

ESPAÇO TEMÁTICO: TECNOLOGIA, DIGITALIZAÇÃO DO ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS

A reforma gerencial do Estado brasileiro e suas repercussões na estrutura e atendimento do INSS

Edivane de Jesus¹<https://orcid.org/0000-0003-0591-0620>¹Universidade Federal de Santa Catarina, Departamento de Serviço Social, Florianópolis, Santa Catarina, Brasil.**A reforma gerencial do Estado brasileiro e suas repercussões na estrutura e atendimento do INSS**

Resumo: O presente artigo tem como objetivo analisar como as mudanças gerenciais do Estado brasileiro, a partir da década de 1990, impactaram a estrutura organizacional do INSS e seu modelo de atendimento. A partir de uma revisão de literatura sobre a temática e de análise documental, o trabalho busca recuperar elementos acerca da redefinição das funções do Estado capitalista, impulsionada pela crise estrutural deflagrada nos anos 1970 e pela contrarreforma do Estado brasileiro. No âmbito das contrarreformas administrativas e previdenciárias, o artigo recupera brevemente as principais transformações gerenciais e tecnológicas vivenciadas pelo INSS até a implantação do projeto INSS-Digital.

Palavras-chave: estado capitalista; contrarreformas, modernização gerencial; e INSS.

The managerial reform of the Brazilian State and its consequences on the structure and service of the INSS

Abstract: This article examines how managerial reforms implemented by the Brazilian State since the 1990s have reshaped the organizational structure of the National Social Security Institute (INSS) and its service delivery model. Drawing on a literature review and documentary analysis, the study revisits key elements of the redefinition of the functions of the capitalist State, a process influenced by the structural crisis that emerged in the 1970s and by the subsequent counter-reforms in Brazil. Within the context of administrative and social security counter-reforms, the article briefly outlines the main managerial and technological transformations experienced by the INSS, culminating in the implementation of the INSS-Digital initiative.

Keywords: Capitalist State; Counter-reforms; Managerial modernization; and INSS.

Recebido em 29.07.2025. Aprovado em 14.11.2025. Revisado em 04.12.2025.

Introdução

O presente artigo é resultado da pesquisa de estágio pós-doutoral realizada junto ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)¹ e tem por objetivo analisar como as mudanças gerenciais do Estado brasileiro, a partir da década de 1990, impactaram a estrutura organizacional do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e seu modelo de atendimento.



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Nos últimos anos, o INSS passou por uma profunda reestruturação em seu modelo de atendimento ao público e em seus processos de organização do trabalho. Em 2017, a autarquia iniciou a implantação do INSS-Digital, projeto que migrou gradativamente o atendimento antes realizado de forma presencial nas Agências da Previdência Social (APS), por servidores, para o autoatendimento por canais remotos. Essa nova dinâmica, por sua vez, permitiu a adoção do teletrabalho e, atualmente, boa parte dos trabalhadores da instituição exerce suas funções em casa, com dispensa do ponto eletrônico, mas condicionada ao cumprimento de metas.

O novo modelo, ao impor barreiras tecnológicas para a população em busca de benefícios e serviços ofertados pelo INSS, dificultou o acesso aos direitos previdenciários e assistenciais. Por outro lado, implicou na precarização das condições de trabalho dos servidores da autarquia que, atuando remotamente, são obrigados a arcar com toda a estrutura necessária para a realização de suas atividades. Considerando a importância da política de previdência social, podemos inferir que os impactos desse projeto de gestão são amplos e vêm afetando a sociedade brasileira de múltiplas formas.

Nossa hipótese é de que a implantação do INSS-Digital, e as modificações estruturais impostas por ele, viabilizadas pelo avanço das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), têm como germen o processo de modernização gerencial do Estado brasileiro, deflagrado ainda nos anos 1990, com a adoção do ideário neoliberal. Esse processo acompanha a redefinição do papel do Estado e as mudanças na gestão e organização da força de trabalho, diante da crise estrutural do capital e de suas estratégias de restauração.

Para tanto, realizamos uma revisão de literatura sobre a temática, utilizando autores no âmbito da teoria crítica, além de análise documental, apropriando-nos de documentos, legislações e normativas acerca da reforma do Estado e das principais reestruturações vivenciadas pelo INSS em relação ao seu modelo de atendimento. Dessa forma, além desta introdução, o artigo está estruturado em dois tópicos e considerações finais. O primeiro contextualiza o processo de transformação estrutural do INSS, no bojo da contrarreforma do Estado brasileiro. O segundo trata da implantação do projeto INSS-Digital e de seus impactos para segurados, trabalhadores e a sociedade. Ao final, são apresentadas as considerações finais.

O processo de transformação estrutural do INSS

A previdência brasileira, enquanto primeira iniciativa de proteção social, surgiu nos anos 1920, no contexto da expansão da industrialização do país. Vinculada diretamente ao ordenamento do mercado de trabalho, o desenvolvimento histórico dessa política foi determinado pela formação econômico-social do Brasil, suas particularidades e transformações no âmbito da universalidade capitalista. Assim, ao mesmo tempo em que sua concepção atendia às demandas da classe trabalhadora organizada, também era funcional ao novo padrão de acumulação do capital que se estabelecia no país. Ao longo de seu desenvolvimento histórico, essa política manteve seu caráter contraditório (Silva, 2012).

Em meio ao processo de redemocratização e às lutas da classe trabalhadora pela ampliação dos direitos sociais, foi elaborada e promulgada, em 1988, a nova Constituição do Brasil. Entre os principais avanços da nova carta constitucional está o estabelecimento do sistema de seguridade social, formado pelo tripé saúde, previdência e assistência social. A inclusão da seguridade social na Constituição configurou-se como um importante avanço no âmbito da proteção social. No entanto, sua materialização enfrentaria inúmeros entraves. Em função do movimento de restauração do capital, diante da crise estrutural deflagrada nos anos 1970, conforme indica Mészáros (2002), as ações e funções do Estado passaram por um processo de reconfiguração em âmbito mundial, orientado por diretrizes neoliberais.

No Brasil, os efeitos das reformas pautadas pelo neoliberalismo foram retardados em razão do momento de efervescência política vivido nos anos 1980, marcado pela luta pela redemocratização e pela ampliação dos direitos sociais. Contudo, a chegada da década de 1990, marcada por níveis inflacionários altíssimos, fracassos sucessivos de planos econômicos e pelo agravamento da crise no setor produtivo brasileiro — desdobramentos da crise estrutural — teve, segundo Batista (1999), como lema a reforma do Estado, capitaneada pelas diretrizes do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). De acordo com Behring (2003), o ajuste imposto pelos organismos internacionais tinha por objetivo adaptar os Estados nacionais “[...] às novas condições da economia mundial” (Behring, 2003, p. 65). No Brasil, a contrarreforma

do Estado, iniciada no governo Collor e aprofundada no governo FHC, teve como alvo constante a perspectiva de seguridade descrita na Constituição de 1988 e, em especial, a política de previdência social.

Em 1990, pelo Decreto nº 99.350/1990, que determinava a fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência Social (IAPAS) e do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), o governo Collor fundou o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia responsável por operacionalizar o reconhecimento de direitos dos segurados do RGPS. O ato administrativo, no entanto, já em sua nomenclatura, indicava que a concepção de seguridade firmada na nova Constituição encontrava-se ameaçada. O formato de organização e operacionalização das políticas de forma segmentada, assim como a lógica de seguro empregada à política de previdência, pela reafirmação da contribuição, seriam reforçados a partir de então. Transformar a política de previdência em uma seguradora esvaziava a perspectiva da universalidade impressa no texto constitucional.

Decorridos trinta anos de sua criação, o INSS continua sendo a autarquia pública², incumbida do reconhecimento dos direitos previdenciários (benefícios e serviços), assegurados na legislação que rege o RGPS. Também esteve sob responsabilidade do INSS, ao longo de sua história, a operacionalização de outros benefícios no âmbito da seguridade social, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), da assistência social, e pensões indenizatórias pagas pelo Estado brasileiro. Nesse aspecto, entre as mudanças mais recentes, está a promulgação do Decreto nº 10.620/2021 (Brasil, 2021), que transfere a concessão e manutenção de aposentadorias e pensões do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) de autarquias e fundações públicas federais para o INSS. A mudança já estava prevista na Emenda Constitucional nº 103/2019 e representa mais um passo na busca pela unificação dos regimes.

Atualmente, o INSS conta com 1.587 agências da Previdência Social, três centrais de teleatendimento terceirizadas (135), cinco agências flutuantes (PREVBarcos) e sete agências internacionais. Nessa estrutura atuam cerca de 18 mil servidores, majoritariamente técnicos e analistas do seguro social, com formação em diferentes áreas. Nos últimos anos, a autarquia tem vivenciado um intenso processo de sucateamento, tanto em relação à sua estrutura física quanto pela drástica redução em seu quadro de servidores, o que tem impactado o acesso da população aos benefícios e serviços previdenciários (INSS, 2025).

Os reflexos das alterações na estrutura do INSS têm se expressado no aumento exponencial da “fila virtual”, em que requerimentos de benefícios de segurados e usuários aguardam por análise, e na insatisfação generalizada da sociedade em relação aos serviços prestados pela autarquia. Um marco importante do processo de precarização do atendimento do INSS é a implantação do novo modelo de atendimento, o INSS-Digital. Compreendemos, no entanto, que essas modificações estruturais não representam algo necessariamente novo, pois possuem raízes no processo de modernização gerencial do Estado brasileiro, deflagrado nos anos 1990. Acompanham, assim, a redefinição do papel do Estado, bem como as transformações na gestão da força de trabalho, no Brasil e no mundo.

Em seu discurso de posse, denominado “Projeto de Reconstrução Nacional”, Fernando Collor de Mello — primeiro presidente eleito pelo voto direto após mais de duas décadas de regime ditatorial — reafirmou e detalhou as propostas apresentadas durante a campanha. O texto do pronunciamento foi posteriormente encaminhado ao Congresso/Senado e documentado em uma publicação intitulada “Brasil: Um projeto de Reconstrução Nacional”. Nesse documento, Collor defende suas concepções de Estado, apresenta as perspectivas que orientam seu projeto de reforma e detalha medidas a serem implementadas a curto, médio e longo prazo no país (Brasil, 1991).

O primeiro estágio das reformas do novo governo voltou-se para a tentativa de estabilização da economia, desregulamentação, abertura dos mercados e privatizações. A redefinição do papel econômico e social do Estado brasileiro teve início com a privatização de estatais, seguida da extinção de órgãos públicos e cortes de pessoal, incluindo a demissão de servidores do INSS (Maciel, 2017).

Segundo Vasconcelos Júnior (2017), no INSS diversos projetos foram orquestrados a partir dos anos 1990 com vistas a impor uma nova racionalidade à gestão, estrutura e modelo de atendimento. O autor frisa, no entanto, que esses projetos foram frequentemente descontinuados, sem atingirem de fato os resultados esperados, especialmente no que diz respeito ao aumento da eficiência e à recuperação da imagem da instituição perante a sociedade. Em 1991, por meio da Portaria do Ministério da Previdência Social (MTPS) nº 3.194/1991, foi aprovado o primeiro Regimento Interno do INSS, alterado no ano seguinte pela Portaria nº 458/1992. Para Vasconcelos Júnior (2017), o Regimento Interno de 1992 buscava imprimir mudanças contundentes na forma de gerir o sistema previdenciário, nos moldes das propostas de reestruturação previstas pela reforma gerencial

da administração pública. Esse regimento definiu papéis e competências inéditos na estrutura da previdência. Muitas das ações implementadas, contudo, não lograram êxito. Entre as modificações de maior peso na década de 1990, destaca-se a criação do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), “[...] que unificou e digitalizou as informações dos trabalhadores brasileiros, que antes possuíam apenas a carteira de trabalho como documento de informações trabalhistas e fiscais” (Vasconcelos Júnior, 2017, p. 88). Essa mudança só foi possível em função dos processos de informatização vivenciados por grande parte das instituições brasileiras no período, em especial o INSS.

Ao assumir seu primeiro mandato, FHC criou o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e designou Luiz Carlos Bresser Pereira para sua gestão. Economista, professor universitário e ideólogo da modernização do Estado, Bresser Pereira havia sido ministro da Fazenda no governo Sarney e retornava à administração federal com a missão de implementar um projeto de modernização gerencial do Estado brasileiro. Para Bresser (1996), a saída da crise passava pela realização de uma profunda reforma que viabilizasse o ajuste fiscal do Estado. Com algumas críticas, o autor sinaliza que Collor teria dado passos importantes na reforma da economia e do Estado, mas era necessário avançar mais, e o governo FHC possuía uma oportunidade única para tanto.

A reforma proposta pelo governo FHC foi sistematizada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) de 1995, que, segundo Batista (1999), se propunha a realizar uma transição da administração pública burocrática para um modelo de administração gerencial. Para tanto, deveria haver uma mudança do controle dos processos para o controle dos resultados, aproximando a gestão das ações estatais das práticas da iniciativa privada. O plano sinalizava a necessidade de delimitar as funções do Estado, reduzindo-o por meio de privatizações, implantar uma política de profissionalização do serviço público, terceirizar serviços e “[...] transferir para o setor público não-estatal os serviços sociais e científicos” (Batista, 1999, p. 72).

Para Moreira (2005), as alterações nos fluxos da estrutura do INSS ocorridas nesse período foram fundamentais para materializar as modificações realizadas pelas contrarreformas na legislação previdenciária dos anos 1990. Essa premissa reafirma que as contrarreformas não se deram apenas por meio de alterações legislativas, mas também por outros mecanismos, inclusive decisões gerenciais. A autora destaca que o INSS serviu como um dos pilotos para o projeto de reforma institucional proposto pelo governo. Nesse contexto, o ideário do trabalhador multifuncional, adaptado aos novos tempos e à modernidade sob pena de ser descartado, passou a integrar a cultura da instituição, juntamente com planos estratégicos, indicadores de gestão, tempo delimitado para atendimentos e metas de produtividade. Nessa direção, a estrutura organizacional implantada pelo Decreto nº 3.081/1999 atingiu diretamente os serviços previdenciários. Por essa normativa, o Serviço Social do INSS perdeu sua estrutura administrativa, enquanto a Reabilitação Profissional e a Perícia Médica tiveram suas atividades abertas à terceirização.

Moreira (2005) também menciona o Programa de Melhoria do Atendimento (PMA), instituído pela Portaria nº 4.508, de 23 de junho de 1998, que incentivava o autoatendimento do segurado por meio de serviços móveis, quiosques e acesso à internet. No âmbito desse projeto, foram previstas mudanças no layout das agências, treinamentos voltados a modelos de negócio, uso de uniformes e até mesmo orientações sobre “penteados, maquiagem e comportamento” para os servidores (Moreira, 2005, p. 89).

Nas capacitações com os servidores era enfatizada a lógica empresarial em que os benefícios passaram a se chamar de “produtos”, o usuário de “cliente”, ressaltando o caráter de consumo, do direito individual, em detrimento da ótica do direito social. A lógica do trabalhador generalista foi reforçada (Moreira, 2005, p. 89).

O PMA também viabilizou a contratação de trabalhadores por meio da terceirização, inclusive com o credenciamento de médicos que realizavam avaliações para benefícios por incapacidade em seus consultórios particulares, acessando remotamente os sistemas do INSS. De acordo com Moreira (2005, p. 90), em relação à avaliação da incapacidade, a proposta do programa “[...] inibia uma atuação mais autônoma do perito, pois, ao identificar o código da doença do usuário, o sistema já estava programado para definir o período de afastamento”. A autora sinaliza que muitos desses projetos e programas de reestruturação do INSS receberam, nos anos 1990 e início dos anos 2000, financiamento direto de organismos internacionais, como o Banco Mundial e o BID. O intuito desses acordos de cooperação era modernizar a estrutura operacional da previdência, consolidando as contrarreformas impressas na legislação.

Na esteira das transformações estruturais, em 2005, a arrecadação previdenciária passou para a responsabilidade da Receita Federal. Ao INSS, a partir de então, coube apenas o papel de reconhecimento de direitos e concessão de benefícios. Nesse período também foram forçadas estruturas para a expansão e fortalecimento da previdência complementar (Moreira, 2005).

Em relação ao controle social, Moreira (2005) recorda a extinção dos Conselhos da Previdência Social em nível estadual e municipal, previstos pela Constituição de 1988, e a manutenção do conselho nacional apenas com caráter consultivo. Tais medidas foram efetivadas durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. Os conselhos estaduais e municipais de previdência seriam retomados no primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, porém mantidos como órgãos consultivos e de assessoria, sem poder decisório.

Na trilha dos projetos de reestruturação gerencial do INSS, Vasconcelos Júnior (2017) faz especial referência ao Projeto Novo Modelo de Gestão (PNMG), que mobilizou vultosos recursos financeiros e humanos em sua tentativa de implementação a partir de 2002; ao Projeto Gestão do Atendimento (PGA), de 2007; e, posteriormente, ao Projeto de Implantação do NMG (PINMG). Embora com estratégias distintas, o autor sinaliza que tais projetos objetivavam empreender mudanças na infraestrutura tecnológica, gestão organizacional, política de recursos humanos, processos de trabalho, estrutura física e modelo de atendimento do INSS.

A racionalidade impressa pelos novos modelos de gestão impactaria diretamente a organização e os processos de trabalho dos servidores. Em 2004, a Lei nº 10.855/2004 criou a Carreira do Seguro Social, prevendo medidas gradativas de incremento salarial aos servidores — cujos vencimentos estavam congelados há anos —, condicionando-os, entretanto, ao cumprimento de metas de produtividade coletivas e individuais. Nesse período também foram postos em funcionamento novos sistemas de concessão e monitoramento de benefícios, além do agendamento eletrônico (Vasconcelos Júnior, 2017).

A partir de então, a gestão do INSS passou a investir na instituição de canais de atendimento remotos e, em 2006, inaugurou a Central de Atendimento 135, uma unidade de teleatendimento terceirizada localizada em Recife (PE), destinada a realizar agendamentos e prestar informações sobre benefícios e serviços previdenciários. Assim, muitos atendimentos, antes realizados de forma espontânea nas agências, passaram a ocorrer apenas mediante agendamento prévio por esse canal. Para a gestão do INSS, esse ato administrativo eliminaria a fila presencial que se formava diariamente em frente às agências e que sempre foi objeto de críticas contundentes por parte da imprensa e da opinião pública (Dataprev, 2013).

Paralelamente à implantação da Central 135, que em 2007 ganhou mais duas unidades em Caruaru (PE), também foi viabilizado o agendamento pela internet, por meio do site do INSS. Dois anos depois, em 2009, foi posto em prática o projeto de reconhecimento automático, que previa a concessão de aposentadorias e do salário-maternidade em até trinta minutos. No mesmo ano, o INSS lançou o Plano de Expansão (PEX), que tinha como horizonte a ampliação da rede de atendimento, com abertura de agências da Previdência Social em todas as cidades brasileiras com mais de 20 mil habitantes. Em 2010, seria lançada a sala de monitoramento, permitindo que gestores de qualquer lugar do país acompanhassem, em tempo real, os serviços prestados pelas unidades do INSS (Dataprev, 2013).

Estas medidas implicaram em uma série de ações que mexeram com gestão de recursos humanos (a profissionalização da gestão), com tecnologia da informação (desenho de novos sistemas), mudanças na legislação (ampliando bases certificadas em cadastros) e, de modo geral, com os processos de trabalho da Previdência Social como um todo (Dataprev, 2013, p. 64).

Segundo a Dataprev (2013), a implementação desse conjunto de ações exigiu vastos investimentos em tecnologia da informação e a concepção de novos sistemas organizacionais. Nesse cenário, a Dataprev, empresa pública responsável por prover tecnologias de informação para as políticas de previdência e assistência social, alcançou papel de destaque, recebendo maior volume de investimentos para dar suporte ao processo de reestruturação da gestão do INSS.

Em 2022, foi publicado pela Presidência da República o Decreto nº 10.995/2022 (Brasil, 2022a) com alterações substanciais na estrutura regimental do INSS. O ato “[...] reorganizaria a estrutura hierárquica e funcional da autarquia, tendo como balizadores a desburocratização e racionalização, objetivando mais celeridade à análise dos processos, eficiência e elevação da produtividade.” (INSS, 2024).

Embora propagadas pelas diferentes gestões como promissoras, todas essas iniciativas “modernizadoras” não foram capazes de aprimorar a capacidade de atendimento nem de alterar de modo estrutural os problemas gerenciais do INSS. Viabilizaram, antes, a transformação das filas presenciais em virtuais, os conflitos diários nas unidades de atendimento, a judicialização e o contato direto da população com servidores por meio da ação de intermediários³.

Nos últimos anos, esse projeto de “modernização” do Estado aprofundou a crença de que a tecnologia seria o meio para maior eficiência da máquina pública. Tal política foi incrementada no governo Temer e acelerada, também em função da pandemia de Covid-19, durante o governo Bolsonaro. Ao assumir o Planalto para seu terceiro mandato, em 2023, Luiz Inácio Lula da Silva deu continuidade a esse projeto, instituindo o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). Compreendemos que nessa diretriz está presente o ideário de que o desenvolvimento tecnológico, por si só, detém a capacidade de resolver questões estruturais, sem que sejam identificados e repensados processos organizacionais a partir das necessidades da população. É nesse campo que se localiza o Projeto INSS-Digital, sobre o qual trataremos na próxima seção (Jesus et al., 2023).

A implantação do Programa “INSS Digital” e seu significado no bojo da contrarreforma do Estado

No início de 2017, na Agência da Previdência Social de Mossoró (RN), o INSS colocou em andamento o piloto de um novo modelo de atendimento. Com alguns ajustes, o INSS-Digital foi gradativamente implementado em todas as unidades da autarquia espalhadas pelo território nacional. A partir do segundo semestre de 2019, a maioria dos requerimentos de benefícios e serviços já era realizada exclusivamente via internet, pelo aplicativo “Meu INSS” ou pela central telefônica 135, sem contato direto do requerente com servidores da instituição. Em 2020, em função da pandemia de Covid-19, o INSS interrompeu por meses o atendimento presencial, período em que os serviços foram prestados exclusivamente por canais remotos. Essa situação, como também ocorreu em outras instituições públicas e privadas, acelerou os processos de digitalização do atendimento, uma vez que serviços de orientação e informação, antes acessíveis presencialmente, passaram a ser realizados em ambiente virtual.

Atualmente, os segurados e usuários que necessitam dos serviços do INSS são atendidos presencialmente apenas para um restrito rol de demandas. O atendimento espontâneo limita-se à emissão de senha para acesso ao aplicativo “Meu INSS”. Os demais atendimentos presenciais possíveis — como perícia médica, avaliação social para o BPC, avaliação social para aposentadoria da pessoa com deficiência e cumprimento de exigências — necessitam de agendamento prévio. Diante da pressão da opinião pública e da atuação de órgãos de controle, a autarquia normatizou (Brasil, 2022-b), em 2022, duas outras modalidades de atendimento presencial: o atendimento simplificado e o atendimento específico.

O atendimento simplificado e o atendimento específico foram normatizados em 2022, em cumprimento a exigências dos órgãos de controle e preveem a realização de atendimentos presenciais para requerimentos de alguns benefícios, orientação e informação e solicitações de alta complexidade que não estão disponíveis nos canais remotos (Jesus et al., 2023, p. 11).

Ademais, mesmo esses poucos serviços presenciais podem ser realizados mediante recursos tecnológicos. A instituição normatizou a possibilidade da teleavaliação e da teleperícia, além de permitir que requerimentos de auxílio por incapacidade temporária sejam analisados remotamente, com base em atestados e documentos anexados pelos segurados na plataforma, no ato do pedido. Ainda, portaria publicada em 2022⁴ estabeleceu a possibilidade de análise de requerimentos de benefícios de forma automatizada, por meio de ferramenta de inteligência artificial, sem qualquer mediação de servidores.

Estudos realizados no âmbito do projeto “INSS Digital – O impacto junto aos servidores e no acesso ao direito da população usuária da Previdência Social”⁵ e de projetos interinstitucionais têm demonstrado que a modernização tecnológica, em vez de atuar como facilitadora, tem reverberado na criação de barreiras para o acesso aos direitos previdenciários e assistenciais.

O novo modelo precarizou o acesso aos serviços do INSS pela imposição de barreiras tecnológicas à população. As dificuldades enfrentadas por segurados e usuários são inúmeras, considerando que

se trata, majoritariamente, de pessoas de baixa renda⁶, com pouca escolaridade e acesso precário às tecnologias de comunicação e informação. Muitos até dispõem de smartphones e internet, mas não possuem habilidade para manusear plataformas digitais, o que revela outra característica da população brasileira: o analfabetismo digital.

Ao estabelecer as tecnologias de informação e comunicação como principais meios de acesso a serviços previdenciários e de assistência social, o INSS parte do pressuposto de que existe, no Brasil, uma democratização dos meios telemáticos. Ademais, o domínio da tecnologia vai muito além de possuí-la, sendo necessário, portanto, saber manuseá-la, caso contrário, as medidas de “modernização” na prestação de serviços seriam ineficazes (Mendes et al., 2020 p. 14).

A justificativa da gestão para a implementação do novo modelo de atendimento foi a carência de força de trabalho e a economia de recursos. Em pouco mais de seis anos, cerca de metade dos servidores do INSS solicitou aposentadoria, e muitos outros já completaram ou estão próximos de adquirir as condições para requerer o benefício. O Relatório de Gestão do INSS referente a 2024 (INSS, 2025) indica que a instituição possui 18.809 servidores ativos, dos quais 3.408 em abono de permanência, ou seja, em condições de solicitar aposentadoria a qualquer tempo. Por outro lado, não foram realizados concursos capazes de repor os quadros perdidos, uma vez que os dois certames realizados a partir de 2015 ofertaram juntos menos de duas mil vagas.

A conta não fecha. A carência no quadro funcional choca-se com a demanda por benefícios e serviços diariamente requisitados pela população atendida pela autarquia. Há um crescimento natural do contingente populacional e, em momentos de intensificação da crise econômica, essa população tende a demandar ainda mais benefícios e serviços públicos. Essa situação tem feito com que o INSS esteja constantemente sob os holofotes, em razão da imensa “fila virtual”, em que requerimentos aguardam meses e até anos por resposta.

É importante destacar que a implementação do INSS-Digital não alterou apenas o modelo de atendimento ao público, mas revolucionou toda a estrutura administrativa e os processos de trabalho no âmbito da autarquia. A digitalização dos processos possibilitou a adoção do teletrabalho, e grande parte dos servidores hoje trabalha de casa. Esses trabalhadores, por sua vez, precisam arcar com toda a estrutura necessária para desenvolver suas atividades (local, mobiliário, computador, energia elétrica e internet), sem qualquer contrapartida por parte da instituição. Extinto o controle de jornada, os servidores devem cumprir tarefas correspondentes a uma pontuação. Ao final de cada mês, a métrica estabelecida pela instituição precisa ser alcançada, sob pena de retaliações institucionais, inclusive de prejuízos financeiros.

O teletrabalho foi ofertado desde o início pela gestão do INSS como um benefício aos servidores. Poder trabalhar de suas casas, quando e como quiser, sem a necessidade de cumprimento de horário, seduziu parte da categoria. A pesquisa já referenciada, realizada em Santa Catarina, revelou que, embora boa parte dos servidores compre o discurso institucional, muitos já percebem as contradições dessa modalidade de trabalho. A vida pessoal e o trabalho não se separam; as metas são unilateralmente estabelecidas e, diante das fragilidades estruturais de sistemas constantemente inoperantes, tornam-se difíceis de cumprir.

Há ainda outros elementos dignos de nota nesse contexto. Ao encontrarem as agências fechadas, segurados e usuários que não possuem condições de arcar com os custos de um atravessador, advogado ou outro profissional têm buscado auxílio junto à rede socioassistencial, em especial nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Isso tem sobrecarregado equipamentos já suficientemente precarizados, com a transferência de atribuições antes desempenhadas pela estrutura administrativa do INSS. Ou seja, a implantação do modelo de atendimento remoto, em substituição ao presencial, tem impactado a sociedade como um todo e impõe a necessidade de reflexão sobre as raízes e intencionalidade dessas transformações.

Assim, inferimos que as alterações realizadas no âmbito do INSS nos últimos anos, mediadas sobretudo pelo avanço tecnológico, devem ser compreendidas em conexão com o projeto de contrarreforma do Estado brasileiro, deflagrado há três décadas. Ao revisitar a história, foi possível observar correlações e similaridades entre propostas apresentadas já nos anos 1990 e as medidas adotadas pela gestão da autarquia na contemporaneidade. É o presente que repete o passado, na direção do reordenamento do aparelho estatal em atenção aos intentos do grande capital.

Considerações Finais

Em tempos de hegemonia do capital financeiro e de constante ofensiva contra os direitos da classe trabalhadora, faz-se essencial a instrumentalização da luta e a construção de conhecimento assentado na realidade concreta, que possibilite ultrapassar a aparência dos fenômenos e acessar sua essência. Nessa perspectiva, o estudo realizado permitiu recuperar os fundamentos que orientaram as principais transformações estruturais do INSS nas últimas três décadas, compreendendo-as no âmbito da conjuntura econômica e social vivenciada pelo Brasil e pelo mundo desde os anos 1970.

Assim, compreendemos que a implantação do projeto INSS-Digital, viabilizada pelo avanço das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) no âmbito do Estado, é resultado do processo de modernização gerencial do Estado brasileiro a partir dos anos 1990, com a incorporação das diretrizes neoliberais. Desse modo, alinha-se ao movimento de reconfiguração das funções atribuídas ao Estado e às transformações nos modelos de gestão e organização do trabalho, em um contexto atravessado pela crise estrutural do capital e pelas estratégias voltadas à sua recomposição.

Sendo o INSS ferramenta crucial para a materialização da política de previdência social brasileira, o conhecimento de seus processos estruturais torna-se indispensável para que as barreiras hoje impostas ao acesso aos direitos previdenciários e assistenciais sejam enfrentadas. Embora tenhamos ciência dos limites das políticas sociais, dada sua natureza contraditória e funcional à sociabilidade capitalista, concebemo-las também como espaços de luta pela construção de outro projeto societário, livre de exploração e voltado à emancipação humana.

Referências

- BATISTA, A. Reforma do Estado: uma prática histórica de controle social. *Revista Serviço Social e Sociedade*, Ano XX, n. 61, p. 63–90, 1999.
- BEHRING, E. R. Brasil em Contra-Reforma: Desestruturação do Estado e Perda de Direitos. 1. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2003. 304p. v. 1.
- BRASIL. [Presidente (1990–1992: Collor, Fernando)]. Brasil: um projeto de reconstrução nacional. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 1991. 65p. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/14074>. Acesso em: 30 jun. 2025.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 30 jun. 2025.
- BRASIL. Decreto nº 10.620, de 5 de fevereiro de 2021. Dispõe sobre a competência para a concessão e a manutenção das aposentadorias e pensões do regime próprio de previdência social da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10620.htm. Acesso em: 30 jun. 2025.
- BRASIL. Decreto nº 10.995, de 14 de março de 2022. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. 2022a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d10995.htm. Acesso em: 22 nov. 2025.
- BRASIL. Portaria DIRBEN/INSS nº 982, de 22 de fevereiro de 2022. Estabelece regras e procedimentos para o atendimento presencial nas Agências da Previdência Social do INSS. *Diário Oficial da União*, ed. 41, seção 1, p. 199, 02 mar. 2022b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-dirben/inss-n-982-de-22-de-fevereiro-de-2022-383112438>. Acesso em: 22 nov. 2025.
- BRASIL. Portaria DIRBEN/INSS nº 1.087, de 15 de dezembro de 2022. Estabelece diretrizes e orientações quanto à rotina de automação da análise dos requerimentos de benefícios e serviços prestados pelo INSS. 2022c. Disponível em: https://sei.inss.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&codigo_verificador=10025182&codigo_crc=B8F3C16E&hash_download=2400e895edff2851671d2f1d934c8a98a65fb0ca7b1d5ec2a1c416b1eafeca58feefe548fed0b5333b2788f99f4513fb715ce1f1f46d407a55ef2d3041376d84&visualizacao=1&id_orgao_acesso_externo=0. Acesso em: 29 nov. 2025.
- BRASIL. Secretaria de Regime Geral de Previdência Social. Coordenação-Geral de Estudos e Estatísticas. *Boletim Estatístico da Previdência Social*, v. 28, n. 11, nov. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps112023_final_a-1.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.
- DATAPREV – EMPRESA DE TECNOLOGIA E INFORMAÇÕES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. A virada da previdência social: como acabaram as filas nas portas das agências. 1. ed. Brasília, DF: DataPrev, 2013. Disponível em: <https://portal.dataprev.gov.br/sites/default/files/arquivos/viradadegestao2013web1.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2024.

INSS – INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. Relatório de Gestão 2024. Brasília: INSS, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/2024/relatorio-de-gestao-2024-inss.pdf/view>. Acesso em: 30 jun. 2025.

INSS – INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. Ministério da Previdência Social. Publicada nova estrutura regimental do INSS. INSS, Brasília, DF, 25 jul. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/assuntos/publicada-nova-estrutura-regimental-do-inss#:~:text=O%20novo%20decreto%20compatibiliza%20o,linha%20da%20simplifica%C3%A7%C3%A3o%20da%20gest%C3%A3o>. Acesso em: 22 nov. 2025.

JESUS, E. et al. A modernização tecnológica e o impacto no acesso aos direitos previdenciários e assistenciais: uma análise sobre o INSS-Digital. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICA PÚBLICA, 12., set. 2023, São Luís, MA. Anais eletrônicos [...] São Luís, MA: Centro Universitária Dom Delgado, 2023. Disponível em: https://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2023/upload/anais/trabalho_submissaoId_2734_2734648ba83b08c89.pdf?035558. Acesso em: 22 nov. 2025.

MACIEL, D. O governo Collor e o neoliberalismo no Brasil (1990–1992). Revista Universidade Federal de Goiás (UFG), v. 13, n. 11, 2017. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revistaufg/article/view/48390>. Acesso em: 22 dez. 2023.

MÉSZÁROS, I. Para além do capital: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2002.

MOREIRA, M. C. O serviço social do Instituto Nacional de Seguro Social - INSS a partir da década de 90: uma análise da implantação da matriz teórico-metodológica. 2005. 176f. Dissertação (Mestrado em Política Social e Trabalho) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <https://www.bdt.uerj.br:8443/bitstream/1/15987/1/Dissertacao%20Marinete.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2025.

SILVA, M. L. L. da. Previdência social no Brasil: (des)estruturação do trabalho e condições para sua universalização. São Paulo: Cortez, 2012.

VASCONCELOS JÚNIOR, J. O. de. Instituto Nacional de Seguro Social (INSS): uma análise da “modernização” da previdência social brasileira. 2017. 138f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/7597>. Acesso em: 22 nov. 2025.

Notas:

- ¹ A proposta de pós-doutorado, por sua vez, esteve vinculada ao projeto interinstitucional, financiado pelo Edital Pró-humanidades do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), em que a autora foi beneficiada com bolsa de pós-doutorado.
- ² Desde janeiro de 2023 o INSS está vinculado ao Ministério da Previdência Social, recriado pelo Governo Lula.
- ³ Os intermediários ou atravessadores no âmbito do INSS consistem em pessoas que se inserem entre o cidadão e os serviços previdenciários, cobrando por procedimentos que deveriam realizados na vida administrativa de forma gratuita.
- ⁴ A Portaria DIRBEN/INSS n. 1.035, de 18 de julho de 2022 é uma normativa histórica que orientou o início da análise automática de requerimentos. Ela estabelecia diretrizes e orientações quanto à rotina de automação dos requerimentos e serviços prestados aos cidadãos efetuados junto ao INSS. Foi posteriormente revogada pela Portaria DIRBEN/INSS n. 1.087, de 15 de dezembro de 2022, que tratou do mesmo tema relativo à automação das rotinas de atendimento (Brasil, 2022c). Esta mesma Portaria DIRBEN/INSS n. 1.087, ainda que em vigência, já foi alterada diversas vezes após a sua publicação, contudo, sem que ocorressem alterações substanciais nas orientações de automação das rotinas previdenciárias (alterada pela Portaria DIRBEN/INSS n. 1.128, de 24 de abril de 2023, pela Portaria Conjunta DIRBEN/DTI n. 91, de 21 de dezembro de 2023, pela Portaria Conjunta DIRBEN/DTI/INSS n. 104, de 16 de outubro de 2024 e pela Portaria Conjunta DIRBEN/DTI/INSS n. 16, de 24 de julho de 2025).
- ⁵ Pesquisa registrada e aprovada pelo Departamento de Serviço Social da UFSC, iniciada em 11 de junho de 2021.
- ⁶ De acordo com o Boletim estatístico da previdência social de novembro de 2023, cerca de 70% dos beneficiários do INSS recebem benefícios limitados ao piso nacional e o valor médio da renda mensal do total de benefícios pagos pelo INSS foi de R\$1.682,41 (Brasil, 2023).

Edivane de Jesus

edivane.jesus@ufsc.br

Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Doutora em Serviço Social também pela UFSC.

Universidade Federal de Santa Catarina

Campus Universitário Florianópolis – Centro Socioeconômico

Rua Roberto Sampaio Gonzaga

Trindade – Florianópolis – SC

CEP: 88040-900

Agradecimentos

Não se aplica.

Agência financiadora

Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Processo 420482/2022-9.

Contribuições da autora

A autora é responsável por todas as etapas da elaboração do manuscrito.

Aprovação por Comitê de Ética e consentimento para participação

Não se aplica.

Consentimento para publicação

A autora consente a publicação do presente manuscrito.

Conflito de interesses

Não há conflito de interesses.

Disponibilidade de dados

Os dados de pesquisa estão disponíveis no corpo do documento.

Editores Responsáveis

Mailiz Garibotti Lusa – Editora-chefe

Jaime Hillesheim – Comissão Editorial