto a agilidade e a comodidade em formalizar seu requerimento, pois não é mais necessário agendar o atendimento presencial e aguardar meses para ir pessoalmente a uma APS formalizar seu requerimento. Com a inovações ocasionadas pelo INSS Digital ao acessar o MEU INSS por meio de seu login ou ao telefonar para a Central de Teleatendimento 135 e ter sua identidade validade ou de seu representante, o requerimento já automaticamente criado e já entra na fila (virtual) para análise.

A tramitação eletrônica do processo também foi apontada como uma mudança positiva, pois confere maior agilidade, transparência e acessibilidade, visto que tanto o servidor quanto o cidadão podem acessar o processo em análise e manifestar-se no processo a qualquer momento. Também é possível verificar o histórico de tarefas criadas pelo cidadão permitindo acesso a despachos anteriores e até mesmo acesso a documentos necessários a instrução do processo em tramitação.

O servidor também foi positivamente impactado pelas transformações advindas com o INSS Digital. Pois, segundo alguns servidores entrevistados, a nova forma de trabalhar trouxe maior padronização dos processos e interação com um grupo maior e mais diverso de servidores com a criação de grupos nacionais para troca de experiência e conhecimento, conforme já mencionado nesse trabalho, visto que embora a legislação previdenciária tenha abrangência nacional, há muitas regiões que cumprem determinações de Ações Civis Públicas⁸ - ACP e com isso há por parte do INSS a obrigação de orientar a seus servidores que atuam na região de abrangida ela ACP adotar aplicações diferenças da lei. E já que o teletrabalho as barreiras geográficas foram derrubadas e o servidor do INSS pode analisar processo de qualquer região do Brasil e esses grupos de servidores dão universalidade a essas particularidades locais.

Outra mudança positiva apontada é a compilação de regras e normas, facilitando o acesso. O entrevistado que fez essa contribuição, considerou que com a transformação digital houve uma melhora na disponibilidade desses documentos, conforme transcrição abaixo

Temos todo material a disposição em caso de mudanças e dúvidas, leis normativas (...) tudo com acesso bem rápido. (sic)(S5)

No entanto, outro servidor, lembrando que todos são da mesma APS e estão subordinados a mesma equipe de gestão, como será observado no mapeamento das

⁸ É o instrumento processual integrante do microsistema das tutelas coletivas, previsto na Constituição Federal brasileira e em normas infraconstitucionais, de que podem se valer o Ministério Público e outras entidades legitimadas para a defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/A%C3%A7%C3%A3o_civil_p%C3%BAblica. Acessado em 29 ago 2021.

dificuldades aponta a necessidade de se ter uma “Legislação mais simples e menos esparsa” (S3).

Esse contraponto joga luz a uma dificuldade da Instituição em padronizar comunicação e garantir o acesso o uniforme e universal a seus servidores, pois se há percepção diferente entre servidores de uma mesma unidade, imagine na instituição como um todo. Sobre esse fato, destaca-se apontamento da CGU em Relatório de Avaliação que corrobora com a percepção do servidor que considera que não há uma compilação de normas que facilitem o acesso

...em consultas realizadas na intranet do INSS, verificou-se que os procedimentos se encontram em normativos diversos, dificultando o entendimento uniforme entre as várias unidades do INSS (mais de 1.700 APS, 104 GEx e 5 Superintendências). A atualização desses procedimentos ocorre por meio da edição de novos normativos internos, não existindo manuais atualizados contendo compilação temática dos procedimentos e fluxos de processos. Por estarem registrados em normativos esparsos, não há um encadeamento lógico que permita uma visão do fluxo a ser percorrido, situação que dificulta a atuação dos servidores, especialmente aqueles pouco familiarizados com o processo de análise de requerimentos. (CGU, 2019a p. 17)

Portanto, a disponibilidade de normas e fluxos de processos de forma compilada e acessível ainda carece de aprimoramento. Atualmente, para orientar seus servidores quanto a alinhamento de entendimentos, esclarecimentos de normativos, estabelecimentos de novos fluxos de processo etc., o INSS dispara no e-mail corporativo comunicados com as orientações. Esses comunicados têm uma moldura na cor azul, então os servidores costumam dizer que no INSS há “borda azul” é quem dá as regras do jogo e não dispositivos legais mais robusto.

Para a instituição as mudanças positivas apontadas pelos servidores são: aumento na produtividade, maior controle do acervo, economia de gastos e a formalização de Acordos de Cooperação Técnica. No passado, o acervo de processos físicos estava sujeito a extravios ou a danos externos (chuva e fogo), com o processo digital essa fragilidade no arquivamento foi mitigada, além de que os custos para a manutenção de locais para a guarda de anos de processos era muito grande, bem como os custos para mantê-los devidamente acondicionados. A economia ocasionada pela transformação digital também abrange muitos insumos, como: papel sulfite, cartucho de impressora, cópias, telefonia etc. Assim como acontece a redução no consumo de água e energia já que o teletrabalho tirou milhares de servidores das agências.

Outra mudança apontada pelos servidores está na celebração de Acordos de Cooperação Técnica. Esses acordos no início da implantação do INSS Digital eram fundamentais, pois atribuía a parceiros a responsabilidade de iniciar o processo eletrônico com a digitalização e autenticação dos documentos, diminuindo os agendamentos nas APS já

que no início o cidadão tinha que ir presencialmente em uma agência apresentar os documentos. No entanto, com a evolução do INSS Digital e das normas de desburocratização, a autenticação e a apresentação de documentos na instrução inicial dos processos são dispensadas. Portanto, o cidadão, inicialmente, não necessitaria da intermediação dessas entidades conveniadas, salvo àqueles à margem da revolução digital.

Aliás o fechamento das APS para atendimento ao público é apontada como uma mudança negativa, pois o encerramento do atendimento presencial impôs ao cidadão que não possui condições para apresentar suas solicitações ao INSS a necessidade de, muitas vezes, buscar auxílio de atravessadores, visto que, os ACT's tem um público específico e quando firmados por empresas privadas não é acessível a todos os cidadãos, assim quando firmado por entidades de classe, como AOB também não é acessível a todos os cidadãos, ao menos gratuitamente. Segue registro do entrevistado S6 que expõe esse importante aspecto da transformação digital

Negando atendimento presencial para as pessoas que não tem condições de requerer digitalmente. Pessoas que não tem celular, não tem acesso a computador e caba tendo que pagar os serviços a terceiros. (sic)

Quando solicitados a apontar as melhorias proporcionadas pela transformação com o advento do INSS Digital uma unanimidade captada no conteúdo de todas as respostas envolve o tema “desburocratização”: para requerer o benefício; para acompanhar a tramitação; para o cidadão dar ciência e manifestar-se no processo; para a não obrigatoriedade de autenticação dos documentos; para a validação dos bancos de dados públicos dispensando a apresentação de documentos etc.

O INSS diante da necessidade de simplificar normas e fluxos, entendendo que seu modelo de atendimento levava ao colapso, aplicou o princípio legal da “boa fé”, portanto não havendo nada que desqualifique a informação ou o documento do cidadão, esse documento ou essa informação é legítima e deve ser usada para o reconhecimento do direito.

No entanto, há que se registrar que um dos entrevistados não reconheceu melhorias com a transformação ocasionado pelo INSS Digital e aponta particularidades que não podem ser negligências nesse trabalho, menos ainda pela instituição pois impacta diretamente a qualidade do serviço prestado e cerceamento do direito

(...) Ouço muitas reclamações sobre as análises dos benefícios. Ademais a forma encontrada para supervisionar o trabalho digital visa sempre números obrigando o servidor a finalizar o processo que muitas das vezes opta por indeferir sem analisar criteriosamente ou dar maior para sanar os processos.(sic)(S6)

Essa questão envolve diretamente a substituição do registro de frequência do servidor pelas metas de produtividade. Pois, produzir mais não necessariamente significa produzir melhor e cada processo é uma realidade, existem processos menos complexos que podem ser

corretamente decididos em minutos, mas também há outros que podem levar semanas, no entanto, a pressão por produtividade, não considera a complexidade do processo e isso tem sido motivo de grande insatisfação por parte dos servidores e motivo para não adesão ou solicitação de saída dos programas de gestão. Assim, também como os critérios de abatimento da meta devido a indisponibilidade do sistema também gera grande tensão.

Quanto as dificuldades os servidores entrevistados basicamente apontam limitações do cidadão, como destacado pelos servidores S1 e S2, respectivamente

O principal problema que identifiquei é a dificuldade imposta ao cidadão que não tem conhecimento em informática, ou condições técnicas, visto que vários serviços são exclusivamente Por meio remoto, e o maior público do instituto é formado de pessoas de idade avançada ou de baixa renda.(sic)

Tenho visto que, quando se trata de processos com pendências mais complexas, o cidadão não consegue responder à altura do que foi solicitado acarretando num prejuízo de tempo no despacho. Então há perda na qualidade da comunicação entre o requerente e o atendente. Neste ponto a mudança para o digital perde para o atendimento presencial pois esse último o sanava melhor as dúvidas e procedimentos que o cidadão pudera ter.

Também foi apontado como dificuldade o fato do GET suportar uma capacidade de armazenamento limitada, ou seja, cada arquivo individualmente não pode ser maior que 5MB e a soma de todos os arquivos anexados não pode ultrapassar o tamanho máximo de 50MB. A depender da complexidade do processo, especialmente àqueles que envolve reconhecimento de vínculo trabalhista judicialmente a plataforma não permite o *upload* do processo judicial, pois são processos grandes compostos por centenas de páginas, exigindo que o analista crie tarefas secundárias para fatiar o documento e juntá-lo ao processo eletrônico do benefício, quando possível.

4.3.4 Percepções dos servidores do INSS quanto ao impacto da transformação digital na resposta final ao cidadão

Está tópico tem por objetivo apurar se a implantação do INSS Digital trouxe melhorias na resposta ao cidadão quanto ao produto do processo de análise de benefício. Pois, afinal toda Cadeia de Valor do INSS é direcionada para o cidadão. Conforme observa-se na Figura 11.

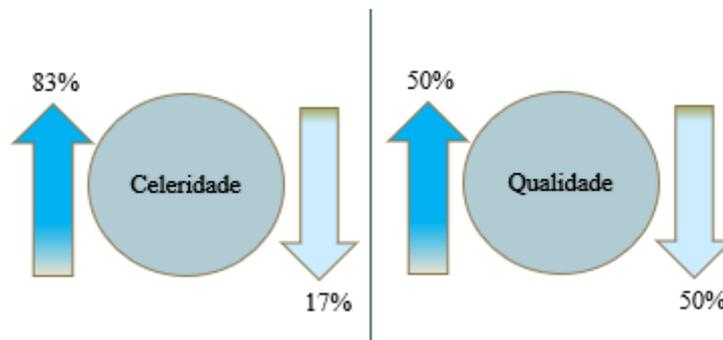
Figura 11: Cadeia de Valor do INSS



Fonte: INSS, 2020, p. 22.

Para identificar a percepção do servidor entrevistado foi elaborada duas perguntas que implicou na avaliação de dois indicadores: celeridade (tempo entre solicitação do cidadão até a decisão) e qualidade. As respostas então representadas na Figura 12:

Figura 12: INSS Digital versus celeridade e qualidade na análise de benefício, percepção do servidor analisador



Fonte: Elaborada pela autora.

O percentual de servidores que consideram que de fato o processo eletrônico tornou o processo de análise mais célere é de 83%, no entanto quanto a qualidade há um equilíbrio nas opiniões. O que fica explícito é que qualidade e celeridade não são diretamente proporcionais. E como as dimensões da qualidade podem ser distintas para cada indivíduo, não é possível fazer uma avaliação precisa. No entanto, o entrevistado S1 apresenta um ponto de vista para justificar uma possível queda de qualidade na análise de reconhecimento inicial de direito

Ficou mais célere, porém, nem todos os servidores estavam preparados para realizar análise, visto que alguns não realizavam este serviço, e com a imposição de metas, houve a diminuição na qualidade da análise.

Conforme já apresentado nesse trabalho apenas 33% dos entrevistados declararam ter passado por alguma capacitação antes de ingressarem na análise de benefícios. E como citado pelo servidor acima o fato de o servidor não ter domínio do conteúdo em conjunto com a pressão pelo cumprimento das metas, tem como resultado um trabalho com qualidade comprometida.

Embora haja a percepção por parte dos servidores que o processo eletrônico tornou a tramitação do processo mais célere, ainda não atingiu a velocidade necessária para causar redução do acervo e as filas virtuais conforme registrado no trabalho de Mendonça.

Após essa primeira etapa de transformação digital dos processos, a expectativa do INSS era de que a tramitação em meio digital demandasse menos tempo, tornando o processo de reconhecimento de direito aos benefícios previdenciários e assistenciais menos oneroso do ponto de vista financeiro, além de mais rápido. No entanto, do ponto de vista da rapidez na tramitação dos processos após o INSS Digital, as expectativas parecem ter sido frustradas, uma vez que, em dados de maio deste ano, apontam para a existência de 1,4 milhão de requerimentos protocolados e pendentes de análise em todo o Brasil (MENDONÇA, 2020 apud G1 ECONOMIA, 2019).

O processo eletrônico implantado pelo INSS Digital mudou profundamente os fluxos e rotinas de trabalho para o servidor do INSS, no entanto, pelos resultados apresentados, encontra-se no começo de uma longa estrada e carece de aprimoramento.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Governo Federal com o suporte vital das Tecnologias da Informação e Comunicação apresenta sua versão Digital na prestação de serviços públicos, no relacionamento com seus fornecedores e na prestação de contas para a sociedade. A implantação do Governo Eletrônico evoluiu os processos e a prestação de serviços públicos. O Programa ou o Projeto de Governo Eletrônico iniciou no Brasil uma série de adaptações, inovações e desafios para a realização da melhoria da qualidade do serviço público, sem possibilidade de retrocesso, ou seja, o relacionamento entre o governo e seus *stakeholders* ocorrerá cada vez mais no campo virtual.

O INSS, como parte integrante da estrutura do governo federal, iniciou em 2017 sua transição das resmas de papel para os *megabytes* do processo eletrônico. O INSS Digital representou uma ‘virada de chave’ que abriu a instituição para um novo modelo de atendimento, baseado na autonomia do cidadão para peticionar, na desburocratização e no princípio da boa-fé. Com isso, o INSS Digital extinguiu as pilhas de documentos e as filas presenciais de muitas agências.

Este estudo revelou que a transformação digital tem efeitos colaterais amargos para aqueles atores pouco familiarizados com a tecnologia, especialmente os cidadãos que buscam os serviços do INSS, pois na sua maioria são pessoas idosas ou com algum tipo de vulnerabilidade (física e social), que não conseguem autonomia para formalizar seus requerimentos e, embora este estudo desejasse focar no processo de análise de benefícios, os servidores públicos registraram em diversas oportunidades essa preocupação.

Há o reconhecimento das melhorias e mudanças positivas ocasionadas pela transformação digital, dentre as quais: automação das comunicações, transparência do processo, celeridade na tramitação, padronização de processos, acompanhamento em tempo real do processo, apresentação de documentos e manifestações do cidadão feitas remotamente, dispensa de autenticação dos documentos, validação dos dados já existentes em bancos de dados de órgão públicos etc. Mas, o cidadão que não tem acesso à internet, *smartphone* e/ou computador, fica a margem de todos esses benefícios e, se antes encontrava uma agência do INSS para o auxiliar, agora fica na dependência de favores de terceiros ou até mesmo da ação de atravessadores que cobram para que o cidadão acesse um serviço público que lhe é ‘gratuito’ (custeado com os impostos de todos).

Quanto ao objetivo deste estudo, de avaliar os impactos da implantação do INSS Digital no processo de análise conclusiva de benefícios previdenciários, apurou-se que, assim

como para o cidadão, também há impactos positivos e negativos para o servidor analisador. Os impactos positivos percebidos pelos servidores são: 1) a redução do número de atividades secundárias realizadas pelo servidor analisador, visto que não precisa mais juntar cópias e autenticar os documentos apresentados pelo cidadão; 2) acesso ao acervo de requerimentos de benefícios e outros serviços protocolados pelo cidadão a partir da digitalização dos processos; 3) flexibilização da jornada de trabalho, podendo ser presencial, semipresencial ou totalmente remota; 4) interação com um grupo maior de servidores, visto que a depender do programa de gestão que o servidor está vinculado ele atua em processos nacionalmente; e 5) especialização do trabalho.

No entanto, a transformação digital também se apresentou controversa para os servidores públicos, que apontaram contrapontos negativos. Embora a flexibilização do trabalho permite o exercício de sua atividade de qualquer hora e local, também o distancia da relação com o cidadão que, em processos mais complexos, é fundamental para interpretação de fatos existentes que precisam de esclarecimentos por parte do cidadão, assim como também distancia o servidor de seus colegas e gestores. Se tem algo que é unanimidade no INSS, é o valor da ‘memória viva’ de seus servidores, pois o conhecimento compartilhado é extremamente importante para a interpretação das normas atuais e resgate das antigas. A flexibilização do trabalho também impôs o cumprimento de metas de produtividade que, por fazer uma aferição exclusivamente quantitativa, a qualidade acaba sendo negligenciada em alguns casos, pois não é levada em consideração a complexidade do processo, esse modo de aferir também causa grande insatisfação entre os servidores, pois muitas vezes a produtividade é prejudicada pela instabilidade dos sistemas e os abatimentos da meta, geralmente não correspondem ao comprometimento ocasionado. Por fim, o servidor tem seus custos aumentados com o trabalho remoto sem nenhuma contrapartida da instituição que, em conjunto com metas difíceis de serem cumpridas, acaba desestimulando o servidor a permanecer no regime de trabalho remoto (teletrabalho).

A média 7 (sete) que os servidores atribuíram ao Projeto INSS Digital, revela esse dilema experimentado em relação a transformação digital, mostrando que o programa é positivo, mas precisa ser aperfeiçoado e, principalmente, precisa oferecer uma opção de transição àqueles que não estão integrados a Era Digital, pois o formato desenhado vai atender adequadamente as gerações digitais, mas, para a geração que não foi alfabetizada na era das tecnologias digitais, um endereço físico ainda precisa estar aberto para acolher esse cidadão que não pode ser deixado a sua própria ‘sorte’.

Este estudo limitou-se a uma abordagem estritamente qualitativa dos impactos oriundos da implantação do INSS Digital na análise de benefícios, portanto, uma análise quantitativa em trabalhos futuros contribuirá para uma avaliação mais abrangente dos impactos dessa transformação.

A primeira contribuição desse estudo considera que o público do INSS é formado por uma maioria de pessoas pouco familiarizada com as tecnologias da informação e comunicação e que o Instituto passa por uma redução progressiva do seu quadro funcional, impondo ao órgão que priorize a sua principal atividade (*core business*) em detrimento do atendimento ao cidadão. Sugere-se a reativação das Unidades de Atendimento da Previdência Social – PREVCidade que são unidades físicas oriundas de Convênios entre o INSS e as Prefeituras, onde o custo do INSS é mínimo, apenas com a disponibilização de um servidor e do acesso aos sistemas, todos os outros custos são de responsabilidade do município. Assim o cidadão terá acesso ao atendimento presencial e gratuito, por equipe qualificada (um servidor do INSS e os demais do município), com custo mínimo para o INSS.

A segunda contribuição considera que os servidores do INSS apontam, como grande problema da meta por produtividade, a desconsideração da complexidade do processo. Sugere-se que a tarefa seja pontuada por ações tomadas no processo: atualização de dados cadastrais, atualização de vínculo, emissão de guia de pagamento, cadastro de dependentes etc. Assim a tarefa tem uma pontuação mínima, que vai sendo aumentada conforme o número de ações tomadas no processo.

Já a terceira contribuição considera que a concessão automática é o futuro natural para a análise de benefícios no contexto da transformação digital, o INSS deve investir em ações de aprimoramento do banco de dados alimentado por entidades públicas e privadas e desenvolver mecanismos de segurança para garantir a legitimidade do dado inserido.

REFERÊNCIAS

AGUNE, Roberto Meizi.; CARLOS, José Antônio. Governo eletrônico e novos processos de trabalho. Programa Avançado em Gestão Pública Contemporânea. São Paulo: **Egap/Fundap**, 2005. Disponível em: <https://governancagestao.files.wordpress.com/2008/04/governo_eletronico_roberto_agune.pdf>. Acessado em: 18 set. 2018.

ANDRADE, Alan Ferreira. **Governo Eletrônico: Possibilidades e Desafios na Perspectiva das Ciências Sociais**. Departamento de Ciências Sociais – PUC Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2012/relatorios_pdf/ccs/SOC/SOC-Alan%20Ferreira%20Andrade.pdf>. Acessado em: 20 set. 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBRISO 9000: sistema de gestão da qualidade – fundamentos e vocabulários**. Rio de Janeiro: ABNT, 2005.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo, Edições 70, 2011.

BERBE, Alexandre Campos. **Proposta de diretrizes de usabilidade para sites e aplicativos de governo eletrônico móvel**. 2014. 81 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão da Comunicação em Mídias Digitais). Centro Universitário Senac, São Paulo. 2014. Disponível em: <<http://rabci.org/rabci/sites/default/files/TCC-Berbe-Usabilidade-MGov.pdf>>. Acessado em: 18 set. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Governo Eletrônico**. Disponível em: <<https://www.governodigital.gov.br/EGD/historico-1/historico>>. Acessado em: 22 set. 2018

BRASIL. Ministério da Previdência Social Instituto Nacional de Seguro Social, Instituto Nacional de Seguro Social. **INSS Digital: uma nova forma de atender**. Escola Nacional de Administração Pública (Enap). 19 p. 2019. Concurso Inovação: de 2016 a atual (21ª edição). Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4144>>. Acessado em 24 ago 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **Linha do tempo**. Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>>. Acessado em: 30 ago. 2020.

CASTILHO, Luciane Barbosa. **O uso da tecnologia da informação e comunicação no processo de ensino e aprendizagem no ensino superior brasileiro**. 2014. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Ciências Empresariais (FUMEC), Belo Horizonte. Disponível em: <<file:///D:/Users/User/Downloads/2523-5887-1-PB.pdf>>. Acessado em: 19 set. 2018.

CAVALCANTE, Ronaldo Câmara. Melhoria contínua dos processos organizacional: um estudo de caso no setor público. **Revista de Administração e Contabilidade**, [S.l.], v. 3, n. 5, jun. 2016. ISSN 2358-1948. Disponível em: <<http://revistasfap.com/ojs3/index.php/rac/article/view/84>>. Acesso em: 17 set. 2018.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Relatório de Avaliação do INSS Digital**. 2019a. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/13837.pdf>>. Acessado em: 21 ago 2021.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Relatório de Avaliação do INSS**. 2019. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download>>. Acessado em: 21 ago 2021.

COSTA, A., LEAL, A., NASCIMENTO, L., MENDONÇA, C., & GUERRA, L. Alinhamento da gestão de processos com os mecanismos do modelo de governança pública do TCU: O estudo de caso em uma universidade federal da Amazônia Oriental. 2018. **Revista Do Serviço Público**, 69(3), 741-772. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3183/2027>>. Acessado em: 10 jul. 2019.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Atendimento programado do Instituto Nacional do Seguro Social**. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/346/1/atendimento%20programado.pdf>>. Acesso em: 26 ago 2021.

DINIZ, Eduardo Henrique et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.

43, n. 1, p. 23 a 48, jan./fev. 2009. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6678/5261>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de pesquisa social**. 5.Ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GUSMÃO, Rayssa Andrade. **A digitalização da Previdência Social: os impactos para os segurados em relação ao acesso às plataformas digitais**. 2020. Artigo Científico (Especialização em Prática Trabalhista e Previdenciária) – Centro Universitário Fametro. Fortaleza, p. 12. 2020. Disponível em: <http://repositorio.unifametro.edu.br/bitstream/123456789/836/1/RAYSSA%20ANDRADE%20GUSM%c3%83O_TCC.pdf>. Acessado em: 20 ago 2021.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. **Informações institucionais**. Disponível em: <<https://www.inss.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/>>. Acessado em: 02 ago. 2018.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. **Estatísticas Municipais**. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/estatisticas-municipais-2017/>>. Acessado em: 10 ago. 2018.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. **INSS Digital: uma nova forma de atender ao cidadão**. Disponível em: <<https://www.inss.gov.br/inss-digital-nova-forma-de-atender-aos-segurados/>>. Acessado em: 22 set. 2018

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. INSS Digital: uma nova forma de atender. Disponível em: <<http://www.fenasps.org.br/images/2017/FINAL-PROPOSTA-PROJETO-FORMATO-ACADMICO.pdf>>. Acessado em: 05 mai 2021.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. **Helô**. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/assuntos/assistente-virtual-do-meu-inss-ja-realizou-5-9-milhoes-de-atendimentos>. Acessado em: 20 de agosto de 2021.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. **Relatório de Gestão**. 2017. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/acao_informacao/auditoria/aud_contas_INS_S2017/Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%202017.pdf>. Acessado em: 25 ago 2021.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. **Relatório de Gestão**. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/inss/pt-br/media/relatorio-de-gestao-2020.pdf>>. Acessado em: 25 ago 2021.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. **Projeto INSS Digital: uma nova forma de atender**. 2017. Brasília, Brasil.

JARDIM, J. M. Governo eletrônico no brasil: o portal rede governo. **Arquivística.net**, v. 3, n. 1, p. 28-37, 2007. Disponível em: <<http://www.brapci.inf.br/v/a/4771>>. Acesso em: 20 Set. 2018.

LINS, Bernardo F. E.. Ferramentas básicas da qualidade. **Ciência da Informação**, [S.l.], v. 22, n. 2, aug. 1993. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/ciinf/article/view/502/502>>. Acesso em: 17 sep. 2018.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **Governo Eletrônico no Brasil: aspectos institucionais e reflexos na governança**. 2004. 315 f. Dissertação (Mestrado em Administração)-Universidade de Brasília, Brasília, 2004. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/1544>>. Acesado em: 18 set. 2018.

MEDEIROS, Júlio César Elpídio de. **Como mensurar os atributos de um modelo de relacionamento no Poder Executivo Federal: indícios de validade e confiabilidade de uma escala de relacionamento com os cidadãos**. 2017. 142 f., il. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/31345>>. Acessado em: 14 ago 2021.

MENDONÇA, Tatiana do Nascimento. **Modernização do serviço público no Brasil: os rumos para o trabalho e o servidor no INSS**. 2020. 319 f. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020. Disponível em: <<http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/52183>>. Acessado em: 07 ago 2021.

MIGUEL, P.A.C. **Qualidade: enfoques e ferramentas**. 1 ed. São Paulo: Artliber, 2006.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Tela SAG**. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://fiquedigital.oabRJ.org.br/upload/files/Curso%20de%20capacita%C3%A7%C3%A3o%20do%20INSS%20digital%20para%20Advogados.pdf>. Acessado em: 24 ago 2021.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Logomarca do INSS Digital**. Disponível em: <https://oabsergipe.org.br/blog/tag/inss-digital/>. Acessado em: 24 ago 2021.

PEREIRA, Danilo Moura; SILVA, Gislane Santos. As Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) como aliadas para o desenvolvimento. **Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas**, ano 7, n. 2, p. 151 a 174, jul/dez. 2012. Disponível em: <http://periodicos.uesb.br/index.php/cadernosdeciencias/article/view/884>. Acessado em: 18 set. 2018.

PINHEIRO, Sacha Lima. **Digitalização e transformações do trabalho real: estudo de caso de um Serviço Público**. Tese (Doutorado em Psicologia) – Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto. 2020. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/128015/2/410290.pdf>. Acessado em 05 ago 2021.

PINHO, José A. G. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia e pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 471-493, maio/jun. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a03v42n3>. Acessado em: 22 jul. 2018.

RAMINELLI, Francieli Puntel. **Governo Eletrônico e Informação Sanitária no Brasil**. 2015. 114 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/6383/RAMINELLI%20c%20FRANCIELI%20PUNTEL.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acessado em: 20 set. 2018.

SANTOS, H.; SANTANA, A.; ALVES, C. Análise de Fatores Críticos de Sucesso da Gestão de Processos de Negócio em Organizações Públicas. **VII Simpósio Brasileiro de Sistemas de Informação**, Salvador, 2011. 262-273. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Higor_Santos/publication/256497466_Analise_de_Fatores_Criticos_de_Sucesso_da_Gestao_de_Processos_de_Negocio_em_Organizacoes_Publicas/links/00b49523225ebce09f000000.pdf. Acessado em: 11 jul 2019.

SILVA, Luciene Aparecida da; MACHADO, Lucília Regina de Souza. Tecnologias da Informação e Comunicação a serviço do trabalho colaborativo, inovações socioeducacionais e desenvolvimento local. **CINTED-UFRGS**. Porto Alegre, V. 7, n. 3, nov. 2009. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/renote/article/view/13574/8858>>. Acessado em: 18 set. 2018.

TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO. Infoescola. Disponível em: <<https://www.infoescola.com/informatica/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/>>. Acessado em 18 set. 2018.

VIANNA, Ilca Oliveira. **Metodologia do trabalho científico: um enfoque didático da produção científica**. São Paulo: EPU, 2001.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS SERVIDORES PÚBLICOS

TERMO DE CONSENTIMENTO

Declaro que fui informado(a) sobre todos os procedimentos da pesquisa e, que recebi de forma clara e objetiva todas as explicações pertinentes ao projeto. Estou ciente que todos os dados a meu respeito serão sigilosos.

Eu compreendo que participo voluntariamente respondendo a esse questionário e que a unidade não está sendo identificada, pois não houve tempo hábil para o cumprimento das exigências da instituição para a autorização da pesquisa.

Marque essa “caixinha” para indicar que está ciente e de acordo.

Local: _____ Data: ____/____/____ .

A devolução do questionário respondido é sua “assinatura digital”

Perfil	Idade: _____ Sexo: _____ Formação Acadêmica: _____
	Cargo: _____ Tempo de serviço nessa instituição: _____
	Programa de Gestão (citar qual) ou Presencial: _____

1) Você se sente participante da construção dessa nova forma de trabalhar ocasionada pela transformação digital por meio da adoção do processo eletrônico?

--

2) Você foi previamente capacitado(a) para as mudanças que a digitalização dos processos tem trazido a sua rotina de trabalho?

--

3) Se sua resposta foi “sim” para a pergunta anterior, informe as ações adotadas pela a instituição para prepará-lo. Se respondeu “não”, na sua opinião, quais ações deveriam ter sido realizadas previamente para prepará-lo para as mudanças.

4) Na sua opinião a instituição foi preparada para essa transformação digital? Se não, aponte os principais problemas ou limitadores/empecilhos (recursos humanos, tecnológicos, infraestrutura etc), por ordem de importância.

5) Com a transformação digital, quais foram as principais mudanças na sua rotina de trabalho, considerando a unidade que você está vinculado como um todo?

6) Com foco no reconhecimento de direito. Quais foram as principais mudanças?

7) Você acha que houve melhorias nos processos que envolve o reconhecimento de direito pós transformação digital (desde a solicitação do cidadão até o despacho)? Quais?

8) Você percebeu problemas ou dificuldades com as mudanças nos processos que envolve o reconhecimento de direito pós transformação digital (desde a solicitação do cidadão até o despacho)? Se sim, quais foram os principais problemas com a mudança imposta pelos novos fluxos?

9) Aponte as mudanças que você considera positivas no processo de reconhecimento de direito atualmente (desde a solicitação do cidadão até o despacho).

10) Na sua opinião, o processo de análise ficou mais célere? E quanto a qualidade?

11) E o tempo resposta ao cidadão. Diminuiu? Se souber, informe quanto tempo, em média, levava para o cidadão ter o resultado do seu pedido antes e quanto tempo leva depois da transformação digital.

12) Se você fosse o responsável pela implantação do processo eletrônico, o que faria de diferente?

13) Em uma escala de 0 a 10 que nota você atribuiu a Transformação Digital ocorrida na sua instituição. Por quê?

ANEXO A – PLANO DE PROJETO INSS DIGITAL UMA NOVA FORMA DE ATENDER. – INSS DIGITAL



Plano de Projeto



INSS Digital - Uma nova forma de atender. - INSS Digital

Identificação dos Gestores

GERENTE: AILTON NUNES DE MATOS JUNIOR (ailtonnunes.junior@inss.gov.br)
 GERENTE SUBSTITUTO: KLEYBER OLIVEIRA SILVA (kleyber.silva@inss.gov.br)
 ASSISTENTE: JANAINA DOS SANTOS DE QUEIROZ (janaina.queiroz@inss.gov.br)
 ASSISTENTE: RODOLFO LUIS COUY DE ARAUJO COSTA (rodolfo.couy@inss.gov.br)

Período de Realização

01/11/2016 a 31/12/2017

Vinculação Estratégica

Inovar os serviços e processos previdenciários com foco na eficiência

Justificativa

O INSS - Instituto Nacional do Seguro Social, é hoje a maior autarquia do Poder Executivo Federal, e tem como finalidade operacionalizar o reconhecimento dos direitos sociais dos filiados ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS. Possui em seu quadro administrativo quase 37 mil servidores ativos, que atendem presencialmente mais de 4 milhões de pessoas todos os meses. Conta com uma capilaridade na sua rede, cerca de 1.700 unidades de atendimento presencial, as Agências da Previdência Social - APS, presentes em todos os estados da Federação. Do total de servidores ativos do quadro funcional, mais de 12 mil servidores se encontram em abono permanência, ou seja, cerca de 1/3 dos servidores reúnem as condições necessárias para pleitear a aposentadoria. Diante do quadro de busca do equilíbrio das contas públicas e a contenção do aumento percentual de gastos com pessoal, não há perspectiva que essa força de trabalho seja repostada na sua integralidade. Por outro lado, a necessidade de desburocratizar e valorizar a eficiência, a eficácia e efetividade no serviço público; a crescente pressão da sociedade para a melhoria da aplicação dos recursos públicos no Brasil; o aumento da demanda da sociedade por benefícios sociais, demanda que sejam adotadas rotinas de trabalho e tecnologias adjacentes para sua implementação. E, ainda, a necessidade de se valorizar constantemente o servidor como uma contrapartida do Estado pelo serviço que executa. Nesse sentido, o Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão traz a necessidade de simplificação dos processos. Além disso, o Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015, dispõe sobre o uso do meio eletrônico para realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional; o que reforça a necessidade de adaptação do atendimento ao público do INSS ainda que preservando o disposto na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Nesse contexto, surgiu no INSS a necessidade da adoção de novos fluxos de trabalho, por meio do processo eletrônico, que possibilitará inserir conceitos como: processo eletrônico, acordos de cooperação para requerimentos, uniformização de procedimentos, padronização dos processos, segurança institucional, distribuição da

demanda e otimização de atendimento remoto. Assim, este projeto demonstra-se estratégico para esta instituição pois contempla os objetivos estratégicos de Otimização de Recursos, bem como de Inovação Institucional.

Premissas

Sistemas que viabilizem o requerimento eletrônico; Publicação de atos legais para implantação das experiências pilotos; Servidores capacitados para operacionalizar o novo fluxo de atendimento; Capacidade tecnológica (infraestrutura) para operacionalização de requerimento eletrônico; Celebração de Acordo de Cooperação Técnica.

Restrições

Tipo	Descrição da Restrição	Dificuldade Gerada
Orçamentária	Contingenciamento do orçamento.	Não alteração da banda das unidades no volume adequado; Aquisição insuficiente de novos equipamentos de informática (monitores) e scanners.
Pessoal	Resistência à implantação de novo modelo de atendimento. Falta de servidores médicos peritos capacitados para análise de período especial.	Diante da implantação do novo fluxo de trabalho há tendência à resistência. Redução da velocidade na implantação das localidades para realização dos pilotos. Repesamento de processos de aposentadoria em razão da tendência de aumento de requerimentos.
Outras	Link das APS insuficiente para a metodologia de trabalho.	Consumo da banda da unidade refletindo em lentidão nos sistemas corporativos.
Administrativa	Desconhecimento da capacidade operacional.	Indefinição de metas de produtividade dos servidores.
Administrativa	Normativos desatualizados ou que não consideram o processo unificado (cadastro, contribuição, requerimento, reconhecimento, pagamento, contabilidade, auditoria).	Divergência de entendimento na aplicação da norma e subjetividade.
Administrativa	Características regionais diferentes, tendo tratamento distinto dos processos.	Divergência de entendimento na aplicação da norma e subjetividade.

Objetivo Geral

Realizar experiências-piloto de implantação de requerimento eletrônico no Instituto Nacional do Seguro Social, em 5 polos de atendimento por Superintendência-Regional e 300 Agências da Previdência Social.

Objetivos Específicos

- Realizar prova de conceito para validar o modelo de trabalho idealizado
- Disponibilizar Guia Prático com a metodologia do INSS Digital
- Expandir a experiência-piloto para as demais unidades participantes do projeto
- Criar Polos de análise dos requerimentos eletrônicos
- Capacitar servidores

- Divulgar o Projeto.

Produtos/Metas

- Prova de Conceito - GEX Mossoró
 - Especificação: Implantação do modelo na GEX Mossoró a ser convalidado ou não: Fluxo de atendimento, layout, sistema, dentre outros.
 - Meta: Implantar em 100% das unidades subordinadas à GEX Mossoró até 30/06/2017.
- Guia Prático do INSS Digital
 - Especificação: Consolidação de fluxos e procedimentos para implantação e operacionalização do processo eletrônico no âmbito do INSS.
 - Meta: Finalizar o documento até 12/2017.
- Capacitação dos servidores
 - Especificação: Capacitação será desenvolvida em conjunto com o CEFAL no sentido de preparar os servidores para serem disseminadores dos novos processos referentes ao escopo deste projeto.
 - Meta: Capacitar 375 servidores para atuarem como disseminadores em suas unidades. Todos os servidores envolvidos devem ser treinados até 07/2017.
- APS com requerimento eletrônico
 - Especificação: Implantação do processo eletrônico em substituição ao processo físico no âmbito das unidades definidas para experiência-piloto.
 - Meta: Implantar o requerimento eletrônico em 300 APS até 11/2017.
- Polos de análise
 - Especificação: Centrais de análise de requerimentos eletrônicos recepcionados de maneira remota oriundos de Acordo de Cooperação Técnica.
 - Meta: Implantar requerimento eletrônico em 25 pólos de Análise, sendo 5 por Superintendência Regional até 11/2017.
- Divulgação
 - Especificação: Divulgar as principais etapas do projeto e resultados alcançados em parceria com a Assessoria de Comunicação Social por divulgação em mídia, na intraprev e demais canais de comunicação.
 - Meta: Que todos os marcos da experiência-piloto sejam divulgados até 12/2017.

Não escopo

Implantar o INSS Digital para todas as unidades de atendimento; Implantar o Teletrabalho; Implantar e gerir a ferramenta de tramitação de documentos.



Plano de Projeto



Partes Interessadas

Agências da Previdência Social
 Assessoria de Comunicação Social
 Auditoria-Geral
 Cidadãos
 Coordenação-Geral de Planejamento e Gestão Estratégica
 Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação
 Corregedoria
 Diretoria de Atendimento
 Diretoria de Benefícios
 Diretoria de Gestão de Pessoas
 Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística
 Diretoria de Saúde do Trabalhador
 Entidades conveniadas
 Gerências Executivas
 Órgãos de Controle Externo
 Presidência do INSS
 Procuradoria Federal Especializada
 Superintendências Regionais

Cronograma

Produtos	Atividades	Data Início	Data Fim
APS com requerimento eletrônico	Elaborar ato normativo para instituir experiência-piloto.	02/05/2017	02/06/2017
APS com requerimento eletrônico	Definir estratégia de implantação e expansão.	08/05/2017	16/06/2017
APS com requerimento eletrônico	Avaliação da experiência-piloto APS requerimento eletrônico	01/06/2017	30/11/2017
APS com requerimento eletrônico	SR II - Implantação experiência-piloto APS requerimento eletrônico	01/07/2017	30/11/2017
APS com requerimento eletrônico	Tratamento dos problemas detectados na experiência-piloto APS requerimento eletrônico	01/11/2017	30/11/2017
Polos de análise	Elaborar ato normativo para instituir experiência-piloto nos polos de análise	02/05/2017	02/06/2017
Polos de análise	Definir estratégia de implantação e expansão dos polos de análise	02/05/2017	31/05/2017
Polos de análise	SR I - Implantação experiência-piloto Polo de Análise	12/06/2017	13/10/2017
Polos de análise	SR IV - Implantação experiência-piloto Polo de Análise	12/06/2017	13/10/2017
Polos de análise	SR II - Implantação experiência-piloto Polo de Análise	12/06/2017	13/10/2017
Polos de análise	SR III - Implantação experiência-piloto Polo de Análise	12/06/2017	13/10/2017
Polos de análise	SR V - Implantação experiência-piloto Polo de Análise	12/06/2017	13/10/2017
Polos de análise	Avaliação da experiência-piloto Polo de Análise	01/06/2017	30/11/2017
Polos de análise	Tratamento dos problemas detectados na experiência-piloto dos Polos de Análise	01/11/2017	30/11/2017
Divulgação	Plano Estratégico de Comunicação Social	02/05/2017	31/05/2017
Prova de Conceito - GEX Mossoró	Preparar minutas	01/11/2016	31/12/2016
Prova de Conceito - GEX Mossoró	Elaborar ato normativo para instituir prova de conceito.	09/01/2017	19/01/2017



Plano de Projeto



Produtos	Atividades	Data Início	Data Fim
Prova de Conceito - GEX Mossoró	Ajustar lay-out da agência Mossoró para o início da prova de conceito.	09/01/2017	13/01/2017
Prova de Conceito - GEX Mossoró	Preparar e implantar a Prova de Conceito.	16/01/2017	21/02/2017
Prova de Conceito - GEX Mossoró	Divulgar o projeto às equipes das Superintendências-Regionais.	22/02/2017	24/02/2017
Prova de Conceito - GEX Mossoró	Avaliação da prova de conceito.	01/03/2017	30/06/2017
Prova de Conceito - GEX Mossoró	Tratamento dos problemas detectados na prova de conceito.	19/05/2017	30/06/2017
Guia Prático do INSS Digital	Elaborar primeira versão do Guia Prático.	10/04/2017	31/05/2017
Guia Prático do INSS Digital	Elaborar versão final do Guia Prático.	07/08/2017	24/11/2017
Capacitação dos servidores	Planejamento de ação educacional.	01/05/2017	09/06/2017
Capacitação dos servidores	Execução do plano de educação.	19/06/2017	14/07/2017
Divulgação	Acompanhamento da Divulgação no Projeto	16/01/2017	31/12/2017
APS com requerimento eletrônico	SR I - Implantação experiência-piloto APS requerimento eletrônico	01/07/2017	30/11/2017
APS com requerimento eletrônico	SR IV - Implantação experiência-piloto APS requerimento eletrônico	01/07/2017	30/11/2017
APS com requerimento eletrônico	SR III - Implantação experiência-piloto APS requerimento eletrônico	01/07/2017	30/11/2017
APS com requerimento eletrônico	SR V - Implantação experiência-piloto APS requerimento eletrônico	01/07/2017	30/11/2017

Riscos

Risco	Probabilidade	Impacto	Resposta	Criticidade	Ações	Responsável
Redução Orçamentária	Alta	Alto	Mitigar a probabilidade ou impacto	Alta	1 - Articular junto ao Ministério do Planejamento para viabilização dos recursos necessários à manutenção do escopo inicial do projeto. 2 - Rever escopo do projeto para adequação ao valor disponibilizado.	1379587
Não implantação da tramitação eletrônica de documentos	Moderada	Alto	Mitigar a probabilidade ou impacto	Moderada	Verificar outro sistema que possa ser adotado para tramitação de documentos	1633975
Mudança de diretriz institucional	Moderada	Alto	Mitigar a probabilidade ou impacto	Moderada	Reapresentar projeto para garantir o engajamento do novo patrocinador.	1379587
Não envolvimento dos superintendentes regionais e dos gerentes executivos	Baixa	Alto	Mitigar a probabilidade ou impacto	Moderada	Envolver os superintendentes e gerentes na construção e desenvolvimento do projeto fazendo assim uma gestão participativa.	1379587



Plano de Projeto



Risco	Probabilidade	Impacto	Resposta	Criticidade	Ações	Responsável
Alteração de Legislação	Moderada	Alto	Aceitar o risco	Moderada	Rever escopo do projeto para adequação à nova legislação aplicada.	1379587
Mudança de Gestores	Moderada	Alto	Mitigar a probabilidade ou impacto	Moderada	Reapresentar projeto para garantir o engajamento do novo gestor.	1379587
Sistemas acessórios não atenderem às características do projeto	Moderada	Alto	Mitigar a probabilidade ou impacto	Moderada	Verificar outro sistema que atenda ao escopo do projeto e/ou alterar escopo do projeto para adequação ao sistema desenvolvido.	1379587
Tecnologia ultrapassada	Baixa	Alto	Mitigar a probabilidade ou impacto	Moderada	Verificar ferramentas que necessitam de modernização para adequação.	1450474
Desconhecimento da demanda reprimida	Moderada	Moderado	Mitigar a probabilidade ou impacto	Moderada	Levantar os dados que possam dar maiores informações de onde estão essas demandas reprimidas e verificar método para atendimento.	1379587
Posicionamento contrário de sindicatos e associações	Moderada	Moderado	Mitigar a probabilidade ou impacto	Moderada	Apresentar projeto para trabalho de convencimento da importância e benefícios causados pelo projeto.	1379587
Problemas de comunicação na áreas da Administração Central e as unidades subordinadas	Moderada	Alto	Mitigar a probabilidade ou impacto	Moderada	Desenvolver plano de comunicação que envolva todas as áreas participantes.	1379587
Servidores sem conhecimento do novo fluxo.	Moderada	Alto	Mitigar a probabilidade ou impacto	Moderada	Promover capacitação para entendimento do novo fluxo.	1379587



Plano de Projeto



Produto	Tipo Custo	Especificação	Qtde.	Valor Total
APS com requerimento eletrônico	Diária	Supervisão da execução do projeto e reuniões de alinhamento com as áreas envolvidas	3000.0	R\$ 780.000,00
APS com requerimento eletrônico	Passagem Aérea	Supervisão da execução do projeto e reuniões de alinhamento com as áreas envolvidas	200.0	R\$ 200.000,00
Polos de análise	Diária	Centrais de análise de requerimento eletrônicos recepcionados de maneira remota oriundos de ACT.	1500.0	R\$ 390.000,00
Polos de análise	Passagem Aérea	Centrais de análise de requerimento eletrônicos recepcionados de maneira remota oriundos de ACT.	300.0	R\$ 300.000,00
Polos de análise	Diária	Supervisão da execução do projeto e reuniões de alinhamento com as áreas envolvidas	2000.0	R\$ 500.000,00
Polos de análise	Passagem Aérea	Supervisão da execução do projeto e reuniões de alinhamento com as áreas envolvidas	200.0	R\$ 200.000,00
Total Geral				R\$ 5.108.249,33

Especificação e Critérios de Aceite dos Produtos

Produtos	Especificação	Critério de Aceite	Responsável
Prova de Conceito - GEX Mossoró	Implantação do modelo na GEX Mossoró a ser validado ou não: Fluxo de atendimento, layout, sistema, dentre outros.	Implantação em no mínimo 50% das APS vinculadas a GEX e que o TMEA/TMAA em no máximo 15 dias.	1379587
Guia Prático do INSS Digital	Consolidação de fluxos e procedimentos para implantação e operacionalização do processo eletrônico no âmbito do INSS.	Publicação do Guia Prático.	1379587
Capacitação dos servidores	Capacitação será desenvolvida em conjunto com o CEFAI no sentido de preparar os servidores para serem disseminadores dos novos processos referentes ao escopo deste projeto.	Servidor capacitado e a avaliação de reação realizada.	1379587
APS com requerimento eletrônico	Implantação do processo eletrônico em substituição ao processo físico no âmbito das unidades definidas para experiência-piloto.	Implantação em no mínimo 50% das APS da experiência-piloto.	1379587
Polos de análise	Centrais de análise de requerimentos eletrônicos recepcionados de maneira remota oriundos de Acordo de Cooperação Técnica.	Processo eletrônico implantado em no mínimo 50% dos polos.	1379587
Divulgação	Divulgar as principais etapas do projeto e resultados alcançados em parceria com a Assessoria de Comunicação Social por divulgação em mídia, na intraprev e demais canais de comunicação.	Divulgação tempestiva com desenvolvimento do projeto, com atraso máximo de 2 dias.	1379587

Nada mais havendo a ressaltar, declaramos que concordamos com a Proposição do Projeto supra especificada.



Plano de Projeto



Brasília, 08 de maio de 2017

AILTON NUNES DE MATOS JUNIOR
Gerente do Projeto