



Escola Nacional de Administração Pública

**ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO E
MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**NINGUÉM ME RECONHECE COMO CIDADÃO: UMA AVALIAÇÃO DO
PROGRAMA DE RECONHECIMENTO AUTOMÁTICO DO BENEFÍCIO DE
“APOSENTADORIA POR IDADE” PELO INSS**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

ALINE APARECIDA DE PAULA

BRASÍLIA – DF

2025

ALINE APARECIDA DE PAULA

**NINGUÉM ME RECONHECE COMO CIDADÃO: UMA AVALIAÇÃO DO
PROGRAMA DE RECONHECIMENTO AUTOMÁTICO DO BENEFÍCIO DE
“APOSENTADORIA POR IDADE” PELO INSS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas.

Aluna: Aline Aparecida de Paula
Orientadora: Rosana de Freitas Boullosa

Brasília – DF

2025

P3249n Paula, Aline Aparecida de

Ninguém me conhece como cidadão: uma avaliação do programa de reconhecimento automático do benefício de "aposentadoria por idade" pelo INSS / Aline Aparecida de Paula. -- Brasília: Enap, 2025.

204 f.: il.

Dissertação (Mestrado – Programa de Mestrado em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2025.

Orientação: Profa. Dra. Rosana de Freitas Boullosa

1. Aposentadoria - Automação. 2. Aposentadoria por Idade. 3. Cidadania. 4. Exclusão Social. 5. Transformação Digital. I. Título. II. Boullosa, Rosana de Freitas orient.

CDD 306.38

Bibliotecária: Elda Campos Bezerra – CRB1/1425



Mestrado Profissional em
**Avaliação e
Monitoramento
de Políticas
Públicas**

**ATA DA BANCA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DO CURSO
DE MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS**

Aluno (a): Aline Aparecida de Paula

Ano de Ingresso: 2022

Título da Dissertação: Ninguém me Reconhece como Cidadão: Uma avaliação do Programa de Reconhecimento Automático do Benefício de "Aposentadoria por Idade" pelo INSS.

Orientadora: Profa. Dra. Rosana de Freitas Boullosa

Avaliadores: Prof. Dr. Roberto Wagner da Silva Rodrigues

Prof. Dr. César Nicandro Cruz-Rubio

Profa. Dra. Cecília Olivieri

Avaliação:

☒ Aprovada

☐ Aprovada com ressalvas.

☐ Reprovada

Brasília, 17 de dezembro de 2025

DocuSigned by:
Roberto Wagner
da Silva Rodrigues
32628F3EDD5E4C8...

Avaliador

Assinado por:
Cecilia Olivieri
5AF6C862D4DA4A1...

Avaliadora

Firmado por:
Cesar Nicandro Cruz-Rubio
7BC05E2A07340D...

Avaliador

DocuSigned by:
Aline Aparecida de Paula
AD410F58B45540E...

Orientadora

Dedico este trabalho à minha versão universitária, que ansiava por se dedicar à vida acadêmica e que, por contingências da vida, só veio a retomar este sonho quase duas décadas depois.

Dedico também aos milhares de Joãos e Marias espalhados pelo Brasil e que sonham dignamente em se aposentar um dia, para viverem sua velhice em paz.

AGRADECIMENTOS

A Deus e à espiritualidade que me acompanha, sou muito grata por terem me auxiliado com a proteção e a resiliência necessárias para persistir e concluir esta escrita.

Agradeço à minha orientadora, Rosana Boullosa, que foi muito compreensiva comigo no processo de criação deste trabalho, por tantas vezes interrompido. Sou grata por ela ter acreditado em meu potencial e ter me desafiado a pensar ousadamente, com acolhimento, carinho e respeito.

Agradeço também aos meus amados amigos, constantes incentivadores desta cansada pesquisadora das horas vagas e trabalhadora incansável, mas exausta. Parece que agora precisarei de outra desculpa para furar os eventos sociais.

“Porque se chamava homem
Também se chamavam sonhos
E sonhos não envelhecem”
(BORGES, Márcio; BORGES, Lô;
NASCIMENTO, Milton. Clube da Esquina nº
2, 1979)

RESUMO

Esta dissertação (ENAP, 2025) avalia o programa de automação do reconhecimento do direito à aposentadoria por idade pelo INSS (jun/2023 a jul/2024), buscando responder em que medida essa transformação digital fortalece ou restringe a concepção de cidadania digital. Ancorada em estudos críticos pós-positivistas, na lente da *Mirada ao Revés* e na técnica da *de-scription* (Akrich, 1992), a pesquisa revelou que a automação é guiada primariamente por eficiência e rigor técnico. A análise empírica demonstra que o sistema restringe a cidadania, aumentando os indeferimentos totais (de 49,67% para 57,67%), com quase 98%, num primeiro momento, tendo sido decisões sumárias. Este rigor automatiza o *status quo* de desigualdade (Eubanks, 2018), afetando desproporcionalmente mulheres e trabalhadores rurais. O *design* opera por incrementalismo reativo, falhando em promover o empoderamento e suprimindo o dever de orientação humana. Conclui-se que a automação reflete o autoritarismo social (Dagnino, 1994), penalizando cidadãos com trajetórias laborais complexas ou não formalizadas no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS).

Palavras chaves: Automação; Aposentadoria por Idade; Cidadania Digital; Avaliação Axiológica; Mirada ao Revés; Exclusão Social; CNIS.

ABSTRACT

This dissertation (ENAP, 2025) evaluates the INSS automatic Old-Age Retirement recognition program (Jun/2023 to Jul/2024), seeking to answer how this digital transformation strengthens or restricts the conception of digital citizenship. Anchored in critical post-positivist studies, the *Mirada ao Revés* lens, and the *de-scription* technique (Akrich, 1992), the research revealed that automation is primarily guided by efficiency and technical rigor. Empirical analysis demonstrates that the system restricts citizenship, increasing total denials (from 49.67% to 57.67%), with nearly 98%, initially, being summary decisions. This rigor automates the *status quo* of inequality (Eubanks, 2018), disproportionately affecting women and rural workers. The design operates through reactive incrementalism, failing to promote empowerment and suppressing the human duty of guidance. It is concluded that automation reflects social authoritarianism (Dagnino, 1994), penalizing citizens with complex labor histories or those not formalized in the National Registry of Social Information (CNIS).

Keywords: Automation; Old-Age Retirement; Digital Citizenship; Axiological Evaluation; *Mirada ao Revés*; Social Exclusion; CNIS.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACPs	Ações Civas Públicas
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU	Advocacia-Geral da União
APSAUT Automático	Agência da Previdência Social Unidade de Processamento
AV-VA	Modelo Discursivo-Valorativo
BM	Banco Mundial
BPA	Business Process Automation
BPC-LOAS Assistência Social	Benefício Assistencial de Prestação Continuada - Lei Orgânica da
CEJ	Centro de Estudos Judiciários
CGU	Controladoria Geral da União
CJF	Conselho da Justiça Federal
CNIS	Cadastro Nacional de Informações Sociais
CPMI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRPS	Conselho de Recursos da Previdência Social
DER	Data de Entrada do Requerimento
DF	Distrito Federal
DGIN	Divisão de Gerenciamento de Informações
DIRAT	Diretoria de Atendimento
DIRBEN	Diretoria de Benefícios
DRC	Decisões Representativas da Controvérsia
DPU	Defensoria Pública da União
DTI	Diretoria de Tecnologia
EC	Emenda Constitucional
FAQ	Frequently Asked Questions
FMI	Fundo Monetário Internacional
GET	Gerenciador de Tarefas
IA	Inteligência Artificial

ICA	Índice de Conformidade do Reconhecimento Automático
IN	Instrução Normativa
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IRPF	Imposto de Renda de Pessoa Física
LAI	Lei de Acesso à Informação
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados
MPF	Ministério Público Federal
MPS	Ministério da Previdência Social
NIT	Número de Identificação do Trabalhador
NPG	New Public Governance
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
PAT	Portal de Atendimento
PBA	Percentual de Benefícios Concluídos de Maneira Automática
PEXA	Percentual de Exigências Automáticas
PIB	Produto Interno Bruto
PIDESC	Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PJe	Processo Judicial Eletrônico
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PNUD	Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PowerBI	Power Business Intelligence
RFB	Receita Federal do Brasil
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RMI	Renda Mensal Inicial
RPC	Requerimento de Criação de CPI/CPMI
SAG	Sistema de Agendamento
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SIBE	Sistema Integrado de Benefícios

SNPS	Sistema Nacional de Participação Social
STF	Supremo Tribunal Federal
STD Prazos)	Suporte de Tomada de Decisão (e/ou Sistema de Controle de
TICs	Tecnologias de Comunicação e Informação
TRF1	Tribunal Regional Federal da 1ª Região
TRF4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região
UML	Unified Modeling Language
UO	Unidade Operacional

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: níveis de proteção social no país	18
Figura 2: esboço geral da automação do reconhecimento automático de direitos pelo INSS	32
Figura 3: Gráfico de deferimentos x indeferimentos de aposentadorias por idade, em momentos anteriores e posteriores à completa automação do reconhecimento de direito ao benefício, pelo INSS	34
Figura 4: Modelo discursivo-valorativo para a avaliação de políticas públicas e seus instrumentos	52
Figura 5: Esquema da metodologia aplicada ao presente trabalho	53
Figura 6: Síntese da passagem das perguntas/critérios para a síntese/juízo avaliativo	554
Figura 7: Estrutura da pesquisa pretendida	58
Figura 8: caracterização sumária dos participantes	64
Figura 9: Construção do mapa de investigação avaliativa deste trabalho	101
Figura 10: Esquema referente à automação do reconhecimento de direito à aposentadoria por idade, pelo INSS	109
Figura 11: <i>Workflow</i> da automação do reconhecimento de direitos, pelo INSS	110
Figura 12: Diagrama UML do fluxo de automação do reconhecimento de direito à aposentadoria por idade, pelo INSS	114
Figura 13: telas extraídas do PowerBi, referentes aos percentuais totais de deferimentos e indeferimentos de aposentadoria por idade, respectivamente nos períodos antes e após implementação da automação como tomadora de decisão acerca da (in)existência de direito ao benefício	144
Figura 14: percentuais de deferimento e indeferimento de aposentadoria por idade, segmentados por gênero, antes da automação	146
Figura 15: percentuais de deferimento e indeferimento de aposentadoria por idade, segmentados por gênero, depois da automação	146
Figura 16: percentuais de requerimentos de aposentadoria por idade requeridos pelas clientela urbana e rural, antes da automação	1487
Figura 17: percentuais de requerimentos de aposentadoria por idade requeridos pelas clientela urbana e rural, antes da automação	149

Figura 18: percentuais de indeferimentos com e sem mérito da aposentadoria por idade, antes da automação, geral e segmentado por gênero	15150
Figura 19: percentuais de indeferimentos com e sem mérito da aposentadoria por idade, depois da automação, geral e segmentado por gênero.....	1521
Figura 20: tela extraída do “Meu INSS”, que se apresenta num requerimento de aposentadoria por idade rural e instruções no Tutorial de Requerimento do Segurado Especial.....	1674/165
Figura 21: tela de preenchimento da autodeclaração rural, no “Meu INSS”.....	169
Figura 22: exemplo da sinalização de apreciação automática de um requerimento de benefício pelo INSS.....	171
Figura 23: exemplo de indeferimento automático de requerimento de aposentadoria por idade, por falta de carência, comunicado ao segurado.....	175
Figura 24: exemplo de indeferimento de requerimento de aposentadoria por idade rural, comunicado ao segurado	176
Figura 25: exemplo de emissão de carta de exigência emitida no “Meu INSS” e indicação do movimento seguinte, que conclui pelo não atendimento da exigência e indefere o pleito.....	177
Figura 26: imagem do simulador de aposentadoria do INSS	181

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 CONTEXTUALIZAÇÃO FÁTICO-NORMATIVA	17
2.1. O direito à aposentadoria por idade no contexto político-social	25
2.2. A chegada da automação no INSS	27
3 DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA E APRESENTAÇÃO DA PERGUNTA DE PESQUISA.....	31
3.1 Objetivos de pesquisa	39
4 METODOLOGIA	41
4.1 Posicionalidade epistêmica da pesquisa	41
4.2 Estudos críticos pós-positivistas	42
4.3 A autora implicada	46
4.4 Método axiológico de avaliação.....	48
4.5 Modelo discursivo-valorativo de avaliação de políticas públicas	50
4.6 Estratégia avaliativa	52
4.7 Instrumentos de pesquisa	55
4.8 A técnica da <i>de-description</i> ” como método de decodificação do objeto técnico.....	59
4.9 Demais referenciais normativos da pesquisa.....	63
4.10 Materiais de pesquisa	65
5 CONSTRUINDO UMA MATRIZ NORMATIVO-VALORATIVA PARA A CIDADANIA DIGITAL.....	70
5.1 Acessibilidade interseccionada	79
5.2 Participação democratizadora	86
5.3 Empoderamento social	94
5.4 O mapa de investigação avaliativa	101
6 CONSTRUINDO UMA MATRIZ INDUTIVO-VALORATIVA DA AUTOMAÇÃO DO RECONHECIMENTO DE DIREITO À APOSENTADORIA POR IDADE.....	103
6.1 Aplicando a <i>“de-description”</i> para descrever os objetos técnicos da automação da apreciação de direito à aposentadoria por idade	103
6.2 Identificando os elementos do objeto técnico analisado merecedores de uma avaliação crítica	115

6.3 Obtenção dos argumentos (explícitos) do próprio objeto.....	118
6.3.1 Argumento de equivalência e uniformidade (fidelidade legal)	119
6.3.2 Argumento de eficiência e resolução de problemas públicos.....	120
6.3.3 Argumento de disciplina e rigor técnico (delegação geográfica de responsabilidades)	122
6.3.4 Argumento de autossuficiência da base de dados (restrição ao usuário projetado)	123
6.3.5 Argumento de governança e transparência em evolução	126
6.4 Obtenção dos argumentos (explícitos/implícitos) da multiatorialidade envolvida.....	127
6.4.1 Argumento da necessidade irreversível da automação focada em regras claras	128
6.4.2 Argumento do compromisso ético na preservação dos direitos do cidadão... ..	128
6.4.3 Argumento da percepção de objetividade e baixo risco de viés intrínseco	129
6.4.4 Argumento dos desafios de manutenção e supervisão proativa devido à restrição de recursos humanos	130
6.4.5 Argumento da mudança de paradigma para a responsabilidade compartilhada e educação digital	130
6.4.6 Argumento da utilização de <i>script</i> e diálogo externo como motores de aprimoramento	131
6.5 Obtenção dos argumentos (extraídos) das comunidades de políticas públicas.....	132
6.5.1 Argumento sobre comprometimento da eficiência	133
6.5.2 Argumento sobre descumprimento formal de normas e práticas institucionalizadas	134
6.5.3 Argumento sobre transparência, governança e recursos humanos	135
6.5.4 Argumento da responsabilidade deslocada para o usuário projetado	136
6.5.5 Argumento da primazia do melhor benefício e do dever de orientação	138
6.5.6 Argumento da valoração da prova complexa e da realidade social	1408
6.5.7 Argumento da não interferência no desenho do objeto técnico.....	141
7 AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE AUTOMAÇÃO DO RECONHECIMENTO DO DIREITO À APOSENTADORIA POR IDADE.....	143
7.1 Acessibilidade interseccionada	143
7.2 Participação democratizadora	156
7.3 Empoderamento social	165
8 CONCLUSÃO	183
REFERÊNCIAS.....	189

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, faz parte do imaginário coletivo o sonho de se aposentar um dia, especialmente nos estratos mais básicos da sociedade, onde normalmente não se observa a formação de reserva de capital ao longo da vida, para fazer frente às despesas individuais e do núcleo familiar, quando é chegada a velhice. À medida que o corpo ganha mais idade, o trabalho parece se tornar mais árduo e mais premente se torna o anseio por uma remuneração que venha a substituir a renda até então obtida com o labor.

A espécie mais popular de aposentadoria concedida no país é a aposentadoria por idade, um benefício previdenciário que, conforme se verá ao longo desta dissertação, possui características que a aproximam de um benefício de renda mínima, e cujo desafio é assegurar dignidade às pessoas que a recebem. Defenderemos aqui, também, que a aposentadoria por idade constitui instrumento de cidadania no Brasil, e que, por isto, os critérios para o reconhecimento do seu direito precisam estar alinhados com os valores que reflitam uma cidadania comprometida com a democracia, esta especialmente considerada como a construção de um espaço público que abranja a diversidade sobre a qual é construída a sociedade brasileira.

Com efeito, desde 2017 o reconhecimento do direito à aposentadoria por idade vem passando por sensíveis alterações, com paulatina substituição do esforço humano pela automação, compreendida aqui essencialmente como automação de processos, ou seja, construção de fluxos de trabalho em que, a partir dos dados do cidadão de que o governo já dispõe, seja possível aferir se ele tem ou não direito à aposentadoria, bastando, para tanto, que o interessado efetue o requerimento do benefício.

Conforme teremos a oportunidade de nos debruçar ao longo deste trabalho, desde então o processo de automação do reconhecimento de direito à aposentadoria por idade já passou por uma série de incrementos, ganhou corpo e hoje vem se estendendo para outras espécies de benefícios previdenciários. O nosso foco, aqui, é avaliar o que já foi feito, para que tenhamos, ao final, condições de apontar eventuais ajustes de rota que se façam pertinentes, tendo em conta os valores de uma sociedade democrática comprometida com a cidadania.

O presente estudo de caso foca na automação do reconhecimento do direito à aposentadoria por idade, buscando analisar se essa transformação digital está facilitando ou dificultando a promoção da cidadania digital no Brasil. Para tanto, este trabalho concentra-se em uma avaliação crítica sob o prisma axiológico, a fim de identificar em que medida a automação, nesse contexto, tem se comprometido com a cidadania digital.

Ancorada na perspectiva de que as políticas públicas constituem uma dinâmica complexa que deve ser analisada de maneira crítica, levando em consideração as múltiplas influências e os impactos na vida das pessoas, a pesquisa insere-se no campo dos estudos críticos pós-positivistas. A partir dessa lente, a investigação é guiada pela pergunta central: esta forma de relacionamento digital com o Estado estaria nos aproximando ou distanciando da concepção de cidadania, tal como proposta por Evelina Dagnino (1994)?

Assumindo-se que a automação da apreciação de direitos configura um objeto técnico, a metodologia incorpora a técnica da “*de-scription*”, formulada por Madeleine Akrich (1992), essencial para descortinar as influências recíprocas entre o artefato tecnológico e os seus usuários, identificando os valores subjacentes ao *script* da automação.

Considerando que o governo, por meio do INSS, aprecia os requerimentos e paga diversas espécies de benefícios mensalmente aos cidadãos, cada qual com requisitos próprios; que a automação do reconhecimento de direitos vem sendo implantada de modo diferido no tempo, a depender da espécie de benefício; e que uma análise voltada para toda as espécies de benefícios seria demasiadamente ambiciosa para este trabalho, optamos por focar na aposentadoria por idade, que é um benefício que vem sendo objeto da automação pelo INSS, desde o início de sua implementação e que possui uma larga incidência sobre a população brasileira de segurados.

O objetivo geral desta dissertação é a produção crítica de um argumento avaliativo acerca da automação do reconhecimento do direito ao benefício, no período de junho de 2023 a julho de 2024, com vistas a propor ajustes no desenho da automação, caso se conclua necessário. Para alcançar esse propósito, o texto se estrutura em uma contextualização fático-normativa (Capítulo 2) que detalha o benefício de aposentadoria por idade no sistema de proteção social brasileiro e as transformações trazidas pela Emenda Constitucional 103/2019. Em seguida,

apresenta-se a delimitação do problema e a pergunta de pesquisa, juntamente com os objetivos específicos (Capítulo 3). O Capítulo 4 destina-se a esmiuçar a metodologia adotada, com ênfase na posicionalidade epistêmica e no modelo discursivo-valorativo de avaliação. O trabalho prossegue com a construção da matriz normativa-valorativa (Capítulo 5), desdobrando a cidadania digital nos valores de acessibilidade interseccionada, participação democratizadora e empoderamento social; e da construção da matriz indutivo-valorativa (Capítulo 6), que revela os principais argumentos envolvidos no processo de automação de reconhecimento de direito à aposentadoria por idade. Em seguida, o trabalho finaliza com a avaliação do programa em função dos valores que compõem a matriz normativo-valorativa (Capítulo 8), buscando identificar eventuais barreiras de acesso e propor adaptações que fortaleçam a cidadania digital no país. Este percurso metodológico e avaliativo está comprometido com o fortalecimento de uma concepção democrática de cidadania digital, olhando criticamente para o impacto da tecnologia na garantia dos direitos sociais.

A complexidade do tema, que envolve a análise de uma instituição algorítmica e seus reflexos em grupos historicamente marginalizados, torna a escolha por este caminho avaliativo essencial para ir além da mera análise de dados quantitativos ou de impacto, permitindo uma compreensão rica e multidimensional do fenômeno da automação no INSS.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO FÁTICO-NORMATIVA

Segundo dados do censo demográfico de 2022 (IBGE, 2024), naquele ano a população com 65 anos de idade ou mais ultrapassou a casa dos 22 milhões, já correspondendo a 10,9% da totalidade de brasileiros. Isto representa um incremento de 57,4% frente a 2010, a indicar que a população nacional envelhece a passos largos¹. A responsabilidade por amparar essas pessoas ficará, em boa parte dos casos, ao encargo da Previdência Social, que integra a Seguridade Social no país.

A Seguridade Social foi introduzida no Brasil pela Constituição Federal de 1988 e corresponde ao modelo atual de proteção social, composta pelas políticas sociais de Saúde, Previdência e Assistência Social².

Com efeito, a proteção social configura o conjunto de políticas públicas que visa garantir o bem-estar e a segurança de indivíduos e famílias, especialmente aqueles que se encontram em situações de vulnerabilidade, buscando promover a inclusão, reduzir desigualdades e garantir-lhes direitos básicos. A maior parte dos Estados modernos, em alguma medida, assumiu o encargo de promover a proteção social de seus cidadãos, como contrapartida ao financiamento da máquina pública promovido por meio, principalmente, de tributos. No Brasil, a proteção social é estruturada em dois principais pilares: a proteção social contributiva e a não contributiva (COSTA, FERREIRA, 2013).

A proteção social contributiva se refere a benefícios tais como aposentadorias e pensões, que são disponibilizados pela Previdência Social e que, para serem acessados, dependem de contribuições obrigatórias do trabalhador, que servirão para financiar o pagamento dos benefícios de quem se encontra em inatividade no momento do seu recolhimento (princípio da solidariedade intergeracional). Já a proteção social não contributiva é destinada a atender cidadãos que não dispõem de recursos financeiros suficientes e não contribuíram (ou não contribuíram suficientemente) para a Previdência, abrangendo programas de transferência de

¹INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2022: número de pessoas com 65 anos ou mais de idade cresceu 57,4% em 12 anos**. Agência de Notícias IBGE. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38186-censo-2022-numero-de-pessoas-com-65-anos-ou-mais-de-idade-cresceu-57-4-em-12-anos>. Acesso em: 10 ago. 2024.

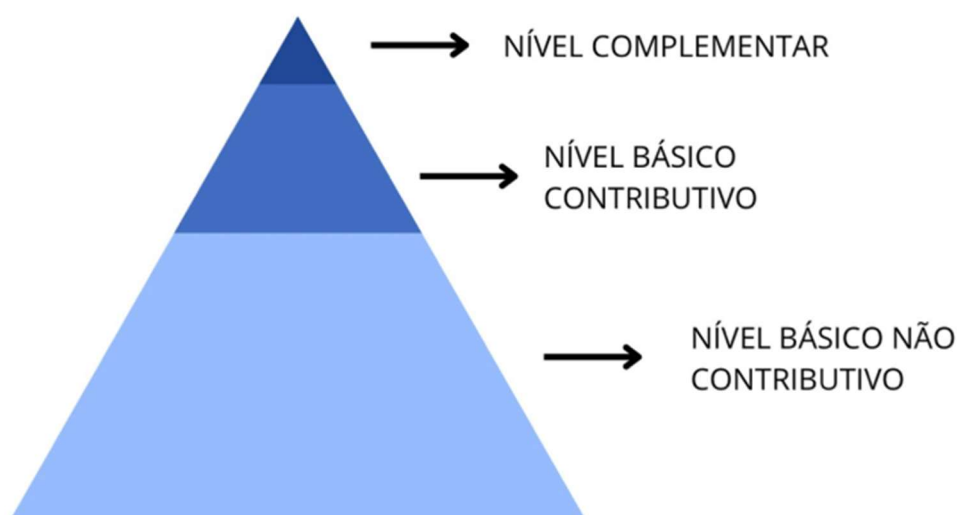
²Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

renda e outros serviços ofertados no âmbito da Assistência Social (COSTA, FERREIRA, 2013).

Desbordando do campo da proteção social obrigatória, identifica-se o sistema de Previdência Complementar, que depende de contribuições espontâneas do trabalhador, que irão compor o seu fundo de aposentadoria, como se fosse uma poupança (princípio da capitalização), em acréscimo ao que ele deve recolher obrigatoriamente, enquanto está trabalhando. Neste nível, o Estado promove apenas a sua regulação, deixando ao mercado a oferta do serviço.

Esquemáticamente, pode-se ilustrar a distribuição do sistema de proteção social no país conforme figura 1.

Figura 1: níveis de proteção social no país



Fonte: elaboração própria, 2024

A figura acima representa graficamente o sistema de proteção social brasileiro por meio de uma pirâmide com as seguintes proporções aproximadas:

- cerca de 80% da população encontra-se coberta pelo nível básico não contributivo de proteção social (benefícios assistenciais e universais);
- cerca de 20% está protegida pelo nível básico contributivo (benefícios vinculados à contribuição previdenciária); e

- dentro desse grupo, apenas 10% dos contribuintes — o que corresponde a aproximadamente 2% da população total — participam também do nível complementar de previdência.

Esse cálculo foi realizado com base nos dados mais recentes do Censo Demográfico (IBGE, 2024), segundo o qual a população brasileira já ultrapassa os 200 milhões de habitantes. De acordo com o Boletim Estatístico da Previdência Social (PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2024), são pagos mensalmente pouco mais de 40 milhões de benefícios previdenciários. Já o Relatório Gerencial de Previdência Complementar (PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR, 2024) indica a existência de aproximadamente 4 milhões de participantes ativos no sistema de previdência complementar.

No que toca especificamente ao benefício de aposentadoria por idade, trata-se, como visto, de um benefício inserido no campo do nível básico contributivo de proteção social, vocacionado a tutelar os segurados do evento idade avançada, ou seja, quando o cidadão não apresenta mais condições de continuar laborando para assegurar o seu sustento e o de seu núcleo familiar, em decorrência do decurso do tempo.

Como está inserida no nível contributivo obrigatório (ou básico), configurando renda substitutiva do trabalho, o menor valor que uma aposentadoria pode ter é o equivalente a um salário-mínimo, tal como explicitado no art. 201, §2º³ da Constituição Federal de 1988.

O marco clássico do “nascimento” da previdência social brasileira é o Decreto nº 4.682/1923 (BRASIL, 1923), também conhecido como “Lei Eloy Chaves”, que criou Caixas de Aposentadoria e Pensões para empregados de empresas ferroviárias, com regras de aposentadoria e pensão vinculadas a categorias específicas. Foi editado no governo Arthur Bernardes e contemplava, inicialmente, trabalhadores formais do setor ferroviário. Posteriormente, outros setores receberam arranjos semelhantes, entretanto ainda assim boa parte da população trabalhadora

³ Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:

[...]

§ 2º Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário-mínimo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

permaneceu excluída — sobretudo rurais, trabalhadores informais, domésticos, e pessoas fora dos segmentos organizados.

Nesse período, o país não tinha ainda um “benefício universal” de aposentadoria por idade; havia modelos setoriais/corporativos que foram se expandindo por categoria ao longo das décadas seguintes (Caixas de Aposentadoria e Pensão – CAPs - e, depois, Institutos especificados por categoria).

O primeiro grande desenho nacional do benefício sobreveio apenas na década de 60, com a edição da Lei nº 3.807/1960 (BRASIL, 1960), conhecida como “Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS”, sancionada no governo Juscelino Kubitschek. A LOPS previa a “aposentadoria por velhice” condicionada à carência contributiva e fixava pisos etários distintos para homens (65 anos) e mulheres (60 anos). Nesse desenho normativo, estavam contemplados apenas os segurados inseridos no sistema contributivo urbano-formal, pois a Previdência ainda era fortemente atrelada ao emprego formal e à filiação previdenciária. Com isto, os trabalhadores rurais, grande parte dos domésticos e os informais sem filiação contributiva estável seguiam alheios da proteção previdenciária no país.

Apesar disso, a LOPS foi um marco relevante no tratamento legal diferenciado por sexo, quanto ao acesso ao benefício, ao trazer regra própria para mulheres (com idade menor que a dos homens) - ainda que o alcance prático dependesse de sua inserção contributiva.

Posteriormente, o Decreto-Lei nº 72/1966 (BRASIL, 1966) unificou os Institutos de Aposentadoria e Pensões sob o Instituto Nacional de Previdência Social - INPS, passo importante na construção de um regime mais integrado. Embora este movimento não tenha criado a aposentadoria por idade, foi importante para reorganizar a máquina previdenciária, para expansão posterior.

A Lei Complementar nº 11/1971 (BRASIL, 1971), no governo Emílio Garrastazu Médici, institui o PRORURAL, programa que passou a incluir, na proteção previdenciária brasileira, a aposentadoria por velhice do trabalhador rural, ainda que com regra mais restritiva: requisito de 65 anos de idade e limitação de um benefício por unidade familiar (na redação do diploma). Na prática, recebia o benefício aquele que era considerado “arrimo de família” – e que normalmente era um homem, o chefe da casa. Assim, as mulheres rurais frequentemente apareciam como dependentes/arranjo familiar, sem a mesma centralidade de titularidade típica dos segurados urbanos. Não bastasse isso, os trabalhadores rurais fora do recorte

operacional do programa permaneciam excluídos da proteção previdenciária, eventualmente vindo a obter alguma contraprestação do Estado após atingimento dos requisitos para recebimento de benefício de caráter assistencial.

Um outro ponto digno de nota diz respeito à diferença de valores entre as rendas das aposentadorias rurais e urbanas, à época: segundo o regulamento do PRORURAL, Decreto nº 73.617/1974 (BRASIL, 1974), o valor da aposentadoria por velhice equivaleria a 50% do maior salário-mínimo do país (um indicativo de benefício assistido e de menor patamar).

A Lei nº 5.859/1972, por sua vez, ampliou o universo de potenciais beneficiários, ao estabelecer que aos empregados domésticos seriam assegurados os benefícios da previdência “na qualidade de segurados obrigatórios” (art. 4º), ou seja, viabilizou, pela primeira vez, a inclusão dos trabalhadores domésticos na proteção previdenciária, com possibilidade de aposentarem-se, portanto.

Contudo, apenas com a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) é que se verificou real avanço no desenho da aposentadoria por idade: passou-se a prever a aposentadoria por velhice para o trabalhador rural, com redução de 5 anos em relação ao urbano, bem como a explicitar o seu alcance a “trabalhadores rurais de ambos os sexos”, incluindo os que exercem atividade em regime de economia familiar, tais como garimpeiro e pescador artesanal. A partir de então, mulheres rurais passaram a ser constitucionalmente alcançadas (“ambos os sexos”), com a redução etária rural, bem como foram contempladas categorias historicamente periféricas, no novo desenho constitucional conferido à aposentadoria por idade.

A Lei nº 8.213/1991 (BRASIL, 1991), sancionada no governo Fernando Collor, consolidou o benefício no RGPS e organizou o regime, tal como conhecemos hoje.

Até novembro de 2019, uma pessoa precisava contemplar dois requisitos para vir a receber aposentadoria por idade no Brasil: idade mínima e carência. Porém, a Emenda Constitucional 103/19 (BRASIL, 2019), também conhecida como a Reforma da Previdência, promoveu alterações significativas nos requisitos para a concessão de aposentadorias. Uma das mudanças mais importantes se deu com a alteração da redação do parágrafo 7º do artigo 201 da Constituição, que extinguiu formalmente os dois tipos de aposentadoria (por idade e por tempo de contribuição), unificando os critérios em uma regra programada (que se tornará a regra geral definitiva), que passa a congrega a necessidade de preenchimento de três

requisitos: i) idade mínima; ii) tempo mínimo de contribuição; e iii) carência, esta última prevista apenas na Lei nº 8.213/91 (BRASIL, 1991).

Embora os termos possam inicialmente parecer parecidos, há diferenças essenciais entre tempo de contribuição e carência. O tempo de contribuição corresponde à soma dos períodos (em anos/meses/dias) em que a pessoa esteve filiada e efetivamente verteu contribuições ao RGPS (ou teve tempo reconhecido por lei, como determinados períodos de serviço público averbados); ou seja, é o “tempo medido”. Já a carência equivale ao número mínimo de contribuições mensais (competências pagas) exigido para que um segurado tenha direito a um benefício específico; é a “quantidade exigida”.

Enquanto o tempo de contribuição entra nas regras de aposentadoria (tempo mínimo, regras de transição pós-EC 103/2019), podendo influir em coeficiente/cálculo da aposentadoria e também em averbações/contagens recíprocas, a carência constitui requisito de elegibilidade para vários benefícios, dentre os quais se encontra a aposentadoria por idade.

Um ponto importante a se destacar, até mesmo para justificar a relevância do presente estudo, é que, embora a aposentadoria por idade tenha sido extinta pela EC 103/2019 (BRASIL, 2019), ela segue sendo amplamente concedida e ainda seguirá por, pelo menos, mais uma década – o mesmo podendo se dizer em relação à aposentadoria por tempo de contribuição.

Isso porque, como o direito à previdência social constitui garantia constitucional do cidadão, caso a Emenda Constitucional 103/2019 tivesse simplesmente extinguido o direito à percepção das aposentadorias extintas pela norma, aquelas pessoas que não tivessem atingido os requisitos para se aposentarem por idade (ou por tempo de contribuição) até a entrada em vigor da Emenda, ou seja, que não tivessem obtido direito adquirido a se aposentarem, mas já estivessem filiadas ao Regime Geral de Previdência Social e recolhendo mensalmente contribuições previdenciárias, ficariam descobertas, em evidente prejuízo à sua expectativa de direito de se aposentarem por idade (ou por tempo de contribuição).

Por isto, para aqueles que não tinham direito adquirido antes da Emenda, mas já eram filiados ao RGPS, aplica-se a regra de transição da aposentadoria por idade, prevista no Artigo 18 da EC 103/2019 (BRASIL). Essa regra de transição contempla os seguintes requisitos: i) idade mínima de 62 anos para mulheres e 65

anos para homens; ii) tempo mínimo de 15 anos de contribuição para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS); e iii) carência de 180 meses, ainda que apurados de forma descontínua, sendo este requisito previsto apenas na Lei nº 8.213/91 (BRASIL, 1991).

Vale ressaltar ainda, que, nos termos da lei, os pisos de idade supracitados são reduzidos para 55 para mulheres e 60 para homens, caso se trate de trabalhadores rurais. Além disso, como visto, tanto homens quanto mulheres devem perfazer a mesma quantidade de recolhimentos (carência), sendo que a diferença entre a clientela urbana e a rural, em relação a este requisito, reside no fato de que, para a população rural, o recolhimento das prestações à Previdência pode ser substituído por comprovação de efetivo exercício de atividade rural, desde que em caráter de subsistência, ainda que de forma descontínua. Isto é o que dispõem os art. 25 e 48 da Lei nº 8.213/91, de forma sucinta (BRASIL, 1991).

Portanto, embora a aposentadoria por idade tenha sido extinta, ela ainda segue e seguirá sendo amplamente concedida no país, ao menos até que haja majoritariamente segurados filiados apenas após novembro de 2019, com idade mínima para se aposentar. Por outro lado, a maior parte das aposentadorias por idade atualmente concedidas no país já precisam atender aos requisitos tratados pela regra de transição do art. 18 da EC103/2019 (BRASIL, 2019), que passa a contemplar, com visto, o tempo mínimo de contribuição, além dos requisitos tradicionalmente já exigidos, que eram idade e carência.

Por isto que, ainda hoje, ao se consultar qualquer boletim da Previdência Social no Brasil, ver-se-á que há três grandes espécies possíveis de aposentadorias atualmente concedidas aos cidadãos: por incapacidade permanente (até novembro de 2019, nominada de aposentadoria por invalidez), por tempo de contribuição e por idade. Dentre elas, a por idade é a que possui a maior abrangência, já que a por incapacidade permanente depende de causalidade específica (incapacidade de longa duração para o trabalho) e a por tempo de contribuição tem como requisito mínimo a comprovação de, pelo menos, 30 anos de recolhimento de contribuições previdenciárias, tornando-se de difícil atendimento para quem, em algum momento da vida, laborou no mercado informal ou mesmo no campo, em regime de subsistência. Ambas as hipóteses, portanto, acabam tornando os respectivos benefícios inacessíveis para o grande público de segurados.

Não por outro motivo, em janeiro de 2024, o Boletim Estatístico da Previdência sinalizou que, dentre todas as aposentadorias concedidas, 73%⁴ correspondiam a aposentadorias por idade. Quando analisada dentro do recorte de gênero, vê-se que a incidência foi ainda maior entre as mulheres, correspondendo a 78% do total. Além disso, tal espécie de aposentadoria tem o tíquete médio mais baixo dentre as três, correspondendo a 1.688,10 reais para homens e a 1.510,13 reais para mulheres, ao passo que a aposentadoria por tempo de contribuição, por exemplo, possui valores médios de 3.373,72 reais para homens e 2.761,10 reais para mulheres (BEPS, 2024).

Ou seja, embora possua natureza contributiva, a aposentadoria por idade corresponde ao benefício de longa duração mais acessível para a maioria das pessoas que são seguradas obrigatórias da Previdência, contando, ainda, com o tíquete médio que mais se aproxima daqueles benefícios de renda básica – a revelar seus contornos de essencialidade.

Repise-se que, como no atual cenário ainda não há pessoas com requisitos mínimos para se aposentarem segundo as regras pós Emenda Constitucional nº 103/2019, o foco deste estudo será em relação aos requisitos que na verdade correspondem à atual regra de transição, ou seja, idade mínima de 62 anos para mulheres (55, se seguradas especiais) e 65 anos para homens (60, se segurados especiais), ambos contando, ainda, com, pelo menos, 180 meses de carência e 15 anos de contribuições comprovadamente recolhidas à Previdência, ao longo de sua vida laboral.

O responsável por averiguar a existência desses requisitos e apreciar o pedido de aposentadoria veiculado pelos cidadãos é o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), uma autarquia federal instituída pelo Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990, fruto da conversão de outras tantas normas que dispunham, de forma parcial, acerca da Previdência Social Brasileira.

⁴ A partir do BEPS de 2024, compilamos os seguintes dados:

GÊNERO / ESPÉCIE DE APOSENTADORIA	IDADE	CONTRIBUIÇÃO	INCAPACIDADE PERMANENTE	TOTAL
HOMEM	32.988 (67%)	10.629 (21%)	6.060 (12%)	49.677
MULHER	42.118 (78%)	7.361 (14%)	4.510 (8%)	53.989
HOMEM + MULHER	75.106 (73%)	17.990 (17%)	4.510 (10%)	103.666

Atualmente, o INSS é responsável pela manutenção de mais de 40 milhões de benefícios previdenciários mensais, com uma folha de pagamentos superior a 63 bilhões de reais por mês (INSS, 2025). O seu gigantismo reflete a relevância da política pública previdenciária no país e também sinaliza a complexidade de seus desafios e percalços. Basta tomarmos como exemplo o último escândalo envolvendo o nome da autarquia, atinente às fraudes na operacionalização de descontos de mensalidades associativas nos benefícios previdenciários e o impacto que causou, em estimativas próximas de 6 milhões de aposentados e pensionistas⁵.

A aposentadoria por idade se encontra prevista na carta de serviços do INSS, acessível àqueles que se encontram vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Ou seja, a aposentadoria por idade é paga às expensas do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), inserido no nível básico contributivo de proteção social. As regras mais gerais para a sua concessão são aquelas enunciadas anteriormente, entretanto, existem hipóteses em que a exigência de ao menos um requisito dar-se-á de forma mais benevolente, tal como se dá com as modalidades de aposentadoria da pessoa com deficiência, aposentadoria por idade híbrida ou aposentadoria destinada aos professores (BRASIL, 1991).

Para o presente estudo, não iremos nos aprofundar nessas particularidades atinentes à concessão da aposentadoria por idade ou mesmo nas formas de cálculo da renda mensal inicial do benefício em questão; basta-nos ressaltar que se trata de relevante benefício disponibilizado à população brasileira, desde que atendidos os requisitos etários, de carência e de tempo mínimo de contribuição, e que, ainda, a forma de se averiguar o atendimento da carência para a clientela urbana e rural, masculina e feminina não é a mesma.

2.1. O direito à aposentadoria por idade no contexto político-social

O direito à aposentadoria é um aspecto fundamental do direito à segurança social, que se articula com os direitos econômicos, sociais e culturais estabelecidos

⁵CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Fraude no INSS: aposentados e pensionistas tiveram quase R\$ 6,3 bi em descontos sem autorização.** Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2025/04/fraude-no-inss-aposentados-e-pensionistas-tiveram-quase-r-6-3-bi-em-descontos-sem-autorizacao>. Acesso em: 28 jun. 2025.

no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), incorporado ao ordenamento jurídico pátrio por meio do Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992 (BRASIL, 1992). Esse pacto, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1966, é um tratado que visa garantir a todos os indivíduos direitos que permitem o pleno desenvolvimento de sua personalidade e dignidade.

No contexto do PIDESC, a aposentadoria é vista como um direito essencial para assegurar que os trabalhadores possam desfrutar de uma vida digna após anos de contribuição ao mercado de trabalho. O acesso à aposentadoria está diretamente relacionado ao princípio da justiça social, que busca promover a equidade e garantir que todos tenham condições adequadas de vida, independentemente de sua situação econômica após pararem de trabalhar.

O direito à aposentadoria também está interligado à dignidade humana e ao direito à saúde⁶. À medida que os indivíduos envelhecem, o acesso a uma renda adequada se torna crucial para a manutenção de sua qualidade de vida, saúde e bem-estar; a falta de um sistema robusto de aposentadoria, por outro lado, pode levar a situações de vulnerabilidade e pobreza, especialmente entre as populações mais desfavorecidas, exacerbando desigualdades sociais.

Neste trabalho, a aposentadoria por idade é compreendida como um **instrumento de cidadania**, identificada esta como um *status* que confere a um indivíduo direitos e deveres civis, políticos e sociais, dentre os quais aqueles citados anteriormente.

Considera-se, aqui, que o reconhecimento do direito a aposentar-se ganha contornos de validação, pelo Estado, de pertencimento à sociedade daquela pessoa que trabalhou durante anos e que contribuiu para a manutenção da máquina pública: a contrapartida é o reconhecimento do esforço de seu trabalho, por meio do pagamento de uma prestação mensal e vitalícia e que, ao menos, deveria assegurar-lhe dignidade, por ocasião de seu envelhecimento.

Contudo, nem sempre essa validação acontece, tampouco de maneira equivalente para todos, conforme poder-se-ia cogitar.

⁶ Constituição Federal, art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015).

Em um país de proporções continentais, muitas das vezes o próprio acesso a uma agência do INSS, para formular o requerimento de uma aposentadoria ou de qualquer outro benefício, implica logísticas custosas, que podem resultar em dias de viagem de barco ou via estrada não pavimentada. Não bastasse isso, até 2017 havia rotineiramente notícias na grande mídia acerca das filas imensas nas portas das agências do INSS, apenas para que o segurado efetuasse a formalização do requerimento de um benefício previdenciário⁷.

Essa dificuldade das pessoas ao acesso físico ao INSS passou a ser reconhecido pela instituição como um problema a ser enfrentado, a partir do qual a automação se afigurou como uma solução possível.

2.2. A chegada da automação no INSS

A implementação da automação pelo INSS deu-se a partir da publicação da Portaria Conjunta INSS/DIRBEN/DIRAT nº 6, de 27/07/2017 (INSS, 2017), que promoveu uma substituição das filas físicas pelas virtuais. É que esse ato normativo instituiu o INSS Digital, que consiste numa plataforma de recepção dos requerimentos de forma remota, seja por meio do Canal telefônico 135 ou pelo aplicativo “Meu INSS”, seja por acesso remoto via interpostas pessoas jurídicas conveniadas, que podem ser escolas, prefeituras, seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), dentre outros. Inegável, portanto, que, a partir destas medidas, o acesso ao INSS, para formulação de requerimentos, passou a ficar facilitado.

Contudo, a demora na apreciação dos requerimentos prosseguiu⁸. Atualmente, ainda há um represamento que suplanta 2,6 milhões de requerimentos (BRASIL, 2025), o que implica num prazo médio de análise de cerca de 42 dias, embora a praxe nos aponte que tal demora pode se estender por meses a fio, a depender da complexidade do requerimento formulado.

⁷G1. **INSS de Brasília dá prazo de 6 meses para liberar licença-maternidade**. Disponível em: <https://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2016/03/inss-de-brasilia-da-prazo-de-6-meses-para-liberar-licenca-maternidade.html>. Acesso em: 16 nov. 2024.

⁸G1. **Em Rondônia, usuários reclamam do INSS: “aqui a gente pega fila para pegar fila”**. Disponível em: <https://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2016/02/em-ro-usuarios-reclamam-do-inss-aqui-gente-pegar-fila-para-pegar-fila.html>. Acesso em: 16 nov. 2024.

Visando superar esse problema, ao mesmo tempo, supracitada norma inaugurou a apreciação automatizada de alguns requerimentos (inicialmente, apenas para as espécies de aposentadoria por idade urbana, salário-maternidade urbano e aposentadoria por tempo de contribuição), já mirando em alternativas para vencer o recrudescimento das filas de requerimentos de benefícios e serviços. Ou seja, a um só tempo, o INSS Digital tencionou eliminar o contexto de longas filas físicas de espera nas portas das agências da autarquia previdenciária e a demora na apreciação dos requerimentos a ela dirigidos (CGU, 2020).

Essas medidas de virtualização da demanda e de automação de sua apreciação dialogam com a tendência mundial de adoção de tecnologias de comunicação e informação (TICs) pelos governos, na implementação de suas políticas públicas. Corroborando esta ideia, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) dispõe de uma Divisão de Reforma do Setor Público que já conta com mais de 15 anos de existência e que, em 2018, apresentou ao governo brasileiro uma Recomendação (OCDE, 2018), com 6 dimensões para uma transformação digital sustentável do setor público, posteriormente incorporada na legislação pátria por meio do Decreto nº 10.332/2020 (BRASIL, 2020), atualmente revogado pelo Decreto nº 12.198/2024 (BRASIL, 2024).

Entretanto, o marco legal fundamental do governo digital no Brasil é a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021 (BRASIL, 2021), que dispõe sobre o Governo Digital e sobre a eficiência burocrática, estabelece o arcabouço normativo para a prestação digital de serviços públicos. Implementada no governo de Jair Bolsonaro, essa lei prevê a universalização dos serviços digitais e o uso de dados governamentais para otimizar processos, fornecendo, assim, a legitimação formal para a transformação da autarquia previdenciária, alinhando o INSS a uma visão modernizante do Estado Brasileiro.

Apesar da configuração dessa legitimação formal para a implementação da automação de fluxos e processos de trabalho, tal como deflagrada pelo INSS, observou-se um aumento das filas (agora virtuais) de espera para atendimento, alavancado pela pandemia da COVID-19. Pressões de diversos atores, tais como Ministério Público Federal (MPF), Defensoria Pública (DPU), o Poder Judiciário e associações de natureza previdenciária, como o Instituto Brasileiro de Direito

Previdenciário (IBDP), culminaram na celebração de um acordo⁹, em novembro de 2020, no Supremo Tribunal Federal (STF), dispondo acerca de prazos máximos que deveriam ser observados pelo INSS, quando da apreciação dos requerimentos formulados pelos cidadãos.

A partir de então, observou-se uma aceleração do processo de automação do reconhecimento automático de direitos pela autarquia, revelada por uma sequência de atos normativos infralegais, que amadureceram até a edição da Portaria DIRBEN/INSS nº 1.087/2022 (INSS, 2022), que atualmente se encontra parcialmente alterada pela Portaria DIRBEN/INSS nº 1.128, de 24 de abril de 2023 (INSS, 2023); pela Portaria Conjunta DIRBEN/DTI/INSS nº 91, de 21/12/2023 (INSS, 2023); pela Portaria Conjunta DIRBEN/DTI/INSS nº 104, de 16 de outubro de 2024 (INSS, 2024); e pela Portaria Conjunta DIRBEN/DTI/INSS nº 16, de 24 de julho de 2025 (INSS, 2025). Nela, são estabelecidas as diretrizes e orientações quanto à rotina de análise automática dos requerimentos de benefícios e serviços formulados pelos cidadãos, por meio de canais eletrônicos, que se encontram disponíveis na plataforma “Meu INSS” (aplicativo de celular e sítio eletrônico) e no Canal 135.

Na verdade, a partir do uso de ferramentas sociotécnicas para a tomada de decisão, o INSS rompeu a fronteira da simples automação – correspondente ao uso de artefatos tecnológicos para aplicação auxiliar nos fluxos de apreciação do direito – para alçar o estágio de uso de inteligência artificial (IA), que corresponde à implantação de infraestrutura computacional e programação para criar sistemas que imitam ou substituem funções humanas (COLLINS, 1990; SUCHMAN, 2007), valendo-se, para tanto, desde ferramentas de cibernética, lógica e sistemas baseados em regras até métodos estatísticos e probabilísticos, para aplicação em reconhecimento de padrões, modelos comportamentais adaptativos e representação simbólica em sistemas especializados (CREVIER, 1993; McCORDUCK, 2004; NILSSON, 2009).

Um ponto a se destacar, nesse contexto, é que a efetiva implementação dos sistemas de automação de processos e de reconhecimento de padrões que vêm sendo aplicados no reconhecimento de direitos pelo INSS, assim como todas as

⁹SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). **Recurso Extraordinário nº 1.171.152 (Tema 1066)**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5573573&numeroProcesso=1171152&classeProcesso=RE&numeroTema=1066>. Acesso em: 08 out. 2024.

demais ferramentas voltadas à automação em espeque, foram e são desenvolvidas pela Dataprev (Empresa de Tecnologia e Informação da Previdência), uma empresa pública criada em 1974 pela Lei n. 6.125/74 (BRASIL, 1974) que detém a gestão da totalidade dos dados previdenciários de todos os segurados e beneficiários do INSS no Brasil.

Em termos práticos, o INSS detém e cria as regras de negócio, ou seja, informa do que precisa, em termos de dados, e como os fluxos de trabalho e de processo precisam ocorrer, mas quem efetivamente os desenvolve é a Dataprev, que atua para o INSS mediante ajustes contratuais prévios e priorização de demandas junto à autarquia. Vale dizer, o INSS não detém a gestão da automação de reconhecimento de direitos que constitui objeto deste esforço avaliativo e toda demanda que formula à Dataprev precisa ingressar numa ordem de prioridade de atendimento, além de ter um custo para o INSS.

Isto é importante para que se tenha a adequada compreensão de que, em que pese muito se falar, ao longo deste trabalho, em automação implementada pelo INSS, ela, na verdade, é idealizada pelo INSS, mas efetivamente desenvolvida pela Dataprev, para, finalmente, vir a ser usada e operacionalizada pelo INSS, no desenvolvimento do seu mister institucional.

Com a presente avaliação, pretende-se debruçar sobre o fenômeno da automação na apreciação de requerimentos de aposentadoria por idade, pelo INSS, sob o prisma axiológico, a fim de se identificar em que medida a automação, nesse contexto, tem facilitado ou dificultado a promoção da cidadania digital no Brasil.

Admite-se, a partir da avaliação que faremos, propor, caso se conclua necessário, uma recomendação às instâncias diretivas do INSS de ajustes no desenho da automação da apreciação do direito à aposentadoria por idade, a fim de que o processo seja comprometido com o fortalecimento da cidadania digital no país.

3 DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA E APRESENTAÇÃO DA PERGUNTA DE PESQUISA

A automação da análise dos requerimentos de benefícios e serviços prestados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é atualmente regulamentada pela Portaria DIRBEN/INSS nº 1.087, de 15 de dezembro de 2022 (INSS, 2022), com alterações implementadas por portarias posteriores. Nela, são estabelecidas as diretrizes e orientações quanto à rotina de análise automática dos requerimentos de benefícios e serviços formulados pelos cidadãos, por meio de canais remotos, que se encontram disponíveis na plataforma “Meu INSS” (aplicativo de celular e sítio eletrônico) e no Canal telefônico 135.

O processo de automação em questão abrange desde a formulação de um requerimento de benefício ou serviço até a sua concessão ou o seu indeferimento, passando pelo processamento e análise do pedido. Para que a apreciação automática ocorra, é necessário que as informações acerca do cidadão e dos requisitos necessários para a concessão do direito pretendido estejam disponíveis na base de dados da autarquia, especialmente no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) e em demais bases governamentais com as quais o sistema de apreciação automática do INSS esteja integrado. A definição e a ampliação das regras de reconhecimento automático de direitos estão em constante evolução, de modo que se trata de processo que ainda não é aplicado para todas as espécies de benefícios e serviços componentes da carta de atendimentos que a autarquia previdenciária oferece.

A norma regulamentadora do reconhecimento automático de direitos pelo INSS prevê como deve ocorrer, na prática, o fluxo dessa automação, indicando as regras de negócio gerais, ou seja, como deverá ser a interação entre os sistemas de atendimento e os sistemas de benefício do INSS, a forma pela qual a automação deverá se comportar diante de cada situação que lhe for apresentada, além das hipóteses nas quais a apreciação não poderá ser concluída automaticamente, devendo, portanto, ser direcionada para conclusão da análise de forma manual.

O INSS possui dois sistemas de atendimento, ou seja, que recepcionam os requerimentos formulados pelos cidadãos, que são o Portal de Atendimento (PAT) e o Gerenciador de Tarefas (GET); e dois sistemas de benefícios, que são o Prisma e o Sistema Integrado de Benefícios (SIBE). Enquanto o SIBE é voltado para

processamento e concessão dos benefícios assistenciais, dentre os quais o benefício assistencial de prestação continuada (BPC-LOAS), o Prisma é o sistema responsável pela concessão dos benefícios de natureza previdenciária, tais como pensões por morte e aposentadorias, que consiste no foco deste esforço avaliativo.

Em sede de apreciação automática de direitos, ela é iniciada com a recepção do pleito formulado nos canais automatizados do INSS, por um dos sistemas de atendimento supracitados, que é, em seguida, remetido ao sistema de benefício adequado (Prisma ou SIBE). “Ao receber os dados do sistema de atendimento, os sistemas de benefício decidem pela concessão, indeferimento ou necessidade de atendimento de exigência, seguindo as mesmas regras vigentes para análise manual” (art. 23, §1º da Portaria DIRBEN/INSS nº 1.087/2022).

A norma diretriz da automação dos fluxos de reconhecimento de direitos do INSS ainda especifica as rotinas, denominadas de *Workflow* e outras acessórias, que comporão, para fins do presente esforço avaliativo, nosso objeto de avaliação. Em linhas gerais, pode-se esquematicamente ilustrar o processo de automação de reconhecimento de direitos pelo INSS na forma da figura 2.

Figura 2: esboço geral da automação do reconhecimento automático de direitos pelo INSS



Fonte: elaboração própria, 2024

Embora o processo de automação de reconhecimento de direitos pelo INSS tenha se iniciado, ainda que de forma experimental, em 2017, somente a partir da edição da Portaria DIRBEN/INSS nº 1.087/2022 é que se previu a criação da Agência da Previdência Social Unidade de Processamento Automático (APSAUT, UO 23.001.240), que é a unidade de atendimento configurada para habilitação dos benefícios encaminhados para o reconhecimento automático de direitos. Até então,

as concessões e os indeferimentos automáticos de benefícios ficavam registrados em diversas Agências da Previdência Social (APS) Brasil afora, a depender do local de residência do beneficiário, o que dificultava qualquer apuração de dados referentes exclusivamente à automação, já que não há, ainda, indicador específico na tela de resposta da apreciação do requerimento formulado, a indicar se a apreciação ocorreu de forma automática ou não pela autarquia. Nos Boletins Estatísticos da Previdência Social¹⁰ tampouco há qualquer menção ao reconhecimento automático de direitos, situação que se repete nos dados abertos do INSS¹¹. É dizer, quando um cidadão tem um requerimento apreciado pelo INSS de forma automática, não há qualquer indicação expressa para ele nesse sentido, da mesma forma que não há tal indicador nos dados abertos da autarquia.

A partir da criação da APS Automação - que, na prática, só começou a operar em junho de 2023, passamos a dispor, ao menos, de dados abertos que indicam os deferimentos de benefícios nela processados, e, como se trata de espécie de “agência virtual”, voltada exclusivamente para habilitação de requerimentos apreciados automaticamente, tem-se a certeza de que os dados vinculados a tal APS referem-se, necessariamente, à apreciação automática de direitos.

A Portaria DIRBEN/INSS nº 1.087/2022 (INSS, 2022), que foi responsável pela formalização da APS Automação, também passou a prever a concessão automática de benefícios requeridos pela clientela rural. Antes dela, o reconhecimento automático de direitos abrangia somente requerimentos da clientela urbana, o que inviabilizava que fosse realizada qualquer avaliação abrangente acerca do comportamento da automação desenvolvida pelo INSS para um benefício

¹⁰ “O Boletim Estatístico da Previdência Social – BEPS - foi criado em maio de 1996 visando divulgar de forma rápida e tempestiva os principais resultados obtidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS em sua função de principal órgão executor das políticas de Previdência Social. Com periodicidade mensal, em sua primeira edição contou com doze quadros sobre concessão e emissão de benefícios, arrecadação previdenciária e o fluxo de caixa, todos sob responsabilidade do INSS. Com o passar do tempo, novos quadros foram criados que permitiram classificar os benefícios e arrecadação por diferentes variáveis qualitativas, assim como foram incorporados gráficos que visam auxiliar análise dos dados.

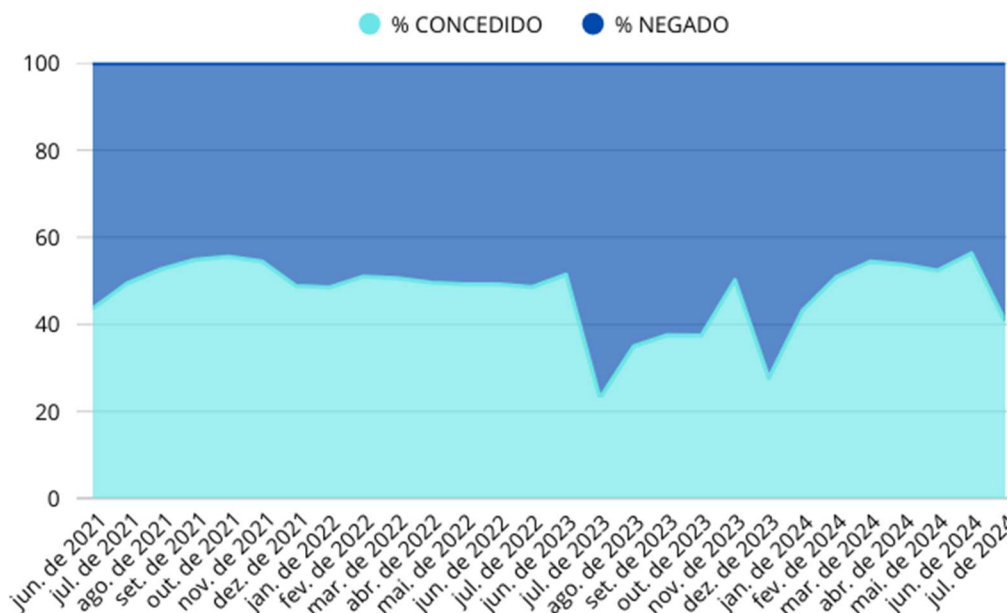
Atualmente, o BEPS conta com 25 quadros de resultados, além de um quadro resumo inicial e um quadro com os principais indicadores econômicos e previdenciários ao final” (IBGE, 2024). Sua confecção é de incumbência do Ministério da Previdência Social – Secretaria de Políticas de Previdência Social – Coordenação-Geral de Estatística, Demografia e Atuária.

¹¹ INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). **Dados abertos**. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/dados-abertos>. Acesso em: 09 nov. 2025.

previdenciário, já que todas as espécies de prestações previdenciárias atualmente disponibilizadas pela entidade atendem a ambas as espécies de clientes.

A possibilidade de uma avaliação abrangente da apreciação automática de direito à aposentadoria por idade, envolvendo tanto clientela rural quanto urbana, é relevante porque, em termos práticos, o problema inicialmente percebido a partir desse momento disruptivo foi um aumento do índice de indeferimentos de aposentadorias por idade, que atingiu seu pico em julho de 2023, equivalente a 76,99% dos requerimentos¹². Esse incremento de indeferimentos já estava sendo percebido no âmbito da Procuradoria Federal, que lida com as demandas judiciais decorrentes dos indeferimentos administrativos de aposentadorias, e pôde ser confirmado a partir dos dados obtidos da autarquia, conforme se observa a partir da figura 3.

Figura 3: Gráfico de deferimentos x indeferimentos de aposentadorias por idade, em momentos anteriores e posteriores à completa automação do reconhecimento de direito ao benefício, pelo INSS



Fonte: elaboração própria, a partir de dados obtidos do INSS, via LAI, 2025

A partir dele, constata-se graficamente que, até a implementação da automação, havia uma constância nos índices de deferimento e de indeferimento da

¹² Fonte: dados obtidos do INSS, via LAI.

aposentadoria por idade, tendendo a 50%. Após a implementação total da automação no reconhecimento do direito, houve um incremento dos índices de indeferimento, que passou a prevalecer.

Por isto, entendemos adequado limitar-nos ao período a partir do qual a apreciação automática de direito à aposentadoria por idade passou a abranger tanto a clientela urbana quanto a rural, ou seja, a partir da edição da Portaria DIRBEN/INSS nº 1.087/2022. Além disso, como a concessão automática de benefícios passou a ser centralizada, em tese, na APS Automação somente a contar de junho de 2023, decidimos focar nosso estudo a partir desse marco temporal. Desta forma, teremos a abrangência temporal de um ano e um mês de avaliação (de junho de 2023 a julho de 2024).

Inicialmente, acreditávamos que o uso da base de dados abertos disponibilizada pelo INSS seria suficiente para embasar esta pesquisa, mas, logo no início, constatamos que os dados se encontravam bastante incompletos, pois neles estavam sendo veiculados apenas elementos referentes aos deferimentos automáticos dentro da APS Automação; quanto aos indeferimentos, eles não estavam disponíveis.

Além disso, era nossa intenção aprofundar a avaliação para elementos referentes à raça e à localidade de residência dos segurados, que igualmente não se encontravam disponíveis nos dados abertos da autarquia. Tudo isto nos motivou a formular requerimento, via Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527/2011, por meio da plataforma “Fala.BR”, de dados estruturados referentes à apreciação automática de benefícios pelo INSS, a contar de junho de 2023.

Qual não foi nossa surpresa ao sermos informados de que alguns dados solicitados não constam nos sistemas gerenciais de responsabilidade da Divisão de Gerenciamento de Informações (DGIN) do INSS, tais como município de residência dos segurados no grupo dos indeferidos e raça no grupo dos mantidos e indeferidos. Por isso, os recortes possíveis de serem utilizados são apenas gênero (masculino e feminino) e clientela (urbana e rural).

Como se não bastasse, verificamos que os dados não são agrupados homogeneamente ao longo dos meses, é dizer, a forma de sua disponibilização se altera com o tempo, dificultando sua estruturação para estudos estatísticos, tendo se revelado um dificultador inesperado desta avaliação.

Feitos os contornos do objeto de pesquisa, é possível dizer que o programa a ser avaliado é **o reconhecimento automático do benefício de aposentadoria por idade pelo INSS, no período de junho de 2023 a julho de 2024, tomando-se por base os dados fornecidos pela entidade, a partir de requerimento formulado via LAI, em julho de 2024.**

Para tanto, vamos nos ancorar na noção de cidadania de Evelina Dagnino, para quem esse importante elemento vai além de um *status* de igualdade das pessoas face ao Estado, pois abrange o “direito a ter direitos”, ou seja, envolve um empoderamento, que compreende não somente uma amplificação da gama de direitos até então disponibilizados pelo Estado, mas também um processo de aprendizagem social que resulta na constituição de cidadãos como sujeitos sociais ativos, que modificam as relações sociais e de poder dentro da própria sociedade (DAGNINO, 2004).

A partir daí, chegaremos à conformação de um conceito ou ideia possível de cidadania digital, para, então, promover-se uma avaliação do programa de automação do reconhecimento de direito à aposentadoria por idade.

O pressuposto epistemológico deste trabalho será uma dentre as perspectivas de políticas públicas abordadas por Rosana Boullosa (2013), segundo a qual as políticas públicas constituem um conjunto de ações e decisões tomadas por governos e instituições para resolver problemas sociais e atender às necessidades da população, com ênfase na participação cidadã e na transparência nos processos políticos, ao argumentar que a inclusão de diversas vozes e experiências enriquece a formulação dessas políticas.

Em resumo, na esteira do sustentado pela professora Rosana, assumiremos a política pública previdenciária e especificamente o problema público do reconhecimento de direito à aposentadoria por idade como uma dinâmica complexa que deve ser analisada de maneira crítica, levando em consideração as múltiplas influências que recebe na sua conformação e o impacto que tem na vida das pessoas.

Contudo, atualmente a interlocução com o Estado, para reconhecimento não só do direito à aposentadoria, mas a tantos outros direitos sociais, passa pelo uso de ferramentas digitais, sendo que, em vários setores, sequer é mais disponível o atendimento humano, tal como vimos estar a ocorrer no âmbito do INSS. Daí a nossa preocupação, que se torna a nossa pergunta de pesquisa: **esta forma de**

relacionamento digital com o Estado estaria ou não estaria fortalecendo a implementação da cidadania no país?

Assumindo-se a automação da apreciação de direitos por que está passando o INSS como um objeto técnico, pois diz respeito a um processo localizado e informado por conhecimentos e tecnologias próprios, será chamada à interlocação a técnica da “*de-scription*”, tal como formulada por Madeleine Akrich. A autora busca, por meio do método, descortinar as influências recíprocas que objetos técnicos e pessoas exercem num contexto de implementação de artefatos ou processo tecnológicos (AKRICH, 1992), revelando-se, assim, uma importante ferramenta na identificação dos valores subjacentes ao processo de automação em espeque, além de tornar a apreensão do processo, em si, mais palatável ao público que não atua no campo da política pública previdenciária.

Especificamente no contexto deste trabalho, é dizer: **o objeto técnico da automação do reconhecimento do direito à aposentadoria por idade, tal como compreendido por Madeleine Akrich, está restringindo o acesso ao benefício ou se mostra comprometido com o fortalecimento de uma concepção democrática de cidadania? O que poderia ser feito para se fortalecer a cidadania digital, a partir do desenho dessa automação?**

A escolha por este caminho avaliativo dialoga diretamente com os autores que sustentam que a política de algoritmos, dados e códigos de um programa público deve compor a agenda de pesquisa para uma sociologia da inteligência artificial (JOYCE, et. al., 2021).

Além disso, ele se justifica porque, sendo a automação do reconhecimento de direitos pelo INSS um objeto técnico que envolve milhares de benefícios analisados, a tendência é que a avaliação do programa aborde, essencialmente, dados quantitativos ou de impacto (v.g. MATOS JUNIOR, 2024), os quais, embora úteis, parecem-nos insuficientes para revelarem, com a granulação adequada, a complexidade envolvida no processo de assimilação tecnológica do reconhecimento de direitos previdenciários pelo INSS.

Com efeito, é de conhecimento geral que a população brasileira é extremamente heterogênea, parecendo-nos difícil fazer com que a automação apreenda as disparidades sociais, bem como seja capaz de associar, com precisão, os contextos sociais aos dados enunciados no CNIS dos cidadãos. Mesmo no contexto anterior, de apreciação manual de direitos pelo INSS, os indeferimentos

indevidos constituíam uma realidade da autarquia – tanto assim que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) consistentemente identifica o INSS como o maior litigante do Brasil¹³.

Ora, para que alguém demande em Juízo o INSS, questionando uma conduta administrativa (normalmente um indeferimento de requerimento de benefício), é necessário que, primeiramente, essa pessoa efetue administrativamente esse requerimento em desfavor do INSS, e, apenas diante da conclusão da apreciação pela autarquia, é que se abre a possibilidade de legitimamente questioná-la em Juízo¹⁴. Além disso, na maior parte dos casos, a conclusão administrativa questionada em Juízo é pelo indeferimento de um requerimento de benefício previdenciário, sendo a aposentadoria por idade um dentre esses benefícios.

Ou seja: mesmo antes da implementação da automação, efetivar-se o reconhecimento de direito à aposentadoria por idade era um desafio do INSS, de modo que o problema ora trazido não faz presumir que a automação do reconhecimento de direitos criou um problema que antes não existia; não. Mas, a partir da praxe vivenciada na Procuradoria Federal, fazendo frente justamente aos requerimentos de aposentadoria negados administrativamente pelo INSS e consequentemente questionados judicialmente, especialmente após a implementação da automação no reconhecimento de direito a tal benefício; somado aos dados acima apresentados, que sugerem um incremento do nível de indeferimentos de aposentadoria por idade pelo INSS depois do uso da automação, fez-nos levantar o questionamento acerca do expediente, e que, conjugado à noção de cidadania defendida por Evelina Dagnino (2004), trouxe-nos à nossa pergunta de pesquisa.

Não bastasse isso, autores como Filgueiras, Mendonça e Almeida (2025), argumentam que a IA não apenas complexifica as dinâmicas democráticas, mas também introduz uma nova camada de inteligência que interage com as inteligências individual e coletiva, redefinindo as relações de poder e as instituições. No caso do INSS, a automação, como visto, não configura mais uma mera ferramenta, mas atua como uma instituição algorítmica que, por meio de seus *scripts* e *workflows*, pode

¹³ Fonte: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-litigantes/>. Acesso em 30 dez 2025.

¹⁴ Isto é o que prediz o Tema 350 do STF: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3966199&numeroProcesso=631240&classeProcesso=RE&numeroTema=350>. Acesso em 30 dez 2025.

inadvertidamente reificar desigualdades e limitar a agência dos segurados, especialmente aqueles com históricos contributivos complexos no CNIS.

Constituem-se hipóteses deste trabalho, portanto, que as opressões sociais não alcançam todos os sujeitos igualmente e que um programa público relevante, como é o caso da automação do reconhecimento do direito à aposentadoria por idade, deve estar comprometido com uma acessibilidade adequada e com a participação democratizadora, para que venha a constituir-se vetor de cidadania, e, particularmente, de cidadania digital no país.

3.1 Objetivos de pesquisa

O objetivo geral deste trabalho é a produção crítica de um argumento avaliativo, de natureza axiológica, acerca da automação do reconhecimento do direito ao benefício previdenciário de aposentadoria por idade, realizada pelo INSS, no período de junho de 2023 a julho de 2024.

Por objetivos específicos, temos:

1. Promover uma leitura da interação entre usuários e a tecnologia implementada a partir da automação de apreciação do direito à aposentadoria por idade, pelo INSS, pela lente da “*de-scription*”;
2. A partir da “*de-scription*”, identificar e traduzir os principais elementos e/ou arranjos presentes na implementação da automação do reconhecimento automático de direito à aposentadoria por idade que deverão constituir objeto de avaliação, bem como extrair os valores que constituem a estrutura de validação interna do programa do reconhecimento automático de direito à aposentadoria por idade;
3. Elaborar uma matriz axiológica que aborde a cidadania e especificamente a cidadania digital, a fim de que, por meio dela, seja possível avaliar o atual programa de automação de reconhecimento de direito à aposentadoria por idade;
4. Identificar eventuais barreiras de acesso ou outros problemas relacionáveis à implementação da cidadania digital, que sejam merecedores de ajustes no atual desenho da automação no reconhecimento do direito à aposentadoria por idade no Brasil; e

5. Valer-se de estudos interseccionais feministas para propor adaptações na conformação da política pública e das práticas institucionais relacionadas ao reconhecimento automático do direito à aposentadoria por idade, que fortaleçam a cidadania digital.

4 METODOLOGIA

Conforme já enunciado na introdução deste trabalho, a presente pesquisa envolve a adoção da avaliação axiológica como método. Esta, por sua vez, insere-se no campo de estudos críticos pós-positivistas de políticas públicas, tendo como grande influenciador o professor Frank Fischer (2016), que defende a importância de métodos interpretativos e qualitativos na análise de políticas, destacando o papel do discurso e da narrativa, tanto na formulação quanto na implementação de políticas públicas.

Uma de suas principais contribuições é a crítica ao modelo positivista tradicional, que geralmente enfatiza dados quantitativos e resultados mensuráveis; em contrapartida, ele busca construir uma avaliação de políticas que não apenas analise resultados, mas que promova mudanças sociais significativas (FISCHER, 2016).

Essencialmente, a obra de Fischer contribui para a ampliação do entendimento da política pública, sugerindo que a avaliação deve ser uma atividade reflexiva e crítica, ancorada em valores democráticos e preocupações éticas, ao invés de simplesmente focar em métricas e resultados (FISCHER, 2016).

Fortes nesta concepção, faremos o esclarecimento acerca da posicionalidade epistêmica deste trabalho na seção 4.1, seguindo para uma breve contextualização acerca dos estudos críticos pós-positivistas no campo de políticas públicas na seção 4.2. Em seguida, será realizado o esclarecimento acerca da implicação epistemológica desta autora na seção 4.3; e serão trazidos a lume alguns conceitos relevantes acerca do modelo axiológico de avaliação na seção 4.4. A partir daí, teremos condições de esclarecer, na seção 4.5, o que vem a ser o modelo discursivo-valorativo que será adotado neste estudo, seguido do delineamento da estratégia avaliativa em seção 4.6. Na sequência, esmiuçaremos os instrumentos de pesquisa em seção 4.7, a técnica da “de-scription” em seção 4.8, para então tratarmos dos demais referenciais normativos deste trabalho em seção 4.9, e, finalmente, dos materiais de pesquisa em seção 4.10.

4.1 Posicionalidade epistêmica da pesquisa

Este é um estudo que se propõe a analisar a automação do reconhecimento de direito à aposentadoria por idade no campo de estudo das políticas públicas. Embora se valha de termos cunhados essencialmente no campo da sociologia, como é o caso da “*de-scription*” e da interseccionalidade, nosso interesse primordial é desenvolver um argumento avaliativo útil no desenvolvimento da automação em espeque, cientes da relevância do reconhecimento do direito a aposentar-se na sociedade brasileira.

Para tanto, entendemos como adequado situar-nos, dentro do campo de políticas públicas, no grupo dos estudos críticos pós-positivistas, no bojo dos quais percebemos que é natural a abordagem por valores e considerando uma multiatorialidade, mormente quando se trata de avaliar objetos complexos, como é o caso da automação do reconhecimento do direito à aposentadoria por idade.

Ademais, para que avancemos para além de uma análise baseada em dados quantitativos, essencial que os contextos social, normativo e político façam parte deste esforço avaliativo, abrindo-se espaço, ainda, para a consideração de estudos feministas, sob o prisma da interseccionalidade.

Considerando esses elementos, resta-nos a clareza de que nossa ancoragem epistemológica não poderia ser outra, senão a dos estudos críticos em políticas públicas, a respeito dos quais trataremos mais detidamente a seguir.

4.2 Estudos críticos pós-positivistas

Os estudos críticos em políticas públicas promovem uma abordagem interdisciplinar que visa analisar e avaliar as políticas públicas sob uma perspectiva que considera não apenas a conformidade com os métodos técnicos e procedimentos administrativos previstos para tratar um problema público, mas também os contextos sociais, políticos, históricos e ideológicos que influenciam tais medidas. Essa perspectiva crítica busca desvendar as relações de poder subjacentes e os impactos sociais frequentemente ocultos ou não intencionais das políticas públicas, propondo uma visão mais inclusiva e equitativa em seu desenvolvimento e implementação.

Contudo, o campo não se estabeleceu já admitindo essa perspectiva crítica, tendo passado, como qualquer outra área especializada, por uma evolução e sistematização, que, no caso, originou-se de ideias mais formalistas e burocráticas,

até evoluir para contemplar outras propostas de estudos, dentre as quais está aquela dos estudos críticos.

Rosana Bouldosa, em várias produções (2013, 2019, 2021), promove um excelente retrospecto da evolução do campo - medida relevante para melhor nos situarmos dentro de toda a complexidade que atualmente ele comporta. Nelas, sempre é destacada a conformação de três grandes vertentes de estudos acerca das políticas públicas, tendo como marco inicial a *Policy Orientation* de Laswell (1951), que, por sua vez, inspirou-se no pragmatismo de John Dewey, um influente filósofo e pedagogo estadunidense, que trouxe para o campo das políticas públicas suas ideias pragmáticas acerca de democracia e educação.

Com Laswell (1951) e seus adeptos, firmou-se a distinção entre políticas públicas e ciência política, ante a constatação de que a realidade (principalmente no pós guerra) denunciava uma escassez de recursos, que imporia, na visão do autor, uma gestão burocratizada, centralizada no Estado e orientada por uma racionalidade instrumental, a fim de proteger a gestão desses recursos mesmo diante de um mau governante (BOULLOSA, 2013).

Embora, desde o início, tenha havido a defesa pela compreensão das políticas públicas a partir de um olhar interdisciplinar, as escolas pioneiras no campo bebiam das águas de Laswell, no sentido de admitirem uma interdisciplinariedade essencialmente com a Economia e outras ciências sociais aplicadas, além de assumirem uma dissociação entre fato e valor na formulação de seus estudos. Tais autores defendiam a formulação de soluções para os problemas públicos por pessoas especializadas (*policymakers*), capazes de implementar as políticas públicas em fases ou ciclos bem definidos, descortinando, assim, o processo de tomada de escolhas de um governo, no intento de torná-lo mais racional, e, conseqüentemente, preditivo e controlável, a partir de uma base empiricista (BOULLOSA, PERES, BESSA, 2021).

Um segundo grupo que se formou foi dissidente do primeiro na medida em que criticava o excesso de racionalidade dos laswellianos, sustentando, com isso, uma “compreensão mais normativa dos processos de políticas públicas” (BOULLOSA, PERES, BESSA, 2021).

E, por fim, deu-se a formação de um terceiro grupo de estudiosos no campo, críticos ao método racionalista-empirista e que passou a buscar uma aproximação entre valor e fato, com vistas a proporcionar políticas públicas democráticas e

estudadas a partir de diversas abordagens, para além daquelas mais tradicionais (compreendidas estas como as que informaram o nascedouro das políticas públicas enquanto campo de estudo), que eram de cunho racionalista e estadocêntrico (BOULLOSA, 2019).

Neste terceiro grupo situam-se os estudos críticos, dentro dos quais ainda foi possível identificar, com o passar do tempo, um amadurecimento em três subgrupos distintos, a saber: um que se aproximava mais de uma natureza pragmática; outro, de natureza argumentativa; e, por fim, um terceiro, de cunho pós-positivista (BOULLOSA, PERES, BESSA, 2021).

Uma contribuição significativa para o campo dos estudos críticos pós-positivistas de políticas públicas é encontrada na obra *Introdução aos Estudos Críticos de Políticas* (FISCHER et. al., 2016), que fornece uma visão geral abrangente do campo emergente dos estudos críticos de políticas públicas. Nela, é argumentado que a abordagem tradicional para o estudo de políticas públicas, baseada no positivismo e na tecnocracia, falhou em abordar adequadamente os aspectos normativos e interpretativos da tomada de decisão política.

Ao longo da obra, os autores argumentam pela necessidade de uma abordagem mais participativa e inclusiva para o estudo de políticas públicas, que reconheça os valores, as experiências e as perspectivas dos diferentes atores envolvidos. Eles também enfatizam a importância de se considerar o contexto social e histórico em que as políticas públicas são formuladas e implementadas (FISCHER et. al., 2016).

Ou seja, a partir da escola crítica, o estudo das políticas públicas passa a ser visto como um processo que engendra a formação de um conhecimento essencialmente reflexivo e baseado numa pluralidade de valores, decorrente da multiplicidade de atores considerada nesse processo, que se posicionam e reposicionam no campo, a partir da implementação e da aplicação das políticas públicas. Para tanto, uma parte essencial do trabalho passa a ser o exame das formas como as políticas são comunicadas e percebidas pelos diferentes estratos sociais e como essas percepções afetam sua eficácia.

Neste contexto, Rosana Boullosa desponta como referência na América Latina, propondo, com a *Mirada ao Revés* (BOULLOSA, 2019), uma lente crítica autêntica, ao analisar políticas de ascensão social e desenvolvimento, enfatizando como as estruturas de poder e as desigualdades sociais podem ser tanto

perpetuadas quanto desafiadas por políticas públicas. Nas palavras da autora, a Mirada ao Revés busca

[...] compreender as políticas públicas como fluxos de instrumentos, práticas e argumentos ativados por uma multiatorialidade interessada tanto na definição de problemas públicos, e de suas alternativas de solução, quanto na preservação de bens públicos (BOULLOSA, 2019, p. 92).

Com efeito, o conceito oferece uma perspectiva inovadora dentro dos estudos críticos em políticas públicas, ao propor inverter a maneira tradicional de analisar as políticas públicas ao, essencialmente, "virar de cabeça para baixo" o foco tradicionalmente colocado nas instituições e estruturas de poder. Isso porque, no lugar de se iniciar com uma visão de cima para baixo, que se concentra nas intenções e estruturas dos formuladores de políticas, essa abordagem sensibiliza a análise para as experiências vividas pelos destinatários das políticas, reconhecendo-os como potência para a concretização das soluções para os problemas públicos e também para a conservação dos bens públicos (BOULLOSA, 2019).

Essa abordagem proposta por Boullosa (2013, 2019) traz a lume aspectos das políticas públicas que permanecem invisíveis ou desconsiderados quando analisados apenas de uma perspectiva de poder convencional. Isso inclui as formas como as soluções para os problemas públicos, aplicadas pelas instâncias oficiais, impactam a vida cotidiana de diferentes grupos sociais e de que maneira essas medidas podem perpetuar desigualdades ou criar novas formas de exclusão.

Ao subverter as perspectivas tradicionais, essa abordagem não apenas critica, mas também sugere a importância de incluir ativamente as vozes daqueles que têm menos poder nas discussões sobre políticas públicas, por meio de processos participativos e inclusivos, com os quais se buscam desenvolver políticas mais equitativas e representativas, além de comprometidas com a justiça social. Nessa perspectiva, toda pesquisa no âmbito das políticas públicas passa a ser uma pesquisa implicada, pois comprometida com a transformação social, não havendo motivos para que uma narrativa oficial, que legitima certo programa público, seja considerada com peso maior que a perspectiva de grupos historicamente marginalizados, por exemplo (BOULLOSA, 2019).

Portanto, é possível depreender que, ao enfatizar a interpretação, a subjetividade e o contexto social (BOULLOSA, 2013), a Mirada ao Revés ressoa

com os fundamentos do pós-positivismo, que rejeita a ideia de uma análise de políticas neutra e objetiva.

4.3 A autora implicada

Boullosa (2019) postula que, ao se produzir conhecimento no âmbito dos estudos de políticas públicas, sob uma perspectiva crítica, desenvolve-se uma pesquisa não apenas aplicada, mas, em realidade, implicada, na medida em que ela traz a lume a reflexividade que atravessa a sua construção, vale dizer, em como o pesquisador precisa refletir constantemente sobre seu papel e sobre como suas escolhas, valores e experiências pessoais influenciam sua pesquisa, tornando-o, portanto, parte integrante do processo de investigação.

Feitas estas considerações, faz-se necessário esclarecer que eu sou uma mulher cisgênero, branca, nascida numa família periférica, originária do interior de Minas Gerais, em que estudar foi um privilégio não franqueado aos meus pais. Vi meu pai falecer precocemente, sem conseguir se aposentar, mas a pensão por morte que deixou à minha mãe (que jamais se aposentou) permitiu que eu e meu irmão pudéssemos estudar e conquistar nossa emancipação social e financeira.

Também fez parte da minha infância e juventude acompanhar, na família, as dificuldades das mulheres para se aposentarem ou mesmo para terem alguma forma de autonomia econômica. Acredito que isto tenha norteadado minha dedicação aos estudos e também as minhas escolhas profissionais, na fase adulta.

Há nove anos sou procuradora federal, e, como primeira lotação, vivi no Acre por mais de 5 anos, onde exerci a Chefia da Procuradoria do INSS no Estado. Lá, viajava para visitar e auxiliar na capacitação de servidores das agências do INSS e também para realizar audiências previdenciárias, voltadas para definição acerca da (in)existência do direito das partes aos benefícios que pleiteavam na Justiça, pois o INSS havia indeferido seu requerimento administrativamente.

Por várias vezes, acessei locais isolados via terrestre, aos quais só se chega de barco ou avião e onde o INSS se faz presente, muito esporadicamente, via

PrevBarco¹⁵. Também presenciei histórias de pessoas que viajavam mais de três dias de barco, Amazônia adentro, a fim de participarem das audiências, sendo comum, especialmente às mulheres, haver dificuldade em lastrear o seu pleito, já que em sua maioria havia parca documentação comprobatória de labor em regime de subsistência (quando se releva a ausência de recolhimentos formais de contribuições ao FGRPS), e menos ainda em nome próprio. Em complemento, boa parte dessa população é nômade (migra entre os seringais) e rotineiramente perde a documentação que poderia ser útil na formulação de requerimentos de aposentadorias e demais benefícios, em enchentes e outras intempéries. Ou seja, vi, na prática, como apenas os números e dados estatísticos, tão caros às “políticas públicas baseadas em evidências”, não refletem a dura realidade desse povo.

Em seguida, fui Coordenadora do Núcleo de Matéria Previdenciária e Assistencial da Procuradoria Regional Federal da 1ª Região por 3 anos, inclusive no período da pandemia da COVID-19. Nesse cargo, fui responsável por coordenar a atuação judicial do INSS nos 13 Estados que à época compunham a Regional (AC, AM, AP, BA, GO, MA, MG, MT, PA, PI, RO, RR e TO), além do Distrito Federal. Ali, tive a oportunidade de ter uma visão macro acerca das vicissitudes da política pública previdenciária no país (pois boa parte daquilo que não é reconhecido administrativamente, pela autarquia, torna-se demanda judicial) e acompanhei o início da automação levada a cabo pelo INSS, na apreciação dos requerimentos a ele formulados, inclusive com franco incremento dos indeferimentos, especialmente à população feminina.

Talvez por isto, filio-me tão naturalmente aos estudos críticos no campo de políticas públicas, e não sob um viés subversivo, mas sob com um enfoque ao mesmo tempo reflexivo e prático, já que minha profissão denuncia diuturnamente a urgência no aperfeiçoamento dessas políticas, para que mais pessoas consigam sobreviver dignamente e ter condições materiais mínimas de implementarem sua revolução pessoal, assim como eu e meu irmão tivemos a nossa.

Além disso, venho, há 4 anos, dedicando-me à construção de uma aplicação dentro da Procuradoria Federal, voltada para automatizar os cálculos das ações previdenciárias no bojo das quais o INSS resulta condenado. Nesse papel de

¹⁵ Os PREVBarcos são unidades flutuantes da Previdência Social, que levam serviços previdenciários para comunidades ribeirinhas, indígenas e quilombolas e chegam a regiões isoladas, onde não existem agências do INSS ou entidades conveniadas via INSS Digital.

designer, comecei a compreender como as escolhas de desenho dos objetos técnicos afetam os seus destinatários e como é relevante manter a permeabilidade ao longo dessa construção, caso se deseje assegurar um comprometimento com a melhoria da rotina dos seus usuários, para além da funcionalidade das ferramentas inicialmente idealizadas.

O fato de ter trabalhado, direta e indiretamente, com o INSS ao longo destes últimos dez anos, facilitou a minha compreensão acerca do tema objeto desta dissertação, embora não tenha influenciado na obtenção dos dados aqui utilizados, pois todos eles ou foram obtidos a partir de fontes públicas, ou por meio de demandas formalizadas via Lei de Acesso à Informação – LAI, sem qualquer privilégio ou facilitação (tanto que veremos, mais à frente, que algumas demandas de acesso a dados, realizadas por meio da LAI, não foram atendidas, como sói acontecer com qualquer outra pessoa que formaliza pedidos de igual teor).

Por isto, conhecer o trabalho de Madeleine Akrich tem sido de grande valia, não apenas para viabilizar o tom pragmático que pretendo implementar neste estudo, mas, também, no desempenho de minhas funções profissionais.

4.4 Método axiológico de avaliação

O método de avaliação axiológica é uma abordagem que foca nos valores subjacentes e nos julgamentos de valor envolvidos na avaliação de programas e políticas públicas. Essa metodologia reconhece que as avaliações não são neutras e que os valores influenciam a definição de critérios, a interpretação dos resultados e até os próprios objetivos de uma política pública. Ela ainda envolve a identificação e a análise dos valores que orientam as decisões e os objetivos de políticas e programas, o que pode incluir valores éticos, sociais, culturais e econômicos.

Um dos principais defensores e teóricos deste enfoque na avaliação no contexto de políticas públicas é Ernest House (2015), que contribuiu significativamente para o desenvolvimento da "avaliação deliberativa", uma abordagem que considera normas e valores éticos nos processos de avaliação. Outro importante teórico é Michael Scriven (1967), que introduziu ideias sobre a importância de critérios axiológicos em suas discussões sobre avaliação formativa e somativa (BOULLOSA, 2024).

Na perspectiva de Frank Fischer (2016), a avaliação axiológica é um método de análise de políticas públicas que enfatiza a importância de valores, ética e interpretação social no processo de avaliação. Fischer é conhecido por sua abordagem deliberativa e crítica, que busca ir além dos métodos tradicionais de avaliação centrados apenas em resultados quantitativos ou eficiência técnica.

O autor argumenta que as políticas públicas são inevitavelmente guiadas por valores sociais e políticos, de modo que qualquer avaliação deve reconhecer, analisar e deliberar sobre esses valores, até mesmo como um imperativo ético. Além disso, uma avaliação axiológica deve incluir processos deliberativos que envolvam todos os *stakeholders* relevantes, permitindo uma discussão aberta sobre os valores e o significado da política em questão (FISCHER, 2016).

Fischer defende o uso de uma abordagem interdisciplinar, que combine ciências sociais, ética e ciências políticas para entender o contexto e as implicações das políticas, além da incorporação de métodos interpretativos que analisem como as políticas são construídas e comunicadas, entendendo as narrativas e discursos políticos subjacentes. Também é enfatizada a importância de se considerar o contexto cultural, social e histórico em que uma política é implementada, reconhecendo que diferentes contextos podem afetar a interpretação e a eficácia das políticas.

Sob o prisma do resultado, Fischer defende que a avaliação deve buscar empoderar os *stakeholders* através de um processo inclusivo, que valorize suas experiências, perspectivas e valores, considerando as implicações éticas e sociais das políticas. Ou seja, a pesquisa, para Fischer, não deve buscar apenas a objetividade, mas sim integrar a subjetividade e o diálogo deliberativo. Influenciado pela teoria crítica de Habermas, o autor destaca a importância da "virada argumentativa", em que as conclusões de uma análise de políticas públicas são compreendidas como argumentos construídos a partir de dados empíricos, interpretações, valores e julgamentos (FISCHER, 2016).

Em uma avaliação axiológica, o conceito de "valor" é central e multifacetado; ele não se refere simplesmente a preferências pessoais ou a julgamentos subjetivos, mas sim a princípios, crenças e normas que orientam as decisões e ações humanas, que, por sua vez, informam o que consideramos importante e desejável em um determinado contexto. Na avaliação axiológica, esses valores são explicitados e

analisados para entender como eles influenciam o processo de avaliação e a interpretação dos resultados (BOULLOSA, 2024).

Com efeito, na avaliação axiológica, os valores comportam diferentes dimensões, apresentando-se ora como princípios orientadores do comportamento e das decisões individuais e coletivas adotados no contexto do programa ou política pública; ora como as preferências e prioridades (explícitas ou implícitas) dos diferentes *stakeholders* (atores envolvidos) em relação aos diferentes resultados de um programa ou política; ou, ainda, como critérios de avaliação, que podem ser quantitativos ou qualitativos, mas que devem, em qualquer caso, refletir os paradigmas relevantes para a avaliação, segundo os valores orientadores e as preferências da multiatorialidade implicada no programa público a ser avaliado.

Não há que se descurar da assimilação dos valores também como elementos interpretativos, já que, na assumida reflexividade existente na avaliação axiológica, também os valores do avaliador influenciarão na estratégia metodológica e no resultado da avaliação a ser realizada, de modo que a transparência se torna elemento essencial para que a avaliação axiológica adquira legitimidade enquanto método (FISCHER, 2016).

Por fim, a avaliação axiológica não apenas utiliza valores como critérios, mas também pode fornecer informações sobre os valores que são efetivamente promovidos ou comprometidos por um programa ou política pública, podendo levar a um entendimento mais profundo das consequências éticas e sociais do programa ou política, para além de sua eficácia técnica (BOULLOSA, 2024).

Em resumo, o valor em uma avaliação axiológica é um conceito rico e multidimensional que engloba princípios éticos, preferências, critérios, interpretações e resultados. A identificação e a análise desses valores são essenciais para realizar uma avaliação significativa e justa, fornecendo uma compreensão mais completa e contextualizada do impacto de um programa ou política pública.

4.5 Modelo discursivo-valorativo de avaliação de políticas públicas

Na seara da avaliação axiológica, insere-se o modelo discursivo-valorativo para avaliação de políticas públicas e programas públicos, também denominado de método AV-VA.

Trata-se de um modelo desenvolvido por Rosana Boullosa (2024), que é focado na interrelação entre os valores e as práticas discursivas. A proposta desse modelo é analisar como os valores culturais, sociais e pessoais influenciam e são refletidos nos discursos, ao sugerir que o discurso não é apenas um veículo para a transmissão de informações, mas também um espaço onde valores são negociados, afirmados ou contestados.

O modelo AV-VA é assim representado pois ressalta o trânsito de valores existente nos diversos discursos que permeiam qualquer programa público, permitindo que os discursos e valores que os informam sejam mapeados, considerando a discursividade e a retroalimentação que esses valores e discursos exercem sobre o objeto avaliado. Trata-se, pois, de um modelo que traz a lume o movimento que vai dos argumentos para os valores e dos valores para os argumentos (BOULLOSA, 2024).

O modelo em questão se preocupa em entender como os discursos podem promover a mudança social e cultural, ao questionar ou reforçar determinados valores. Diferentemente de abordagens puramente linguísticas, este modelo incorpora elementos da análise crítica do discurso, enfatizando o papel dos valores na construção de significado, constituindo, também, uma ferramenta útil para examinar como instituições e indivíduos utilizam o discurso para moldar percepções e ações sociais, desvendando as camadas de significados e significações que os valores culturais impõem sobre o discurso (BOULLOSA, 2024).

Em termos operacionais, o modelo AV-VA trabalha com duas matrizes valorativas: uma primeira, referente ao quadro de valores relacionados ao objeto de análise, também chamada de valorativo-indutiva, que posteriormente auxiliará o avaliador na validação interna dos resultados encontrados; e uma segunda, denominada matriz secundária, ou normativo-valorativa, que é integrada pelos valores que representam os conceitos ou noções que orientarão o processo avaliativo propriamente dito, e que permitirão ao avaliador realizar a validação externa dos resultados. A correlação entre essas duas matrizes se dá por meio de um contexto e perguntas ou critérios avaliativos, que, uma vez respondidos, ensejarão a formação de um mapa de investigação avaliativa. A interpretação desse mapa ocorre, por sua vez, por meio de uma atividade dialógica do avaliador, que formará, assim, a sua síntese ou juízo avaliativo. E, como visto, as matrizes

valorativas (interna e externa) serão usadas como forma de contrafação desse juízo avaliativo, retornando-se, assim, ao início do processo (BOULLOSA, 2024).

No momento de se responderem aos critérios ou às perguntas avaliativas, é admitido o uso de diversos instrumentos de pesquisa, de modo que se conclui que o método AV-VA visa, justamente, sistematizar o uso da criticidade e dos valores, ínsitos a todos os atores envolvidos na consecução de políticas públicas, inclusive do próprio avaliador, na avaliação dessas políticas, em total alinhamento com a escola dos estudos críticos em políticas públicas. A representação esquemática desse método de avaliação se encontra disposto na figura 4, a seguir.

Figura 4: Modelo discursivo-valorativo para a avaliação de políticas públicas e seus instrumentos



Fonte: BOULLOSA, 2024

4.6 Estratégia avaliativa

A estratégia avaliativa deste trabalho envolve, como visto, a avaliação axiológica, tendo especificamente o modelo discursivo-valorativo (AV-VA) como método. Para tanto, vamos primeiramente trazer a lume a matriz epistemológica que abarcará a inteireza deste processo avaliativo, responsável por dar-lhe coesão, na medida em que configurará o quadro ou a estrutura conceitual que será utilizada para entender e organizar o conhecimento a ser produzido e abordado.

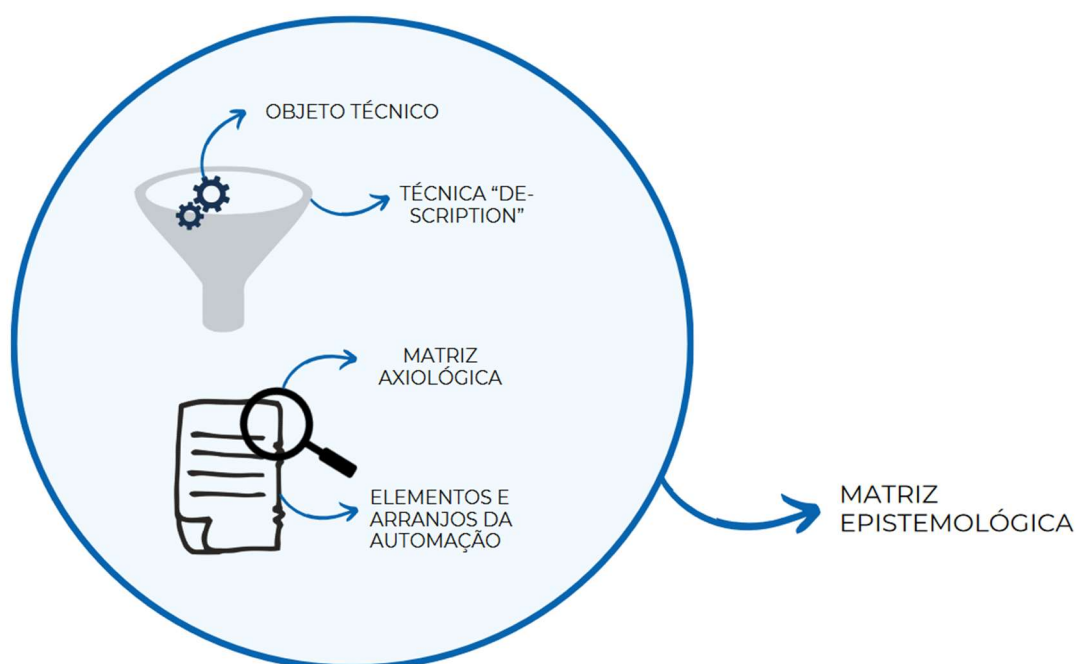
Conforme já explicitado nos itens imediatamente anteriores, tal matriz consiste nos estudos críticos de políticas públicas de natureza pós-positivista, tal como postulado por Frank Fischer (2016) e proposto pela Mirada ao Revés (BOULLOSA, 2013, 2019), que será complementada por estudos feministas interseccionais, especialmente sob o viés do empoderamento social, na esteira do que é sustentado por Joice Berth (2019).

Em seguida, promoveremos a leitura dos instrumentos técnicos componentes da automação do reconhecimento de direito à aposentadoria por idade, a fim de obtermos o contexto e a base valorativa subjacentes à sua construção, bem como a identificação dos elementos componentes desse instrumento técnico que serão objeto de avaliação, mediante submissão à matriz valorativa secundária, a ser construída em seguida. Ou seja, a um só tempo, a aplicação da “*de-description*” enquanto técnica nos permitirá obter boa parte dos elementos necessários para a construção da matriz valorativa primária, bem como nos indicará quais elementos da automação levada a cabo pelo INSS, na apreciação do direito à aposentadoria por idade, serão submetidos à matriz valorativa secundária.

Na construção da matriz indutivo-valorativa, ainda serão realizadas entrevistas não estruturadas, com roteiro, com atores envolvidos em setores estratégicos na construção da automação da apreciação do direito à aposentadoria por idade, a fim de extrairmos os argumentos (explícitos e implícitos) utilizados pela multiatorialidade diretamente envolvida com o processo, complementando, assim, a nossa matriz axiológica primária.

A construção da nossa matriz axiológica secundária, por sua vez, consistirá na definição do conjunto de valores essenciais que guiarão este processo avaliativo. Essa matriz é formada por noções fundamentais que ajudam a construir uma “lente normativa”, a ser utilizada na formulação das perguntas avaliativas. No caso, construiremos a matriz valorativa decompondo a cidadania digital, a fim de extrair valores ou noções essenciais na conformação do programa público de automação do reconhecimento de direito à aposentadoria por idade, a fim de que ele esteja comprometido com o fortalecimento da democracia no país.

Figura 5: Esquema da metodologia aplicada ao presente trabalho



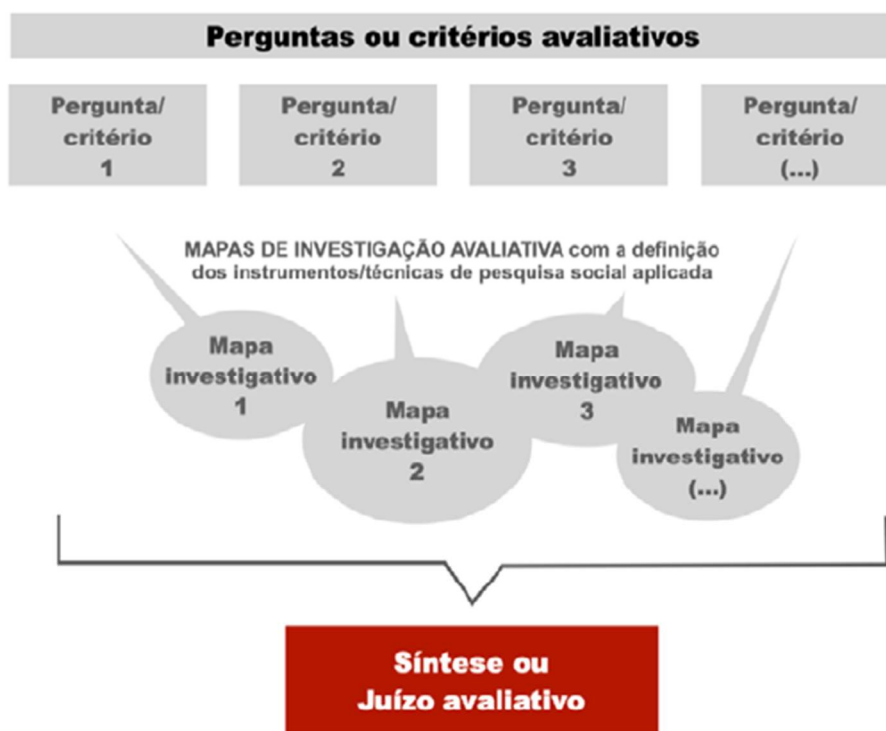
Fonte: elaboração própria, 2024

Sabe-se que, em se tratando de pesquisa ancorada em estudos críticos, desde o início se reconhece que a identificação dos valores componentes da matriz valorativa consiste numa atividade influenciada pelos valores e experiências do próprio avaliador, questionando as motivações e percepções por trás das escolhas conceituais – e não nos furtamos ou nos furtaremos desse dever epistemológico. Por outro lado, a escolha dos conceitos que comporão a nossa matriz normativo-valorativa não se revela como mera liberalidade, pois eles precisam enfatizar um diálogo com projetos democráticos de sociedade, além de guardar uma finalidade prática, pois tal escolha orientará a criação dos critérios discursivos necessários para a transformação social desejada (BOULLOSA, 2024).

A partir da definição dos valores componentes de nossa matriz axiológica secundária, partiremos para a definição das perguntas avaliativas, que precisarão ser respondidas, a partir do uso dos instrumentos de pesquisa que serão a seguir esclarecidos. Esse movimento de construção da matriz axiológica (primária e secundária), bem como das perguntas avaliativas, ajudar-nos-á a construir um mapa discursivo, que refine a "lente interpretativa" ao longo do processo, integrando, como visto, o próprio avaliador na multiatorialidade implicada no processo avaliativo. O objetivo final é criar uma lente densa e articulada, que reflita compromissos com um projeto democrático de sociedade, integrando significados e valores importantes

para a eficácia não apenas do ponto de vista quantitativo, mas, também, qualitativo, da automação do reconhecimento de direito à aposentadoria por idade no país. Essa lente, por sua vez, permitirá que efetuem um juízo avaliativo do programa em espeque.

Figura 6: Síntese da passagem das perguntas/critérios para a síntese/juízo avaliativo



Fonte: BOULLOSA, 2024

4.7 Instrumentos de pesquisa

A fim de delimitar a primeira grande matriz epistemológica, que, como visto, permeará a integralidade do trabalho, adotamos a revisão bibliográfica, pela perspectiva analítica da bola de neve. Para tanto, tomamos como ponto de partida “artigos sementes” de Rosana Boullosa e de Frank Fischer, além de estudos interseccionais feministas, que, à medida que se refiram a outros conceitos ou elementos potencialmente úteis para o desenvolvimento das ideias deste trabalho, passarão a configurar, também, objeto de pesquisa, contribuindo, destarte, para a construção desta grande moldura dentro da qual está inserido o presente estudo.

Para levar a cabo a avaliação pretendida, realizaremos a leitura dos instrumentos técnicos da automação do reconhecimento de direito à aposentadoria

por idade, que vem sendo operacionalizada pelo INSS, valendo-nos, para tanto, da técnica da “*de-scription*”, proposta por Madeleine Akrich, a fim de descortinar os principais arranjos, contextos e valores que permeiam tais instrumentos, de modo que venham a compor a matriz primária, ou indutivo-valorativa, do nosso mapa avaliativo.

A fim de se extraírem os principais argumentos da multiatorialidade diretamente comprometida com o objeto avaliado, realizaremos quatro entrevistas não estruturadas, com roteiro, com representantes de cada um dos setores do INSS envolvidos no desenvolvimento da automação da apreciação de direito à aposentadoria por idade.

Para complementar a matriz valorativo-indutiva, consideraremos documentos extraídos da comunidade epistêmica diretamente envolvida, a partir dos quais será realizada análise documental e de significado, a fim de se extraírem mais argumentos presentes na configuração da automação do reconhecimento do direito à aposentadoria por idade.

Nosso intento é de que, em seguida, os elementos e argumentos colhidos a partir dessas entrevistas, dos documentos e da “*de-scription*” sejam analisados, sob a lente valorativa da cidadania digital, a fim de identificar-se o grau de restrição de acesso ao benefício de aposentadoria por idade que os diferentes públicos potencialmente beneficiários vêm sofrendo, a partir da implementação da automação do seu processo de reconhecimento de direito, além de eventuais outros problemas que dialoguem com a nossa matriz normativo-valorativa.

Porém, no intento de trazer mais clareza quando da aplicação da “*de-scription*”, vamos, antes, realizar uma análise bibliográfica da própria técnica em questão, também sob a perspectiva da bola de neve. Para tanto, serão abordados textos que esclarecem a corrente de pensamento na qual está inserida a criadora da “*de-scription*”, bem como artigos que dizem respeito à conformação e à aplicação prática da técnica.

Na sequência, partiremos para a construção de nossa matriz normativo-valorativa, a partir de conceitos que identifiquemos como relevantes para estarem presentes numa automação comprometida com o fortalecimento da cidadania digital no país. Como o conceito de cidadania digital não é um elemento pronto, utilizaremos as noções de cidadania trabalhadas por Evelina Dagnino (1994; 2004); a compreensão de cidadania digital explorada por Rafael de Paula Araújo, Cláudio

Penteado e Marcelo dos Santos (2004), além do próprio texto constitucional, a fim de construir tal matriz normativo-valorativa.

O instrumento para estudar as noções de cidadania e cidadania digital será a análise bibliográfica, igualmente na perspectiva analítica da bola de neve, ao passo que a extração de valores a partir da Constituição Federal será calcada, prevalentemente, na análise documental. Ainda utilizaremos as obras literárias Torto Arado, de Itamar Vieira Junior (2019) e Quarto de Despejo, de Carolina Maria de Jesus (2022) como reforço argumentativo e base contextual para os valores que comporão nossa matriz axiológica secundária.

Considerando que esta é uma pesquisa que se insere nos estudos críticos de políticas públicas, que por sua vez se baseiam na construção de argumentos devidamente contextualizados em tempo e espaço bem identificados, entendemos que a Literatura incentiva a exploração de intertextualidade, permitindo que seja criado um diálogo também entre textos literários e os demais tipos de discurso a serem adotados neste estudo, fortalecendo nossas ideias e amparando a forma pela qual serão discutidas e reinterpretadas.

Essas referências, na nossa percepção, ainda ajudam a situar o argumento no contexto contemporâneo da crítica literária e a demonstrar o impacto da Literatura na interpretação e análise do fenômeno da cidadania digital, segundo as lentes valorativas que serão dela extraídas. Ao integrar essa abordagem, acreditamos que nosso texto não apenas ganhará em profundidade, mas contribuirá para uma compreensão mais rica e multidimensional dos tópicos abordados.

Por fim, a avaliação, propriamente dita, do programa de automação do reconhecimento de direitos à aposentadoria por idade, dar-se-á, em menor medida, por análise bibliográfica e precipuamente por meio de análise documental e estudo de significado, oportunidade na qual serão analisados os dados fornecidos pelo INSS, via LAI, a respeito das concessões e dos indeferimentos automáticos de aposentadorias por idade, no período analisado. Tais dados serão estruturados na forma de painel, com auxílio da ferramenta Power BI, a partir da qual procuraremos tornar visual a conformação do programa em estudo, para as seguintes categorias de atores, conjugando gênero com clientela: homem/urbano; homem/rural; mulher/urbano e mulher/rural.

Além disso, pretende-se realizar análise de significados, a partir da contemporização de programações completas e eventuais materiais acessórios de

fóruns e congressos onde se debatem, de maneira estruturada, temas voltados à Previdência Social e especificamente ao nosso objeto de estudo, com os argumentos extraídos das matrizes indutivo-valorativa e normativo-valorativa.

Por fim, será objeto de análise o “diálogo” formal e institucional do objeto técnico deste estudo com os cidadãos, realizando-se, assim, observação simples e análise de significado dessa interlocução, tendo-se em conta os mesmos valores e argumentos extraídos da automação e da multiatorialidade que com ela interage.

Ao cabo deste esforço avaliativo, espera-se conseguir apontar como a automação do reconhecimento do direito à aposentadoria por idade tem se constituído em instrumento de implementação ou reforço de cidadania digital para os diferentes públicos segmentados, a partir dos dados e demais elementos apurados.

Uma demonstração esquematizada da metodologia proposta é a que se encontra disposta em figura 7.

Figura 7: Estrutura da pesquisa pretendida

FASE		ETAPAS	INSTRUMENTOS
1	Delimitação da matriz epistemológica	1	Análise bibliográfica/bola de neve
2	Construção da matriz indutivo-valorativa (ou primária)	1	Leitura segundo a técnica da “de-scription”
		2	Entrevistas não estruturadas, com roteiro
		3	Análise de significado + análise documental
3	Construção da matriz normativo-valorativa (ou secundária)	1	Análise bibliográfica/bola de neve
		2	Análise literária/documental
4	Avaliação da implementação da automação do reconhecimento de direito à aposentadoria por idade	1	Análise documental + análise de significado
		2	Observação simples + análise de significado

Fonte: elaboração própria, 2024.

4.8 A técnica da “*de-description*” como método de decodificação do objeto técnico

Constitui objeto de avaliação, no presente trabalho, a automação do reconhecimento do direito à aposentadoria por idade, tal como vem sendo operacionalizado pelo INSS. Tal processo envolve a submissão de requerimentos do benefício previdenciário a um fluxo automatizado, que pode passar por algumas ferramentas desenvolvidas especificamente para essa atividade. Considerando que essas ferramentas são apresentadas de forma hermética, por se referirem a um nicho muito específico de política pública, e, ainda, com fluxos muito particulares, torna-se recomendável que, antes de se submeter o instrumento técnico representado pela automação em questão à avaliação axiológica, o próprio instrumento seja decodificado, a fim de não apenas tornar a sua compreensão mais apreensível para a gama de atores afetada pelo instrumento, mas, também, para que possam ser identificados o contexto e os principais valores que o constituem – condições indispensáveis num cenário de avaliação valorativa.

Assim, para auxiliar na tarefa de decodificação da automação em estudo, será chamada à interlocução a técnica da “*de-description*”, tal como formulada por Madeleine Akrich.

Madeleine Akrich é uma proeminente socióloga francesa cujo trabalho influenciou significativamente as discussões contemporâneas acerca da interação entre tecnologia, sociedade e inovação, sendo reconhecida por suas contribuições inovadoras à “sociologia da tecnologia”, um campo de estudo voltado para explorar como as tecnologias são profundamente enraizadas nas estruturas sociais, políticas, culturais e econômicas. Akrich é uma figura chave na Teoria do Ator-Rede, uma vertente da sociologia que ganhou espaço na França a partir da década de 1980 e que investiga as intrincadas conexões formadas por atores humanos e não-humanos no funcionamento das sociedades modernas.

Essa Teoria propõe que a rede social é formada não somente a partir da interação entre humanos, como até então se defendia nas primeiras escolas da sociologia (dentre elas, a de Weber), mas também decorre da interação entre humanos com os mais diversos elementos disponíveis no meio, tais como animais, plantas, eletricidade, e, mais modernamente, artefatos tecnológicos (não-humanos). A concepção destes últimos elementos como atores retira-lhes a passividade que

até então prevalecia no campo da sociologia, inserindo-os na rede social e admitindo que eles também possuem capacidade de interferir nas relações existentes entre humanos, inclusive modificando-as. Adota-se, portanto, uma simetria entre esses atores, rompendo-se com a dicotomia normalmente estabelecida entre natureza e cultura, ou entre sociedade e tecnologia. Em vez disso, todos os atores são vistos como possuindo o mesmo potencial para influenciar a rede (LATOUR, 2005).

Nesse contexto, o termo “rede” seria o unificador de todas as relações estabelecidas entre humanos e não-humanos, a partir das quais o mundo seria continuamente feito e refeito, de modo tal que um elemento social seria, também, técnico e um elemento técnico seria parcialmente social. Dito de outro modo, a rede estabelecida entre humanos e não-humanos não seria fruto nem de puro determinismo tecnológico, nem somente de um construtivismo social, mas resultado de um entrelaçamento de ambos os conceitos (AKRICH, 1992).

Já a interação entre todos os atores dessa rede, sejam eles humanos ou não-humanos, dar-se-ia por meio da “tradução”, um outro elemento relevante da Teoria do Ator-Rede, que corresponde à interpretação dada por um ator aos interesses expressados por outro. Essa tradução se vale da semiótica, especialmente porque há diferentes categorias de atores em interação nessa rede, que precisam, portanto, interpretar os signos apresentados por um grupo de atores e traduzi-los para sua realidade, por meio de outros signos que lhes façam sentido (AKRICH, LATOUR, 1992).

Por fim, quanto mais interações e traduções houver nessa rede, mais ela estará fortalecida e mais ela terá condições de se manter ativa e relevante, no tempo e no espaço, ganhando, pois, resiliência (LATOUR, 2005).

Dentro dessa Teoria do Ator-Rede, Akrich elaborou o conceito da “*de-description*”, voltado para explorar especialmente a dinâmica da relação entre tecnologia e seus usuários, enfatizando como os contextos sociais moldam a adoção e o uso dos artefatos tecnológicos. Em seus estudos sobre a sociologia da tecnologia, Akrich descreve a “*de-description*” como o processo de prever e inscrever certos padrões de uso e comportamento nos objetos técnicos durante sua concepção e *design* (AKRICH, 1992). A seguir, sintetizam-se os principais elementos do conceito:

1. Inscrição: os *designers* e engenheiros inscrevem ou incorporam certos *scripts* ou instruções nos objetos tecnológicos. Isso implica que, ao criar uma

tecnologia, os projetistas têm em mente uma ideia de como ela deve ser usada e por quem, de modo que essa inscrição reflete pressupostos levantados pelos *designers* acerca do comportamento do usuário, o contexto no qual o produto será utilizado e as interações esperadas entre humanos e os artefatos produzidos;

2. *Script*: refere-se ao programa de ação embutido no artefato tecnológico. Ele sugere como a tecnologia deve ser usada e qual papel o usuário deve desempenhar, instruindo-o sobre como interagir com ele;

3. *De-description* propriamente dita: no uso real, os usuários podem reinterpretar, modificar ou até mesmo contrariar o *script* inscrito no objeto, um processo que Akrich chama de "*de-description*". Este termo aborda a maneira como os usuários reais interagem com as tecnologias de maneiras não antecipadas pelos projetistas, revelando que eles também são ativos no processo de dar significado e funcionalidade à tecnologia proposta por quem inicialmente a idealizou; e

4. Iteratividade e ajuste: muitas vezes, existe um processo iterativo em que as considerações dos usuários sobre a tecnologia levam a ajustes nos *scripts*. Isso pode resultar em modificações do *design* original ou no desenvolvimento de novos usos não previstos inicialmente.

Como se vê, a "*de-description*" enfatiza que a interação entre tecnologia e sociedade é bidirecional. Tanto os projetistas quanto os usuários contribuem para a conformação do significado e a utilização de um objeto técnico, mostrando que o impacto da tecnologia é influenciado não só pelo seu desenho tal qual inicialmente proposto, mas também pela prática social (AKRICH, 1992).

Contudo, mais que configurar um conceito ou uma proposta de lente para descrever a interação entre usuários e dispositivos de tecnologia, a "*de-description*" ganha relevância pelo seu aspecto crítico. Segundo sua idealizadora, a maior relevância com a sua adoção estaria em se descobrir um caminho de estudo das condições e dos mecanismos sob os quais as relações que definem nossa sociedade e nosso conhecimento acerca dessa sociedade são suscetíveis de reconstrução parcial, a partir da mediação operacionalizada pelos artefatos tecnológicos (AKRICH, 1992, 2018).

Para tanto, a "*de-description*" propõe que se promova uma descrição do processo de criação do objeto técnico que se deseja analisar, movimentando-se constantemente entre os objetos técnico e social e entre o interior e o exterior do próprio objeto técnico. E não só; ao se realizar tal atividade descritiva, deve-se

atentar ao vocabulário usado, já que, tal como apontado na Teoria do Ator-Rede, atores humanos e não-humanos se expressam em linguagem diferentes, de modo que uma estratégia para vencer o vocabulário hermético de cada grupo específico de atores (humanos e não-humanos) seria valer-se da semiótica, que é voltada a interpretar signos dentro de contextos, que podem ser sociais ou culturais. A partir dessa descrição, com ênfase no vocabulário, advirão indicativos de como o grau de composição de um objeto técnico restringe a forma como os atores humanos se relacionam entre si e com o objeto técnico.

Um outro foco de atenção da autora, ao abordar o uso da “*de-scription*”, constitui em descrever os mecanismos elementares de ajustes do objeto técnico, nas situações nas quais o interno e o externo dos objetos não se relacionam bem. Segundo ela, nessas situações de descompasso haverá negociações, discordâncias entre os usuários ideais e os reais que acabarão por revelar a natureza dos acordos estabelecidos entre os atores e os projetistas, além de como tais acordos podem remodelar o objeto e como este pode vir a ser usado, na prática.

Com efeito, longe de constituir um elemento insípido, Akrich (2018) sustenta que por trás de um desenho de uma tecnologia está um conjunto de previsões (julgamento preditivo) a respeito de quais atores estarão envolvidos e como será a dinâmica de sua relação. Nesse contexto, os objetos técnicos podem vir a definir não somente os atores, mas também como ocorrerá as interações entre eles. Além disso, o objeto técnico pode apresentar maior ou menor plasticidade, no sentido de se adequar mais ou menos às necessidades apontadas pelos usuários reais, a depender das forças assumidas quando um objeto é projetado (distribuição das forças), ou seja, do grau de comprometimento do desenho de um objeto técnico em conformar uma realidade.

Portanto, a tecnologia também pode ser desenhada para acessar determinado grupo de atores desejados ou para conformar o desenho da sociedade desejada, incluindo-se o espaço no qual se movem e as maneiras pelas quais interagem. Em um grau máximo, determinado objeto técnico pode vir a promover a exclusão moral de um ou alguns grupos de usuários, ou mesmo estabelecer controle social, penalizando quem tem comportamento divergente do esperado.

Uma outra dinâmica que pode ser descortinada a partir da aplicação da “*de-scription*” diz respeito a como os objetos técnicos distribuem os custos das interações na rede, segundo uma lógica nominada de “geografia de delegação”, que

indicaria o que passa a ser assumido pelo objeto técnico e o que passa a ser delegado para os usuários. Nesse sentido, a maior parte do trabalho dos projetistas consistiria em definir o que será delegado a quem, e isso se tornaria observável a partir da descrição do roteiro de criação do objeto técnico. Por exemplo, uma dentre as decisões dos projetistas pode ser o que será feito pela automação e o que será deixado para a ação humana, de modo tal que novas tecnologias podem levar a novos arranjos de coisas e pessoas, mas não só. Elas podem, até mesmo, gerar e neutralizar novas formas de conhecimento e de causalidade, já que, quanto mais um determinado objeto técnico for usado, mais o seu *script* será naturalizado numa rede de atores e assumido como “a forma correta” de promover determinada interação entre a tecnologia e os usuários.

Isso, ao longo tempo, pode fazer, até mesmo, com que os objetos determinem algumas estruturas sociais, neutralizando alguns comportamentos incentivados pela tecnologia e despolitizando relações sociais (por exemplo, a falta de acesso de um determinado grupo social a um objeto técnico pode vir a ser interpretado não como fruto de uma escolha no momento do desenho do objeto, mas, simplesmente, porque o grupo excluído não se adequou de maneira suficiente para tornar-se um potencial grupo de usuários).

Em outro extremo, Akrich (1992) aponta que o desenho de um objeto técnico pode promover uma definição mais ampla de cidadania (esta compreendida como sendo participativa, democrática), desde que esteja suficientemente aberto a ajustes, por parte de seus projetistas – mas que certamente também envolverá, em alguma medida, negociações entre o *designer* e o usuário em potencial (usuário projetado e usuário real).

Ou seja, diferentemente do que se pode inicialmente pensar, objetos técnicos possuem força política, e a “*de-description*” auxiliaria a descortiná-la (AKRICH, 1992).

4.9 Demais referenciais normativos da pesquisa

A fim de construir a matriz indutivo-valorativa desta pesquisa, além da aplicação da técnica da “*de-description*” para obtenção dos argumentos (explícitos) do próprio objeto, faremos, também, uso de entrevista não estruturada, com roteiro, para obtenção dos argumentos (explícitos/implícitos) da multiatorialidade envolvida no processo da automação do reconhecimento do direito à aposentadoria por idade.

Participaram da entrevista quatro servidores com mais de 20 anos de serviço público (2 homens e 2 mulheres), sendo 3 do corpo técnico e 1 do nível decisório; 3 autodeclarados brancos e 1 não branco. Todas as entrevistas foram realizadas on-line, entre 04 e 06 de novembro de 2025. Em atenção à confidencialidade dos participantes — universo reduzido em uma mesma organização —, aplicou-se combinação de supressão, generalização e divulgação agregada de atributos. Nos microdados mantiveram-se apenas gênero e tempo de serviço público (generalizado), enquanto raça/cor, posição funcional (técnico/decisório) e datas exatas foram divulgadas apenas em nível agregado. A medida busca assegurar k-anonimato ($k \geq 2$) e observa os princípios de necessidade e minimização da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) (BRASIL, 2018) e as diretrizes éticas da Resolução CNS nº 510/2016 (BRASIL, 2016). Essa abordagem preserva a utilidade analítica e protege os direitos fundamentais dos participantes, tais como privacidade, não discriminação e dignidade.

Figura 8: caracterização sumária dos participantes

ID	Gênero	Tempo de serviço público
E-A	Homem	≥ 20 anos
E-B	Mulher	≥ 20 anos
E-C	Mulher	≥ 20 anos
E-D	Homem	≥ 20 anos

Fonte: Elaboração própria, 2025

A seguir, apresentamos o roteiro da entrevista não estruturada aplicada à multiatorialidade focada:

1. Identificação pessoal (nome, cargo, raça, gênero, tempo de serviço público);
2. Como você descreve os objetivos e premissas da automação de reconhecimento de direito à aposentadoria por idade?

3. Que problema público a automação buscou priorizar (p. ex., tempo de resposta, uniformidade decisória, previsibilidade)?
4. Em que medida a automação teve caráter experimental/piloto e como isso foi gerido?
5. Quais critérios de sucesso foram utilizados (p. ex., tempo de resposta, qualidade/erro, revisão *ex-post*)?
6. A automação demanda ajustes? Quais e por quê?
7. Há riscos ou vieses percebidos (p. ex., impacto diferencial por perfil contributivo ou localização)?
8. Como se dá a mediação de valores entre demandas externas (controle/justiça/controle social) e a estabilização da rede sociotécnica interna?

Por fim, para obtermos os argumentos (extraídos) das comunidades de políticas públicas diretamente envolvidas com o objeto técnico avaliado, serão estudados: os relatórios produzidos pela CGU acerca do tema; os Enunciados e as Decisões Representativas da Controvérsia (DRC) emitidos pelo CRPS (BRASIL. MPS. CRPS, 2025) que tratam de temas diretamente afetados pela automação; e documentos públicos emitidos pela DPU e pelo MPF que criticam a Portaria DIRBEN/INSS nº 1.087/2022, de forma direta ou indireta.

4.10 Materiais de pesquisa

Os dados que serão objeto de análise no capítulo 7.1, referentes ao período correspondente à tomada de decisão por meio da automação (junho de 2023 a julho de 2024), foram obtidos a partir de requerimentos formulados via Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527/2011, por meio da plataforma “Fala.BR”, já que não se encontravam disponíveis em dados abertos do INSS. Já os dados referentes ao período anterior à aplicação da automação na tomada de decisão pela (in)existência do direito à aposentadoria por idade foram obtidos a partir de dados abertos do INSS, disponíveis em sítio eletrônico oficial (INSS, 2025).

Todos esses dados se encontravam no formato .csv e foram compilados e tratados, a fim de que trabalhássemos sob uma mesma categorização. A construção de uma base de dados sólida foi um primeiro desafio que se apresentou ao trabalharmos com os dados obtidos, pois eles não possuem uma homogeneidade,

além de serem bastante volumosos. Contudo, essa etapa de tratamento foi essencial para que, em seguida, conseguíssemos transpô-los para painel *PowerBI*, no endereço a seguir: <[APS 5.pbix](#)>.

Nele, foram feitos recortes apenas de gênero (masculino e feminino) e clientela (urbana e rural), não tendo sido possível avançar para recortes de região e raça por falta desses dados nos sistemas gerenciais de responsabilidade da Divisão de Gerenciamento de Informações (DGIN) do INSS. Também foram excluídos os benefícios concedidos judicialmente, pois nosso foco neste estudo é o comportamento da automação, levada a cabo pelo INSS, na apreciação do direito à aposentadoria por idade, ou seja, como era antes de a automação começar a ser aplicada (junho de 2021 a julho de 2022) e depois de ser aplicada, para a totalidade da clientela do INSS (junho de 2023 a julho de 2024).

Já para se efetuar a análise do item 7.2, o primeiro desafio foi identificar os espaços públicos onde discussões envolvendo o tema da automação do reconhecimento de direitos pelo INSS e demais temas envolvendo a Previdência Social acontecem. Como se trata de temas que envolvem muitos elementos técnicos, percebemos que eles não possuem apelo social que por exemplo pautas como aborto ou anistia de presos políticos - assuntos que rotineiramente engajam nas redes sociais. Por isto, nossa busca se concentrou em fóruns e congressos realizados por entidades: a) de notório conhecimento da comunidade epistêmica; b) em funcionamento há, pelo menos, 10 (dez) anos; c) de abrangência, ao menos, em mais de um Estado da Federação; e d) que viabilize a participação de membros da comunidade e de outros órgãos nos debates organizados. Esta escolha ainda se justifica pelo fato, como será visto em capítulo 5.2, de que a participação democratizadora encontra ambiente favorável em espaços institucionalmente organizados para que se promova uma manifestação qualitativa a respeito da política pública debatida.

Assim, após pesquisas *on line*, e depois de aplicados os filtros apontados acima, chegamos aos seguintes eventos, para nos fornecerem os subsídios para se levar a cabo a avaliação da automação da apreciação do direito à aposentadoria por idade, sob a perspectiva da participação democratizadora:

- Congresso Brasileiro de Direito Previdenciário, realizado anualmente pelo Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP);

- Congresso Previdenciário do Centro-Oeste, realizado anualmente pela Ordem dos Advogados do Brasil de Brasília (OAB/DF);
- Congresso realizado pela Associação Nacional dos Procuradores e Advogados Públicos Federais (ANPPREV);
- Congresso Nacional de Aposentados, Pensionistas e Idosos (CNAPI), realizado pela Confederação Brasileira de Aposentados, Pensionistas e Idosos (COBAP);
- Fórum Interinstitucional Previdenciário (Região Sul – Tribunal Regional Federal da 4ª Região – TRF4), um espaço permanente de diálogo entre advocacia, INSS, MPF e Justiça Federal, com moções e enunciados regionais;
- Congresso Internacional de Gestão da Previdência Social (Congeps), promovido pelo INSS e pelo Ministério da Previdência Social; e
- I Jornada de Direito da Seguridade Social, organizada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Conselho da Justiça Federal (CJF).

Os quatro primeiros eventos ocorrem anualmente, ao passo que o Fórum Interinstitucional Previdenciário (TRF4, 2025) ocorre mais de uma vez ao ano. Por isto, em relação a eles, concentramo-nos nos eventos ocorridos a partir do ano de 2022, mesmo ano da edição da Portaria DIRBEN 1.087/2022, que foi a grande responsável pela configuração da automação investigada nesta avaliação.

Já os dois últimos eventos tiveram apenas uma edição, a saber: o Congeps (INSS, 2022) em 2022 e a I Jornada de Direito da Seguridade Social em 2023 (CJF, 2023).

O nosso foco investigativo foram as programações completas dos eventos, além dos seus anais, apresentações, vídeos, enunciados/relatórios ou notas técnicas emitidos.

Enquanto no Fórum Interinstitucional Previdenciário (TRF4, 2025), no Congeps (INSS, 2022) e na I Jornada de Direito da Seguridade Social (CJF, 2023) o material de pesquisa utilizado tenha sido aquele disponibilizado em links permanentes ou repositórios oficiais, no caso dos quatro primeiros congressos indicados anteriormente foi necessário efetuar requerimento formal, junto aos seus organizadores, já que não havíamos identificado material de pesquisa suficientemente disponível nos respectivos sítios eletrônicos.

Ao todo, foram analisados materiais de 15 eventos (correspondentes a 04 congressos capitaneados pelo IBDP; 04 pela OAB/DF, 04 pela ANPPREV e 03 pela CNAPI), além das 19 reuniões do Fórum Interinstitucional Previdenciário (TRF4, 2025), ocorridas a partir do ano de 2022.

Por fim, para levarmos a cabo a avaliação tratada em capítulo 7.3, valemos-nos dos seguintes documentos:

- Passo-a-passo para requerer aposentadoria por idade urbana (INSS, 2025);
- Passo-a-passo para requerer aposentadoria por idade rural (INSS, 2025);
- Passo-a-passo para preencher autodeclaração rural;
- Carta de Serviços do INSS (INSS, 2025);
- Manual de como solicitar aposentadoria por idade do trabalhador urbano (BRASIL, 2025);
- Manual de como solicitar aposentadoria por idade do trabalhador rural (BRASIL, 2025);
- Manual de como efetuar simulação de aposentadoria (BRASIL, 2025);
- Manual de como cumprir exigências formuladas pelo INSS (INSS, 2025);
- Manual de como efetuar atualização do tempo de contribuição (INSS, 2025);
- Manual de como obter carta de concessão de um benefício no INSS (BRASIL, 2025);
- Apresentação do INSS ao público sobre as regras das aposentadorias (INSS, 2025);
- Tutorial de requerimento de benefícios pelo trabalhador rural (INSS, 2025);
- Cartilha do Segurado Especial (FAQ) (SEBRAE, 2021); e
- Processos administrativos de apreciação de requerimentos de aposentadoria por idade e cartas de exigência, obtidos aleatoriamente no sistema do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), a partir da inserção dos seguintes dados de pesquisa: INSS como réu, assunto “aposentadoria por idade”, data de autuação da mais recente para a mais antiga. Os processos administrativos analisados encontram-se anexados a processos judiciais públicos movidos em face do INSS e autuados sob os seguintes números:
1067529-53.2025.4.01.3500; 1056931-04.2025.4.01.3900; 1125502-
72.2025.4.01.3400; 1037819-76.2025.4.01.3600; 1124966-
61.2025.4.01.3400; 1056447-86.2025.4.01.3900; 1056371-

62.2025.4.01.3900; 1124519-73.2025.4.01.3400; 1066425-
26.2025.4.01.3500; e 1066425-26.2025.4.01.3500 (TRF1, 2025).

5 CONSTRUINDO UMA MATRIZ NORMATIVO-VALORATIVA PARA A CIDADANIA DIGITAL

Zezé voltou à lida, sem estender a conversa. Meu pai não falou o nome de Severo, mas sabia que ele andava de conversa com o povo da fazenda contando história de sindicato, de direitos, de lei. Estava levando essas conversas para os campos de trabalho. Sabia também que o assunto já devia estar no ouvido de Sutério. Zezé deixou de falar na frente do nosso pai, em respeito, mas voltou ao assunto vez ou outra, desconsiderando seu pensamento. Ele não comentava, mas continuou a indagar sobre as mesmas questões, continuava a expor suas ideias. Dos mais velhos ouviu os mesmos argumentos defendidos por Zeca. Dos mais novos ouviu que seus questionamentos faziam sentido, que seus pais, avós, morreram sem possuir nada. Que o único pedaço de terra a que tinham direito, de onde ninguém os tiraria, era a pequena cova da Viração. **Que para aposentar era uma humilhação, pedir documento de imposto ou da terra para os donos da fazenda. Os homens se “amarravam” para entregar alguma coisa, além de explorar o trabalho sem pagamento dos que iam se aposentar. Às vezes chegava o dia de ir para a Previdência e o povo não havia conseguido reunir os documentos de que precisava.** (grifo nosso - Torto Arado, cap. 21 - 1ª Reimpr., 2019, p. 185-187)

O excerto acima foi extraído da obra “Torto Arado”, de Itamar Vieira Junior, em que uma das personagens centrais, Belonísia, narra como era o contexto social na região onde viva, quando uma pessoa completava idade para se aposentar.

A personagem pertence a uma família de negros vivendo em regime análogo à escravidão no entorno da Chapada Diamantina, no interior da Bahia, em meados do século XX. Ela, enquanto mulher negra e periférica, concentra em si várias exclusões sociais, que só se potencializam pelo fato de ter tido a língua cortada, acidentalmente, na infância. Literalmente sem voz, ela se vale, na adolescência, da voz da irmã, Bibiana, mas quando esta parte do local para construir seu próprio núcleo familiar, Belonísia ganha voz a partir da sua potente narrativa.

A partir dela, vemos que a percepção não apenas da personagem em questão, mas de todo o coletivo que ela representa, é de que os trabalhadores rurais do seu entorno não se percebiam como cidadãos, dignos de qualquer contraprestação do Estado ou dos donos das terras em que trabalhavam, em condições desumanas. Tanto que até mesmo a documentação que apenas atestaria os seus anos de suado trabalho precisava ser negociada, e, não raras vezes, não lhes era franqueada ao tempo e modo adequados, a demonstrar que tais trabalhadores não eram vistos como sujeitos de direitos, mas apenas como objetos numa engrenagem em que sua força de trabalho era totalmente descartável.

A obra toda em questão reflete bem o “autoritarismo social”, uma construção cunhada por Evelina Dagnino, uma importante teórica no campo dos estudos de

cidadania, para quem uma das marcas da sociedade brasileira é justamente esse autoritarismo, definido como um “[...] sistema de classificações que estabelece diferentes categorias de pessoas, dispostas nos seus respectivos lugares na sociedade” (DAGNINO, 1994).

Essa estratificação impositiva e autoritária engendra a cultura da exclusão social, que serve especialmente para reforçar os papéis sociais destinados a cada grupo de pessoas, e em cujo contexto qualquer ação estatal ganha tons de benevolência – sem, jamais, voltar-se para a mudança do status quo.

Neste sentido, Dagnino argumenta que esse autoritarismo social configura um dificultador para a implementação da cidadania na sociedade brasileira. Por isto mesmo, compreende a cidadania como elemento que transcende o mero status legal de atribuição de direitos civis, políticos e sociais tradicionalmente concedidos pelo Estado, em tese, a todas as pessoas, propondo uma visão mais ampliada e inclusiva, que incorpora elementos fundamentais relacionados à participação ativa e à luta por reconhecimento, além do respeito às diferenças, sem se descuidar da defesa da igualdade – situação a que a autora se refere como “direito a ter direitos” (DAGNINO, 1994).

Uma primeira dimensão da cidadania para Dagnino, portanto, está envolvida com a participação democrática na sociedade, que se expressa na criação de espaços públicos e na participação ativa dos cidadãos nos processos políticos e na tomada de decisões que afetam suas vidas. O marco formal desse processo se encontra firmado na Constituição Federal de 1988 (“Constituição Cidadã”), que, conforme muito bem apontado pela autora, refletia, já no instante de sua promulgação, o resultado de uma articulação social que se iniciara décadas antes, durante o período de repressão política no país (DAGNINO, 2004).

Embora desde sua origem a cidadania tenha sido ligada a processos formais e sociais de cunho democrático, Dagnino aponta a tendência, não apenas no país, mas internacionalmente, de cooptação de alguns elementos até então característicos do movimento democrático pelo projeto neoliberal, situação que a autora nomeia como sendo uma “confluência perversa”, já que, embora apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva, embora tal identidade de propósitos seja apenas aparente. Contudo, trata-se de uma aparência sólida e cuidadosamente construída: tanto o projeto democrático quanto o neoliberal valem-se de referências comuns,

tornando o campo do discurso um lugar de disputa de significados para referências aparentemente semelhantes, tais como: participação, sociedade civil, democracia, e, até mesmo, cidadania. O enfraquecimento dessa “confluência perversa” envolveria a depuração dos termos usados por um e outro projeto, além do avanço da noção de cidadania, para abraçar outras dimensões das quais o neoliberalismo inevitavelmente se distanciaria (DANGNINO, 2004).

Com efeito, ao passo que o neoliberalismo se preocupa com a cidadania enquanto mera integração dos indivíduos ao mercado, uma concepção democrática de cidadania revela-se comprometida especialmente com sua dimensão cultural, ou seja, com as subjetividades desses indivíduos, que os tornam diferentes entre si e que também compõem suas identidades. Com isto, uma noção de cidadania alinhada com princípios democráticos irá, também, revelar-se como preocupada com meios para se assegurar o respeito às diferenças e à constituição de sujeitos socialmente ativos, que antagonizam com práticas culturais que reproduzem ou normalizam a desigualdade e a exclusão social (DAGNINO, 2007).

Nesse sentido, a cidadania requer o reconhecimento e a inclusão de grupos historicamente marginalizados, por meio da valorização das diferenças culturais, sociais e étnicas, garantindo que todos os grupos tenham voz e representação nos espaços de poder. Ou seja, envolve o incremento da participação social na tomada de decisões, tal como defendido, também, por Subirats (2011):

Se queremos uma democracia viva, se queremos uma política compartilhada, precisamos de espaços e oportunidades que permitam debates abertos, onde se construam ideais e visões também compartilhados. Espaços em que todos e cada um possam intervir. Essas são as bases para poder falar de cidadania, de inclusão social, de uma nova relação com a natureza. Em definitivo, uma sociedade em que valha a pena viver (tradução livre).

Além disso, a cidadania passa pelo empoderamento social, que diz respeito a tornar outros sujeitos, que eram, até então, excluídos do processo de participação social, socialmente ativos, de modo que eles tenham condições de promover uma transformação das relações de poder até então vigentes. Sob esse prisma, Dagnino vê os movimentos sociais como atores cruciais na construção de cidadania, pois eles articulam demandas e pressionam o Estado e a sociedade para expandir direitos e transformar estruturas sociais (DANINO, 1994).

Não se trata, portanto, apenas de incorporar os excluídos a uma estrutura já previamente existente, ou seja, cidadania não envolve, apenas, alargamento da

base de indivíduos reconhecidos como sujeitos de direitos e deveres pelo status quo, mas de uma emancipação social tal que repense a clivagem entre Estado e sociedade, em que aquele seria a fonte de todos os males, e, esta, a fonte de todas as virtudes. Neste aspecto, a cidadania deixa de ser vista como relação apenas Estado-sociedade para compor, também, relações no interior da própria sociedade. Essa ideia significa uma reforma moral e intelectual: um processo de aprendizagem social, de construção de novos tipos de relações sociais, que implicam, consequentemente, a constituição de cidadãos como sujeitos sociais ativos. Mas, para a sociedade, requer também aprender a viver sob paradigmas diferentes com esses cidadãos emergentes, que se recusam a permanecer nos lugares definidos social e culturalmente para eles – marca do “autoritarismo social” (DAGNINO, 2004).

Portanto, para a autora, a cidadania ganha uma compreensão dinâmica, em que os cidadãos são agentes ativos na busca por uma sociedade mais justa e inclusiva, e, nesse contexto, ela deve ser constantemente renegociada e ampliada por meio da ação coletiva e do diálogo entre diferentes setores da sociedade, não se tratando um conceito estanque.

Sem descurar dessas dimensões propostas por Dagnino como elementares de uma concepção atual de cidadania, chama-nos atenção aquela que implica efetivo acesso aos direitos sociais, tais como saúde, educação, moradia, trabalho e previdência (art. 6º da Constituição Federal). Isso porque a garantia desses direitos é fundamental para que todos tenham as condições existenciais mínimas atendidas para participar efetivamente na vida pública. Ou seja, para que o aprofundamento nas noções de cidadania aconteça, é imperioso que ocorra, antes, a implementação de justiça social. Isso implica em implantação de políticas públicas que promovam a redistribuição de recursos e oportunidades, bem como o reconhecimento dos direitos sociais às pessoas, a fim de que se reduzam as barreiras econômicas e sociais até então vigentes.

Sob esse aspecto, como dito, entendemos o reconhecimento ao direito à aposentadoria por idade como um vetor de cidadania, na medida em que implica reconhecimento de direitos sociais aos beneficiários, concedendo-lhes condições mínimas de subsistência, e, também, de inserção no meio social, como titulares de direitos e obrigações que se tornam, a partir do recebimento do benefício. Enquanto os direitos envolvem o recebimento mensal da prestação da aposentadoria, sem descontos indevidos e em data correta, devidamente atualizada monetariamente

(Portaria MPS nº 746, de 13 de março de 2024), os deveres incluem obrigações acessórias, a serem cumpridas pelo beneficiário da aposentadoria, tais como manter seu endereço e correio eletrônico atualizados, bem assim comunicar ao INSS eventual alteração de residência (art. 548, §1º da IN 128/2022).

Inevitável, portanto, abordar como o reconhecimento ao direito de se aposentar representa, a um só tempo, implementar cidadania para os seus beneficiários, mas, também, viabilizar que eles tenham condições mínimas de se colocarem na sociedade como sujeitos de direitos e deveres, e, a partir daí, avancem para galgar as demais dimensões de cidadania, tal como concebida por Evelina Dagnino.

Sucedendo que, como vimos, atualmente o reconhecimento do direito à aposentadoria por idade se dá num contexto de automação do acesso ao INSS, além de automação do próprio processo do reconhecimento do direito em estudo, motivo pelo qual se propõe compreender como cidadania digital, aqui, não apenas aspectos envolvidos com o acesso à ferramenta de automação, em si, pelos interessados (ou usuários, para seguirmos com termos da “*de-scription*”), mas também com o acesso ao próprio benefício da aposentadoria por idade, que está sendo intermediado pela automação.

Insta salientar que o termo “cidadania digital” se revela um conceito em disputa, estando ainda em construção, tanto em termos epistêmicos quanto em termos pragmático e normativo, pois envolve múltiplas dimensões da interação humana com a tecnologia e suas implicações sociais, culturais, políticas e éticas. Ou seja: para além dos diferentes alcances que o termo “cidadania” pode abranger, conforme descreveu-se anteriormente, a alteração da forma de interação entre as pessoas em si e entre as pessoas e o Estado fazem emergir uma nova problematização em torno do conceito, que se revela como a cidadania digital.

Diversos autores exploram a cidadania digital a partir da ótica dos direitos e deveres no ambiente online. Nesse viés, Karen Mossberger, Caroline J. Tolbert e Ramona S. McNeal (2008) sustentam que é essencial proporcionar acesso equitativo à tecnologia enquanto se promovem direitos digitais, como a liberdade de expressão e privacidade, além de deveres que englobam o uso responsável e ético das tecnologias. Em sua obra, os autores exploram como o acesso à internet e as habilidades digitais influenciam a participação social, política e econômica dos cidadãos, mas focam na importância da inclusão digital e em como as

desigualdades no acesso à tecnologia podem impactar a capacidade dos indivíduos de participar plenamente na sociedade contemporânea.

Esse entendimento ecoa em diversos outros estudos acerca da cidadania digital, nos quais percebemos que a acessibilidade ainda é muito vinculada à noção de ciberativismo (ARAÚJO, FREITAS, 2012):

Consideramos ciberativismo o conjunto de práticas realizadas em redes cibernéticas, com o objetivo de ampliar os significados sociais por meio da circulação na rede de discursos e de ferramentas capazes de colaborar na defesa de causas específicas. Trata-se de uma nova cultura de ligação com os assuntos de uma cidadania em contexto global (ARAÚJO, FREITAS, 2012, p.114).

Ou seja, a noção de cidadania digital refere-se, em geral, ao uso responsável, ético e seguro da tecnologia, internet e ferramentas digitais para participar de forma ativa na sociedade e promover alterações na conformação social posta.

Por exemplo, Tambouris *et al.* (2007), ao estudarem experiências europeias de e-participação, identificaram diferentes níveis dos instrumentos então vigentes: e-informação, que atua como um ambiente remoto para fornecer informações aos cidadãos; e-consulta, que oferece um meio de comunicação online para reunir respostas e sugestões do público; e-envolvimento, que diria respeito a mecanismos que, por meio da transparência, asseguram que as preocupações do público sejam compreendidas e consideradas; e-colaboração, que é um canal interativo entre cidadãos e governo, permitindo que os cidadãos participem ativamente do desenvolvimento de alternativas e na identificação de soluções; e e-empoderamento, que facilita e encoraja a transição de influência, controle e formulação de políticas para o público.

Também o Conselho Europeu de 2019, em relação à cidadania digital, adota uma abordagem mais regulatória e focada em políticas, enfatizando a necessidade de criar um ambiente digital seguro e ético, por meio de legislações como o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (GDPR).

Embora esta noção vá ao encontro de ao menos algumas das dimensões propostas por Dagnino na elaboração de uma concepção atual de cidadania, entendemos que, ao se vincular a ideia de cidadania digital à concepção de e-participação (ou webativismo), aparentemente se deixa um pouco de lado a problematização do fato de que, se o próprio Estado se coloca à disposição dos

cidadãos somente por intermédio de ferramentas de automação, automatizando também um de seus escopos, que é a implementação de políticas públicas, é essencial não apenas que o cidadão se relacione de forma desenvolta e segura com tais ferramentas, mas, também (e, quiçá, antes), que essas ferramentas não estejam impedindo ou dificultando o seu acesso às políticas públicas já disponíveis.

Contudo, para que essa percepção crítica emergja, é essencial que outras dimensões em torno da cidadania digital sejam abordadas.

Sérgio Amadeu da Silveira (2010), renomado sociólogo e pesquisador brasileiro, também aborda o conceito de cidadania digital destacando a importância do acesso equitativo e do uso crítico das tecnologias digitais, mas ressalta a necessidade de participação ativa e de modo crítico na cultura digital, o que, segundo ele, envolve a necessidade de alfabetização digital, entendida como a habilidade de navegar, compreender e interagir nas plataformas digitais de maneira consciente e ética.

Para o autor, embora a privacidade, a liberdade de expressão e a proteção dos dados pessoais sejam essenciais para o exercício pleno da cidadania digital, esta não se esgotaria nesses elementos, já que só se tornaria plena quando os cidadãos têm o poder de influenciar as políticas públicas que moldam seus direitos na esfera digital, como vem sendo o caso da automação do reconhecimento do direito à aposentadoria por idade no Brasil.

Essa dimensão nos leva à problematização da exclusão digital, já que a não disponibilização equitativa dos meios de acesso ao ambiente digital, reforçada pela ausência de educação crítica e emancipação no uso das ferramentas digitais disponibilizadas pelo Estado, pode levar a um não desejado quadro de afastamento de cidadãos a políticas públicas, que passem a ser mediadas pelo uso de tecnologias.

Não por outro motivo, Silveira (2010) ressalta a necessidade de infraestruturas que garantam não apenas o acesso aberto à informação e ao software livre - elementos que ele considera fundamentais para a democratização do conhecimento e para o fortalecimento da cidadania digital -, mas também a compreensão da cidadania digital como um conceito que vai além do simples uso de tecnologias, abrangendo a interseção de direitos civis, sociais e políticos no mundo digital.

Nesta mesma toada, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU) tem se destacado por compreender a cidadania digital como um conjunto abrangente de objetivos de desenvolvimento sustentável que incluem diversas áreas sociais, econômicas e ambientais, reconhecendo-a como uma das ferramentas essenciais para a realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

No Brasil, a referência em termos normativos de que se dispõe refere-se ao Projeto de Emenda Constitucional nº 47/2021 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021), de autoria da Senadora Simone Tebet, que busca formalizar a cidadania digital como um aspecto vital da vida contemporânea, promovendo direitos, responsabilidades e a inclusão dos cidadãos na era digital, ao mesmo tempo em que procura enfrentar os desafios que surgem com as tecnologias digitais.

O projeto em questão enfatiza a necessidade de educação e alfabetização digital, reconhecendo que, para exercer plenamente a cidadania digital, os indivíduos devem possuir habilidades e conhecimentos adequados para navegar no mundo digital de forma crítica e segura.

Sempre precursor, o cantor e compositor Gilberto Gil, em sua música “Pela Internet” (GIL, 1997), apesar de adotar um tom otimista e celebrativo quanto ao surgimento da internet, ressaltando a capacidade dessa nova ferramenta para conectar pessoas ao redor do mundo, rompendo barreiras geográficas e culturais e favorecendo a comunicação instantânea, implicitamente também levanta questões sobre exclusão digital e acesso desigual à tecnologia, temas que se tornariam mais aparentes com o tempo. Na música, Gil instiga uma reflexão contínua sobre o papel das tecnologias digitais na mediação das interações sociais e na transformação cultural, chamando-nos a atenção sobre quem tem acesso à internet e como isso influencia oportunidades e participações.

É justamente essa visão mais abrangente da cidadania digital que desejamos adotar neste estudo, ou seja, como uma ampliação da compreensão do conceito de cidadania que Dagnino (1994, 2004, 2007) já nos apresentava, e, não, como propriamente uma nova e diversa concepção, de modo a não se estimular o tratamento de duas espécies de cidadania, quais sejam, a digital e a analógica (ou não digital). Esta definitivamente não é a nossa intenção.

O nosso intento é justamente abordar o uso e a intermediação de TICs pelo Estado na implementação de políticas públicas como uma oportunidade de

reduzirem-se as exclusões e injustiças sociais já existentes, cientes de que isso implica, por outro lado, ter-se uma nova preocupação, não apenas no momento de implantação de um programa público, mas também no de seu monitoramento e avaliação: a exclusão digital como possível efeito colateral, que deve ser, a todo modo, combatido e evitado. E não estamos sós nessa defesa: na pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no Brasil entre 2005 e 2009, o Comitê Gestor da Internet no Brasil já apontava o seguinte:

A expressão governo eletrônico significa bem mais do que governo informatizado: trata-se do uso da tecnologia da informação e comunicação para se construir um governo aberto e ágil, ampliar a cidadania, aumentar a transparência da gestão e a participação dos cidadãos na fiscalização do poder público, democratizar o acesso aos serviços e informações na Internet e aumentar a eficiência dos serviços públicos. (CUNHA, 2010).

Portanto, propomos que, ao menos no contexto do presente trabalho, ao se tratar de cidadania digital, seja também considerada a dimensão da acessibilidade adequada à política pública da aposentadoria por idade em si, e, não só, aos meios para efetivar o seu requerimento. Um pressuposto indissociável dessa concepção é a percepção desta avaliadora de que as opressões não alcançam igualmente todos os potenciais beneficiários de um programa público, de modo tal que uma avaliação axiológica comprometida com o incremento do fator democrático do programa público necessita considerar esse fator da acessibilidade adequada.

Assim, a base valorativa proposta, para se estudar a cidadania digital, passa a ser composta pelos seguintes valores: acessibilidade interseccionada à política pública automatizada; participação democratizadora na conformação da política pública; e empoderamento social, a partir da virtualização do acesso à política pública, cada qual definido por perguntas avaliativas próprias, que, uma vez aplicadas pelos instrumentos avaliativos eleitos, levarão à formação de mapas investigativos, que, por sua vez, juntos ensejarão a elaboração do juízo ou síntese avaliativa, tudo conforme já sinalizado em figura 4.

A seguir, faremos uma breve digressão acerca de cada um desses valores eleitos para compor nossa matriz valorativa, com as respectivas perguntas avaliativas, sendo a acessibilidade interseccionada na seção 6.1; a participação democratizadora na seção 6.2; e o empoderamento social na seção 6.3. Em seguida, na seção 6.4, traremos a matriz valorativa construída, nos respectivos mapas de investigação avaliativa.

5.1 Acessibilidade interseccionada

Ao eleger a acessibilidade interseccionada como um dos valores que deverão compor a matriz valorativa deste trabalho, assume-se que as opressões, por ocasião do acesso ao benefício da aposentadoria por idade, não se dão de forma equitativa para toda a sorte de potenciais beneficiários.

Na verdade, mais que isso: assume-se que o acesso às políticas públicas, em geral, dá-se de forma mais facilitada ou dificultada, a depender de relevantes elementos intrínsecos do pleiteante, tais como raça, classe social e gênero. Na aclamada obra “Quarto de Despejo: Diário de uma Favelada”, Carolina Maria de Jesus, já na década de 60, combinou elementos autobiográficos com uma potente análise social crítica, oferecendo uma visão autêntica sobre a pobreza urbana, a injustiça social e a desigualdade racial no Brasil da época, bem exemplificando como as opressões eram sentidas diferentemente por ela e pelas pessoas do seu meio, em relação àqueles que vivem nas regiões nobres da cidade.

Carolina Maria de Jesus, uma mulher negra, catadora de papel e mãe solo, registrou seu cotidiano com sinceridade brutal, capturando as dificuldades impostas pela fome, pela falta de recursos básicos e pelas adversidades de viver na margem da sociedade; inclusive o título “Quarto de Despejo” é uma metáfora poderosa que Carolina usou para descrever o lugar onde vivem os favelados: assim como um quarto de despejo é um espaço onde se colocam objetos descartados e indesejados, ela apontou que a favela é tratada pela sociedade como um lugar para “despejar” pessoas que a cidade não quer ver. Ao usar essa analogia, a autora destacou a desumanização e o abandono enfrentados pelos moradores das favelas, que certamente sofrem mais e maiores opressões que aqueles residentes em áreas nobres da cidade, condensados na famosa passagem: “Eu classifico São Paulo assim: O Palácio é a sala de visita. A Prefeitura é a sala de jantar e a cidade é o jardim. E a favela é o quintal onde jogam os lixos” (JESUS, 2022, p. 36). Logo adiante, ela ainda complementa:

...As oito e meia da noite eu já estava na favela respirando o odor dos excrementos que mescla com o barro podre. Quando estou na cidade tenho a impressão que estou na sala de visita com seus lustres de cristais, seus tapetes de viludos, almofadas de sitim. E quando estou na favela tenho a impressão que sou um objeto fora de uso, digno de estar num quarto de despejo. (JESUS, 2022, p. 40-41)

Ao tratarmos do acesso a uma política pública sob a perspectiva da acessibilidade interseccionada, estamos considerando justamente realidades como aquela tão bem descrita por Carolina Maria de Jesus, em que diversas e sobrepostas identidades e experiências das pessoas afetam a forma de interação com essas políticas. Em vez de tratar aspectos de acessibilidade de maneira isolada, essa abordagem leva em conta a interseção de diferentes fatores como raça, gênero, classe, deficiência, orientação sexual e outros, que podem impactar a forma como indivíduos acessam ou são afetados pelas políticas públicas (CRENSHAW, 1991).

Com efeito, ao implementar uma política pública com uma perspectiva de acessibilidade interseccionada, está-se indicando que é esperado dos formuladores de políticas públicas a identificação e a superação de múltiplas barreiras que grupos diversos e marginalizados possam enfrentar. Essa abordagem visa garantir que as políticas sejam realmente inclusivas e equitativas, promovendo um acesso justo e efetivo para todos, independentemente de suas circunstâncias pessoais.

Considerando essa lente da interseccionalidade, percebe-se, já a partir da leitura dos primeiros textos adotados como referência do tema, que interseccionalidade e feminismo estão intrinsecamente ligados como ferramentas relevantes de investigação crítica, que proporcionam uma compreensão profunda das dinâmicas de poder e desigualdade em sociedade.

A interseccionalidade é um conceito cunhado por Kimberlé Crenshaw (1991), tradicionalmente apontado como tendo sua origem na obra “Mapeando as margens: interseccionalidade, política identitária e violência contra as mulheres de cor” e refere-se à maneira como diferentes categorias sociais tais como raça, gênero, classe, sexualidade, e outros, cruzam-se e interagem para criar experiências únicas de opressão ou privilégio. Trata-se de um termo cunhado no meio acadêmico que trouxe embasamento teórico ao movimento feminista, que, por sua vez, originou-se de movimentos sociais de luta por igualdade de gênero e direito das mulheres, nos mais diversos ambientes.

Embora tenha iniciado sob uma perspectiva monolítica, com o tempo o feminismo evoluiu para reconhecer que as experiências das mulheres não são únicas e são atravessadas por múltiplas formas de opressão. Este acaba se tornando o rico material de estudo e análise da interseccionalidade, que, ao conjugar elementos como raça e classe social (mas não somente) com o gênero, objetiva

descortinar as variadas e simultâneas formas de exclusão e injustiça social que possam estar subjacentes às relações sociais vivenciadas pelas mulheres (OLIVEIRA, MURAD, 2022).

Na esfera das políticas públicas, a incorporação de uma análise feminista interseccional objetiva levar ao desenvolvimento de políticas mais equitativas e eficazes, que atendam às necessidades de diferentes grupos de mulheres e outras pessoas marginalizadas, além de contribuir para um entendimento mais profundo e transformador das questões sociais que subjazem, de forma indissociável (sob o ponto de vista dos estudos críticos), os programas públicos propostos.

Ainda sob a perspectiva dos estudos críticos, no bojo dos quais os próprios valores utilizados como lente interpretativa tornam-se objeto de avaliação, pois a reflexividade lhes é intrínseca (FISCHER, 2016; BOULLOSA et. al. 2021), a interseccionalidade desafia as narrativas dominantes dentro do feminismo tradicional que, historicamente, focaram principalmente nas experiências de mulheres brancas de classe média. Ao incorporar uma perspectiva interseccional, o feminismo amplia seu escopo para incluir as vozes e experiências de mulheres negras, indígenas, LGBTQ+, imigrantes, entre outras, que têm sido frequentemente marginalizadas (COLLINS, BILGE, 2021).

Em suma, a interseccionalidade fornece ao feminismo as ferramentas teóricas e metodológicas necessárias para compreender e abordar as complexas interações entre diferentes formas de opressão e privilégio. Juntas, essas abordagens críticas buscam construir uma sociedade mais equitativa, ao desafiar as normas estabelecidas e promover a inclusão de todas as vozes na luta por justiça social.

A ênfase em ouvir e empoderar as vozes diversas e marginalizadas dentro do movimento feminista é um aspecto central do feminismo interseccional. Isso promove um movimento mais inclusivo e representativo, capaz de lutar por mudanças sociais significativas que beneficiem todas as mulheres, não apenas aquelas em posições de maior privilégio.

Esse enfoque da interseccionalidade dialoga, também, com a Mirada ao Revés (BOULLOSA, 2019), na medida em que ambos buscam revelar e desafiar as dinâmicas de dominação que perpassam diferentes contextos sociais e históricos. Enquanto a interseccionalidade fornece as ferramentas para mapear essas experiências de maneira articulada, a Mirada ao Revés encoraja uma reorientação do ponto de análise para assegurar que essas experiências tenham voz central no

discurso e na formulação de políticas. Juntas, oferecem um quadro robusto para o exame crítico e a transformação das práticas sociais e institucionais, com vistas à justiça social e à equidade.

Até aqui, vimos muito da interseccionalidade formando um *framework* com o feminismo, tendo em conta, portanto, o elemento gênero, mas outro elemento que quase sempre integra uma discussão quando a interseccionalidade é abordada é a questão racial. Desde Kimberlé Crenshaw (1991), a interseccionalidade enfatiza que a raça não deve ser vista isoladamente quando se analisam desigualdades sociais, mas em conjunto com outras categorias que afetam a experiência das pessoas.

Na prática, isso significa que, ao analisar questões de raça, particularmente nas políticas públicas e sociais, é essencial reconhecer que indivíduos de diferentes grupos raciais não experienciam a discriminação de maneira homogênea. Por exemplo, uma mulher negra pode enfrentar formas de opressão diferentes de um homem negro, devido à interseção de raça e gênero. Da mesma forma, uma pessoa indígena de uma classe socioeconômica baixa pode lidar com desafios distintos em comparação com alguém de um contexto econômico diferente.

Na obra “Quarto de Despejo”, essa perspectiva não passa despercebida, na medida em que, em diversas passagens, Carolina de Jesus denuncia que ela sofria discriminação, assim como a maior parte da população que vivia na favela, por serem negros, embora ela, por ser mulher, ainda vivenciava algumas experiências de machismo, que evidentemente não se aplicavam aos homens negros que igualmente vivem no mesmo ambiente que ela:

1 DE JULHO ...Eu percebo que se este Diário for publicado vai maguar muita gente. Tem pessoa que quando me vê passar saem da janela ou fecham as portas. Estes gestos não me ofendem. Eu até gosto porque não preciso parar para conversar (JESUS, 2022, p. 75)
Como é pungente a condição de mulher sozinha sem um homem no lar. (JESUS, 2022, p. 28)

Veja-se, portanto, que a acessibilidade interseccionada traz para o campo das políticas públicas a necessidade de se considerarem especificidades como gênero e raça de seus potenciais beneficiários, desde a formulação e o desenho do programa público, com vistas a que ele mantenha valores humanos e princípios democráticos no centro da tomada de decisões que engendra; tomada de decisões essa que, até pouco tempo, era realizada apenas por pessoas, fossem elas *policy makers*, burocratas ou pessoas de qualquer modo investidas desse poder decisório.

Sucedem que, precipuamente na última década, já temos nos deparado com a realidade de uso de ferramentas de automação na tomada de decisões em políticas públicas, tal como tem se dado, no âmbito do INSS, com a automação do reconhecimento de direito à aposentadoria por idade.

Tal cenário disruptivo inaugura debates envolvendo questões éticas, de transparência e de responsabilidade, além dos impactos potenciais dessas tecnologias sobre a equidade e a justiça social. Nesse contexto, autoras como Cathy O'Neil (2016) e Virginia Eubanks (2018) destacam a importância de avaliar criticamente quando e como essas ferramentas devem ser usadas, enfatizando o potencial de algoritmos e modelos matemáticos perpetuarem desigualdades e prejudicarem grupos que já são marginalizados.

Cathy O'Neil é uma matemática, cientista de dados e autora conhecida por seu trabalho crítico sobre o impacto dos algoritmos e da inteligência artificial na sociedade. Ela argumenta que, enquanto os algoritmos são frequentemente percebidos como imparciais e eficientes, eles podem, na verdade, ser "armas de destruição matemática", já que podem facilmente tornar-se opacos, incontrolláveis e impactarem negativamente em larga escala, especialmente sobre grupos marginalizados, enfatizando, assim, a necessidade de considerar as consequências sociais do uso desses sistemas automatizados na tomada de decisões (O'NEIL, 2016).

A autora traz à lume a percepção, por vezes ignorada, de que as ferramentas de automação são construídas por pessoas, que, assim como todas as outras, possuem seus vieses e limitações. Segundo ela, "algoritmos são opiniões embutidas em códigos" (O'NEIL, 2017), que possuem a capacidade de automatizar *status quo* (O'NEIL, 2017).

Virginia Eubanks é outra autora conhecida por seu trabalho sobre o impacto das tecnologias digitais nas desigualdades sociais e por sua pesquisa, que frequentemente explora a interseção entre tecnologia, assistência social e justiça econômica.

Em sua obra "Automating inequality" (Automatizando Desigualdades, em tradução livre) (EUBANKS, 2018), ela examina como sistemas automatizados usados em políticas públicas podem perpetuar e até exacerbar desigualdades. Analisando casos nos Estados Unidos da América, onde tecnologias de automação são aplicadas em contextos como assistência social, habitação e saúde pública,

Eubanks demonstra como essas ferramentas podem levar à discriminação e prejudicar populações vulneráveis.

As produções de ambas as autoras reforçam, portanto, a necessidade de que a acessibilidade às políticas públicas automatizadas tenha a interseccionalidade como norte, de modo a não se naturalizarem e potencializarem exclusões já verificadas quando da operabilidade manual dessas políticas.

Essa perspectiva complementa as abordagens de Akrich (1992) e Boullosa (2019), em sua resistência à aceitação passiva de tecnologias como neutras, enfatizando a importância de considerar quem é impactado por essas tecnologias e por que, e promovendo um escrutínio mais robusto e inclusivo de tais sistemas. As quatro autoras incentivam uma análise que busca desvelar as estruturas de poder e privilégios codificadas dentro dos sistemas tecnológicos, promovendo um discurso mais equitativo e crítico sobre o uso dessas tecnologias.

Não se ignora, contudo, que no presente momento, em que o mundo vivencia uma forte guinada à direita, em termos políticos, especialmente após a ascensão de Donald Trump à Presidência dos Estados Unidos da América, há uma tendência à revisão do apoio popular à diversidade. Encabeçadas pelas *big techs*, ou grandes empresas de tecnologia, tais como Meta e Google¹⁶, diversas pessoas jurídicas têm encerrado ou diminuído o alcance de suas políticas internas de diversidade, o que já se revelava sintomático na sociedade brasileira, por exemplo, a partir da concepção do “pobre de direita”, um fenômeno estudado em profundidade pelo sociólogo Jessé Souza (2016, 2017). Essa compreensão se destoa de uma visão tradicional que poderia associar a pobreza a uma tendência política esquerdista e aponta para uma complexa dinâmica social e cultural.

Souza (2016, 2017) argumenta que os “pobres de direita” são indivíduos que, apesar de viverem em situações de vulnerabilidade e desigualdade, adotam ideologias e comportamentos que podem associar-se mais à direita, frequentemente em detrimento de sua própria classe econômica. Essa identificação é influenciada por fatores como cultura, valores e uma busca por pertencimento a um grupo que veem como hegemônico. Ou seja, o autor reconhece a forte influência que a cultura popular e os meios de comunicação, especialmente as mídias digitais, no contexto

¹⁶REVISTA OESTE. **Efeito Trump: Google encerra política de metas de diversidade.** Disponível em: <https://revistaoeste.com/mundo/efeito-trump-google-encerra-politica-de-metas-de-diversidade/>. Acesso em: 06 fev. 2025.

atual, exercem sobre a percepção dos mais pobres acerca de sua própria identidade. Com efeito, a mídia retrata a pobreza de maneira estigmatizada, o que pode levar as pessoas a se identificarem com valores que não são necessariamente os seus interesses econômicos, mas que refletiriam aspirações de ascensão social ou de conformidade com padrões impostos pela elite.

Souza (2016, 2017) ainda observa que o "pobre de direita" pode manifestar comportamentos vingativos em relação a políticas públicas que buscam a inclusão e direitos sociais, indo ao encontro de termos extremamente incentivados pelo *status quo*, como o "*selfmade man*" e a meritocracia, mesmo que, na prática, isso os leve a abdicarem de direitos e a abraçarem concepções sociais anti-igualitárias. Quase que de maneira sintomática, o autor nos explica que essa mobilização política por parte dos "pobres de direita" muitas vezes resulta em um apoio a líderes e projetos que não necessariamente promovem políticas que atendam às suas necessidades imediatas, mas que falam diretamente à sua identidade cultural e suas preocupações em relação à ordem social e moral, como foi o caso da eleição de Jair Bolsonaro para a Presidência do Brasil (2018 – 2022) e de Donald Trump nos Estados Unidos da América (2017 – 2021 e 2025 – até o momento presente).

De toda forma, acreditamos na interseccionalidade como relevante aspecto a ser considerado, ao se tratar de acessibilidade ao benefício de aposentadoria por idade no Brasil, já que nosso país dispõe de dimensões continentais, com populações muito díspares entre si. Admitir-se uma automação encerrada em poucos critérios ou critérios rígidos de compreensão dessas pessoas certamente só aprofundaria as desigualdades já constatadas pelo IBGE (2024) na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), importante ferramenta de coleta de dados que oferece uma visão abrangente das condições socioeconômicas da população brasileira.

A PNAD mais recente (IBGE, 2024) revelou desigualdades significativas entre as cinco regiões geográficas do Brasil, por exemplo com concentração de pobreza nas regiões menos desenvolvidas, especialmente no Norte e Nordeste, onde uma proporção significativa da população vive em condições de vulnerabilidade social e com menor acesso a infraestrutura e serviços públicos, como transporte, saneamento básico e acesso à internet.

Isso impacta, também, na forma como os residentes dessas regiões obtêm o seu sustento e no valor de seus benefícios previdenciários. Neste sentido, o Boletim

Estatístico da Previdência Social de 2024 corroborou as disparidades identificadas pela PNAD, ao nos apontar que as regiões geográficas brasileiras com os menores tíquetes médios de benefícios são, respectivamente, o Nordeste e o Norte¹⁷ brasileiros.

Em última instância, é dizer: ainda que o presente momento político e cultural vivenciado no mundo, com fortes impactos especialmente nos meios digitais, revele uma tendência à revisão de políticas públicas inclusivas, defender-se uma acessibilidade ao benefício de aposentadoria por idade, no Brasil, à luz da interseccionalidade se revela primordial, para que não ocorra a exclusão digital de todos os segurados que não se insiram nas regras de negócio inicialmente eleitas pelo INSS para levar a cabo a automação da apreciação do direito ao benefício.

Toda esta noção é que se encontra sintetizada na valoração da acessibilidade interseccionada, no contexto deste esforço avaliativo, por meio da seguinte pergunta avaliativa: **em que medida a automação do reconhecimento do direito à aposentadoria por idade está comprometida com a acessibilidade interseccionada?**

5.2 Participação democratizadora

Inevitavelmente, quando se fala em cidadania fala-se, em alguma medida, em participação democrática. Dagnino (2004), por exemplo, argumenta que a participação democrática não se limita apenas ao ato de votar, mas deve envolver os cidadãos em processos de tomada de decisão que afetam suas vidas cotidianas, tal como o envolvimento em conselhos e orçamentos participativos, dentre outras

¹⁷ A partir do BEPS de 2024, **Tabela 08** (página 17), que apresenta os benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) concedidos por faixas de valor segundo as unidades e regiões da Federação, calculamos o tíquete médio dividindo o valor total dos benefícios pela quantidade de benefícios concedidos em cada região político-geográfica do Brasil, obtendo os seguintes resultados:

REGIÃO POLÍTICO-GEOGRÁFICA	TÍQUETE MÉDIO (EM REAIS)
BRASIL	1.831,69
Nordeste	1.635,37
Norte	1.678,08
Centro-Oeste	1.702,79
Sul	1.873,97
Sudeste	2.025,39

formas de participação direta na sociedade, a fim de torná-la mais inclusiva e equitativa.

A autora também destaca a desejosa relação entre participação democrática e cidadania ativa, que ocorre quando os cidadãos não são apenas beneficiários passivos das políticas públicas, mas agentes ativos que contribuem para a formulação e implementação dessas políticas. Dagnino defende que esse engajamento pode levar à construção de um espaço público mais robusto e à promoção de justiça social, embora também reconheça que a participação democrática enfrenta desafios, tais como desigualdades sociais e resistências dentro das estruturas de poder já estabelecidas (DAGNINO, 2004).

Aliamo-nos ao pensamento da autora, para sustentar que o fortalecimento da cidadania requer não apenas a criação de canais formais de participação, mas também o fortalecimento das capacidades dos cidadãos para que possam efetivamente se engajar e influenciar os diversos processos de tomada de decisão numa determinada sociedade – elementos que evidenciam a existência de um ambiente democrático para essa tomada de decisões.

Contudo, vale lembrar que estamos realizando, aqui, um esforço avaliativo no âmbito dos estudos críticos em políticas públicas, campo esse que possui como uma das marcas a dialeticidade na configuração de seus argumentos (FISCHER, 2016). Quando avançamos para a adoção da participação como um dos valores a comporem a matriz normativo-valorativa de um modelo de avaliação do tipo AV-VA, tanto os argumentos quanto os valores aplicados na matriz valorativa passam por um processo contínuo de reflexividade crítica (BOULLOSA, 2024), motivo pelo qual entendemos que o mais adequado seja falarmos em participação democratizadora, no lugar de participação democrática.

Na nossa percepção, falar-se em participação democratizadora reflete melhor a continuidade do processo de retroalimentação de *feedbacks* da matriz valorativa, indo além de uma composição plural dos *stakeholders* considerados no processo avaliativo. O termo também sugere a continuidade na promoção de ajustes e inovações na avaliação do programa público, com vistas a torná-lo mais receptivo às necessidades da população, promovendo um ciclo perene de aperfeiçoamento das práticas democráticas. Adotar-se como um dos paradigmas avaliativos a participação democratizadora envolve, portanto, um comprometimento com a

aprendizagem entre avaliadores e avaliados, estimulando uma reflexividade acerca das políticas em tempo real, além do exercício de uma cidadania mais ativa e crítica.

Ainda entendemos que se adotar a participação democratizadora como um dos componentes de nossa matriz normativo-valorativa implica, tal como postulado pela Mirada ao Revés (BOULLOSA, 2013, 2019), reconhecer a importância de contextos culturais, sociais e éticos específicos, favorecendo práticas que estejam alinhadas com as necessidades e valores locais, e, com isto, um entendimento mais profundo e contextualizado dos impactos do programa avaliado, facilitando uma avaliação mais rica em *insights* qualitativos e específicos.

Desta feita, quando entendemos que o programa público da apreciação automática de direito ao benefício da aposentadoria por idade precisa mostrar-se comprometido, dentre outros, com o valor da participação democratizadora, espera-se avaliá-lo sob a perspectiva de diversos grupos de atores envolvidos com o desenho, implantação e uso da aplicação, além de extrair elementos que nos permitam, enquanto avaliadores, identificar como a automação em questão é percebida por esses atores, com ênfase nos diversos públicos que compõem os destinatários da política pública previdenciária.

Contudo, quando se pesquisa acerca da participação democrática no âmbito da cidadania digital, normalmente se percebe um foco na identificação de instrumentos que viabilizem a participação virtual no desenho do programa público (ARAÚJO, PENTEADO e SANTOS, 2004), também chamada de e-participação ou “webativismo” (TAMBOURIS *et al*, 2007).

Com efeito, Araújo, Penteado e Santos (2004) sustentam que “[...] quanto maior o diálogo ou contatos porosos entre Estado e sociedade civil, mais se definem como democráticas as políticas adotadas ou realizadas”, o que se coaduna com a perspectiva da participação democratizadora ora sustentada, embora se tenha que atentar para o fato de que a mera migração para o uso de TICs ou o fato de determinada automação assegurar a participação da sociedade civil em seu desenho não implica, necessariamente, em uma automação de fato comprometida com a participação democratizadora.

A uma porque, conforme muito bem alertado por Dagnino (2004), existe grande perigo de que instrumentos teoricamente democráticos sejam cooptados por ideias neoliberais, tornando-se meras figuras de retórica; a duas porque não basta que determinada automação seja, em tese, permeável para recepção de *feedbacks*

ou sugestões oriundas da sociedade civil; mais que isso, é essencial que essas percepções e demandas formuladas pelos *stakeholders* sejam, de fato, consideradas no aprimoramento do desenho da automação.

Por outro lado, quando os instrumentos que favorecem o “webativismo” se revelam, de fato, comprometidos com a participação democratizadora, há, em tese, uma possibilidade de ampliação dos meios hábeis a assegurarem uma participação qualitativa dos atores no contexto do programa público automatizado. Nesse sentido, Araújo, Penteado e Santos (2004) reforçam a noção de participação democratizadora extraída a partir de Dagnino (2004) e de Boullosa (2013, 2019), ao sustentarem que a participação democrática no contexto digital precisa ser dinâmica, multifacetada e exige a utilização criativa das TICs para promover o engajamento cívico, a transparência e a responsabilização, a fim de que culmine num melhor desenvolvimento e implementação de políticas públicas. Os autores ainda sugerem que uma maior diversificação de estratégias de participação política, combinando ações *online* e *offline*, contribui para o sucesso dessas iniciativas e para o fortalecimento da democracia, especialmente no contexto da aprendizagem, tão enfatizada pela Mirada ao Revés (BOULLOSA, 2019).

Um outro ponto a se destacar é que não existe um formato único para que essa participação democratizadora aconteça.

Em 2014, foi publicado o Decreto nº 8.243/2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). Ele foi assinado em 23 de maio de 2014, durante o governo de Dilma Rousseff, e publicado no dia 26 de maio do mesmo ano. Contudo, referido diploma legal foi revogado pelo Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que veio a ser igualmente revogado, em 2023, pelo Decreto nº 11.371/2023.

O objetivo do Decreto que instituiu o PNPS era fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo, bem como a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil, por meio da criação de conselhos de políticas públicas, comissões de políticas públicas, conferências nacionais, ouvidorias públicas, mesas de diálogo, entre outros, para fomentar a participação social em processos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas. A intenção era promover uma maior participação dos cidadãos na gestão pública, tornando-a mais inclusiva e colaborativa.

Contudo, desde a sua revogação, não há mais qualquer regulamentação a respeito de requisitos ou formas voltadas para se assegurar a participação democrática (muito menos democratizadora) no desenho, instituição e monitoramento de políticas públicas federais. Ainda que a previsão em um ato normativo, por si só, não assegure efetividade, é certo que a total revogação do Decreto nº 8.243/2014 deve ser vista como um retrocesso, pois, num contexto de aplicação incipiente de métodos de participação democrática na instituição de políticas públicas no país, o diploma em questão representava um avanço, na medida em que assegurava requisitos mínimos de participação cidadã que deveriam estar presentes na implementação dessas políticas públicas.

Portanto, diante de um atual cenário de total ausência de regulamentação a ser observada, em termos de medidas voltadas a assegurarem a participação democrática na implementação de políticas públicas, a importância de se discutir a participação democratizadora, tal como ora propomos, ganha ainda mais relevo - especialmente num contexto sequer presente quando o Decreto nº 8.23/2014 fora instituído, que é aquele referente à automação de processos e de tomada de decisão, tal como já ocorre com a apreciação de direito à aposentadoria por idade, pelo INSS.

Sob esse prisma, acreditamos que, para além de mecanismos que assegurem a participação dos diversos grupos de atores envolvidos com a implementação do programa público em questão, é imperioso que se tome em consideração como esses atores, e, dentre eles, especialmente os destinatários do programa, desejam ser vistos pelo Estado.

Aliando-se à acessibilidade interseccionada, tal como proposto anteriormente, é dizer: como os destinatários do programa público desejam que o INSS os veja e os considere? Especificamente no contexto da automação da apreciação do direito à aposentadoria por idade, a participação democratizadora envolve apurar como os destinatários do programa em questão desejam que a automação do reconhecimento do direito ao benefício os enxergue e os considere e o que significa, para eles, a automação que vem sendo implementada pela autarquia previdenciária.

Para tanto, é necessário apurar como os diversos públicos potencialmente beneficiários da aposentadoria por idade esperam que a automação do INSS considere seu envelhecimento (requisito etário) e seu histórico de contribuições,

refletido em como trabalhou e obteve seu sustento e de sua família, ao longo do tempo (requisito de carência).

Considerações “top – down”, partindo de um desenho único ou de hipóteses fechadas sobre o que configura o atendimento dos requisitos mínimos para concessão do benefício, certamente levarão a uma desconsideração das diversas realidades laborativas dos cidadãos, que a praxe nos indica se revelarem em registros complexos no CNIS dos segurados, de difícil apreensão por *scripts* limitados ou pouco abertos à aprendizagem.

Por exemplo, para a clientela rural, é bastante comum que haja anotações esparsas de vínculos empregatícios, seguidas de longos períodos sem qualquer anotação de vínculo, no CNIS.

Sucedem que, nos termos da Lei nº 8.213/91, o segurado especial, que é uma espécie de segurado abrangido na clientela rural, pode substituir o recolhimento de contribuições previdenciárias por demonstrativos de que trabalhou, durante o período indicado no seu requerimento, sob regime de subsistência; e, ainda assim, ter considerado o período em questão como equivalente ao tempo de carência para percepção da aposentadoria por idade.

Por outro lado, as eventuais e esparsas anotações de vínculos empregatícios formais, mesmo que como urbano, no CNIS do segurado especial, não são hábeis a descaracterizarem a sua condição de trabalhador rural. É que, justamente por o segurado especial trabalhar em regime de subsistência, em pequena propriedade, é assumido pela legislação que, no tempo de plantio, ele não terá condições de retirar o seu sustento da terra, motivo pelo qual precisará obter renda de alguma outra ocupação temporária. Daí advém a previsão legal que admite que, por até 120 dias ao ano, o segurado especial, ou outro membro de seu grupo familiar, possa trabalhar em outra atividade remunerada¹⁸, sem deixar de ser caracterizado como segurado especial, e, portanto, trabalhador rural.

Porém, se a automação não estiver preparada para realizar essa leitura das anotações no CNIS do segurado especial, tenderá a enquadrá-lo como trabalhador urbano (pois é o que efetivamente consta anotado em seu CNIS, já que o segurado

¹⁸ § 9º Não é segurado especial o membro de grupo familiar que possuir outra fonte de rendimento, exceto se decorrente de:[...]

III - exercício de atividade remunerada em período não superior a 120 (cento e vinte) dias, corridos ou intercalados, no ano civil, observado o disposto no § 13 do art. 12 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991;(Redação dada pela Lei nº 12.873, de 2013)

especial muitas das vezes não possui qualquer anotação), e, como o período laborado mediante remuneração será pequeno, não preencherá a carência necessária de 15 anos de recolhimento previdenciário, levando, assim, ao incorreto indeferimento de seu pleito de aposentadoria por idade.

Já no âmbito dos trabalhadores urbanos, é comum que muitos tenham mais de um NIT, embora devessem ter apenas um. O NIT (Número de Identificação do Trabalhador) é um código único que identifica trabalhadores que não têm carteira assinada, mas contribuem para o INSS. Como a cada NIT são registradas as atividades desempenhadas e os recolhimentos previdenciários correlatos, para que a integralidade dos recolhimentos realizados apareça no CNIS do cidadão, é essencial que ele faça a integração de todos os eventuais NITs num único cadastro. Sem isto, possivelmente os registros no seu CNIS figurarão incompletos, levando, com isto, ao indeferimento de seu requerimento de aposentadoria. Essa multiplicidade de NITs, embora indesejada, ocorre por falta de informação adequada ao cidadão, que muitas vezes não sabe como proceder à alteração de registro da sua atividade principal num mesmo registro, e, com isto, prefere o caminho mais prático, que é simplesmente inaugurar um novo número.

Uma outra realidade complexa de ser absorvida pela automação diz respeito à leitura do CNIS das seguradas. Isso porque, no âmbito da clientela rural, é bastante comum que os poucos registros hábeis a configurarem a trabalhadora como segurada especial sejam feitos em nome do homem chefe no núcleo familiar. Com isto, as mulheres ficam com mais dificuldade de criarem comprovações de que efetivamente laboraram, durante o período de carência para percepção da aposentadoria, em regime de economia familiar. O reforço desta constatação pode ser encontrado em Simone de Beauvoir (2018, p. 9495), quando diz:

Um outro fato salta aos olhos: trata-se aí de um problema de homens. Enquanto experiência pessoal, a velhice concerne tanto a eles quanto às mulheres, e mesmo mais ainda a estas últimas, pois vivem mais tempo. Mas quando se faz da velhice um objeto de especulação, considera-se essencialmente a condição dos machos. Primeiro, porque são eles que se exprimem nos códigos, nas lendas e nos livros; mas sobretudo porque a luta do poder só interessa ao sexo forte. [...] as mulheres jovens e velhas podem até disputar a autoridade na vida privada; na vida pública, seu estatuto é idêntico; são eternas menores.

Já no âmbito da clientela urbana, para além de dificuldade da multiplicidade de NITs, já relatada, há que se ponderar que a falta de formalização do vínculo de emprego, especialmente do doméstico, gera um quadro de maior insegurança para

as mulheres, prejudicando seu direito de futuramente virem a se aposentar, já que não contarão com registros desse emprego (e, conseqüentemente, dos necessários recolhimentos à Previdência) no seu CNIS (COTRIM, TEICEIRA e PRONI, 2020).

Ao tratarmos da acessibilidade interseccionada, destacamos justamente a diferença que os dados abertos do INSS há muito já nos revelam, no sentido de que nem todos os públicos tinham seu direito à aposentadoria por idade reconhecido em igual proporção pelo INSS, antes da automação de seu fluxo de apreciação dos requerimentos. É, portanto, nossa intenção, com o presente esforço avaliativo, descer luzes acerca dessa realidade, a fim de se averiguar se, após a automação, essa disparidade segue acontecendo.

É dizer, num cenário em que o reconhecimento de direito à aposentadoria por idade se mostra totalmente automatizado, sem qualquer evidência de que regressará a fluxos de apreciação manual, é de extrema relevância que essa automação esteja devidamente configurada para interpretar adequadamente a complexa realidade dos segurados que formalizam e formalizarão seus requerimentos de aposentadoria ao INSS. Mas, assumindo-se que relatórios da CGU (2020, 2023) já haviam identificado importantes falhas nesses fluxos de automação (ainda incipientes, à época das avaliações), parece-nos relevante que se apure se essa automação se mostra permeável à correção e à aprendizagem acerca das complexas realidades dos segurados.

A *Mirada ao Revés* (BOULLOSA, 2013, 2019) postula que a aprendizagem social deve se dar privilegiando-se a mirada aos grupos socialmente excluídos, ou seja, ouvindo-se diretamente da fonte as narrativas capazes de enriquecer e corrigir os programas públicos, com vistas a torná-lo mais democrático, e, conseqüentemente, comprometido com o fortalecimento da cidadania.

Sob esse ponto de vista, a obra “Torto Arado”, de Itamar Vieira Junior (2019) traz a aprendizagem social como um tema central de sua narrativa, seja ao retratar a transmissão de saberes e práticas culturais através das gerações quando os personagens aprendem e ensinam uns aos outros por meio de histórias, práticas religiosas e tradições familiares, seja por meio das experiências compartilhadas desses personagens, na luta por direitos e justiça social. Com efeito, para além da transmissão de conhecimento sobre resistência e enfrentamento de adversidades (fundamental para a coesão e sobrevivência da comunidade), temos personagens como Severo, o marido de Bibiana, que se envolve nas questões sociais e na luta

por justiça social e melhores condições de vida para a comunidade rural em que vivem. Severo é trabalhador engajado nas causas da terra e dos direitos dos trabalhadores, refletindo as temáticas centrais de resistência e solidariedade presentes na obra, com o intento de trazer visibilidade das instituições estabelecidas acerca da realidade de semiescravidão ainda vivenciada por seu povo.

A resistência do personagem, culminada em seu fim trágico, pontua uma outra dimensão que merece ser considerada: nem sempre a aprendizagem social ocorre a partir de aceitação pacífica do *status quo* ou dos projetistas de um programa público, motivo pelo qual a articulação em grupos, cientes de seus direitos, é fundamental para a formalização desses direitos. Mas, se até há pouco tempo, as articulações e engajamentos sociais ocorriam no plano físico, atualmente já se mostram em grande parte substituídos pelo “webativismo” (ARAÚJO, PENTEADO e SANTOS, 2004), motivo pelo qual pretende-se, com o presente estudo, avaliar essa articulação por meio da seguinte pergunta avaliativa: **em que medida a automação do reconhecimento do direito à aposentadoria por idade está comprometida com a participação democratizadora dos cidadãos?**

5.3 Empoderamento social

O último valor eleito para compor a matriz normativo-axiológica desta pesquisa é o empoderamento social.

O termo é plurissignificativo, embora geralmente seja compreendido a partir do vocábulo na língua inglesa, *empowerment*, o que nos traz a ideia de dar ou conceder poder a alguém. A partir daí, uma primeira grande indagação pertinente seria a respeito de a que espécie de poder estar-se-ia referindo.

Joice Berth (2023, p. 21), na obra “Empoderamento”, sinaliza um sentido possível:

Quando assumimos que estamos dando poder, em verdade estamos falando na condução articulada de indivíduos e grupos por diversos estágios de autoafirmação, autovalorização, autorreconhecimento e autoconhecimento tanto de si mesmo quanto de suas mais variadas habilidades humanas, de sua história e, principalmente, de um entendimento quanto a sua posição social e política e, por sua vez, um estado psicológico perceptivo do que se passa ao seu redor. Seria estimular, em algum nível, a autoaceitação de características culturais e estéticas herdadas pela ancestralidade que lhe é inerente, para que possa, devidamente munido de informações e novas percepções críticas sobre si mesmo e sobre o mundo em volta, e ainda de suas habilidades e

características próprias, criar ou descobrir em si mesmo ferramentas ou poderes de atuação no meio em que vive e em prol da coletividade.

Esse sentido dialoga com a noção de poder de Hannah Arendt (*apud* BERTH, 2023), para quem o poder emerge da atuação conjunta das pessoas em um espaço público, não constituindo, portanto, uma propriedade individual, mas uma qualidade do grupo que se organiza em torno de um objetivo comum. Na perspectiva de Arendt, o poder é legítimo e duradouro apenas enquanto for sustentado por essa ação coletiva e pelo consenso dos envolvidos, estando, ainda, intimamente ligado à política, entendida como a esfera das relações humanas onde a ação e o discurso têm lugar. Ou seja, o poder não corresponde à influência exercida por uma única pessoa, mas, sim, por um grupo, e se conserva apenas na medida em que esse grupo permanece unido e aplicado na arena política.

Uma visão complementar e essencial para a adequada compreensão do empoderamento social defendido por Berth é aquela trazida por Foucault, que vê o poder como ínsito não apenas ao Estado ou às instituições, encontrando-se, também, disperso em todas as relações sociais, de modo que seria articulado ao Estado, mas não se concentrando apenas nele. Na obra "Microfísica do Poder" (FOUCAULT, 1979), o autor oferece uma visão complexa e multifacetada do poder, mostrando que ele não é apenas uma força punitiva, mas um impulso que opera em todos os níveis da vida social contemporânea, moldando comportamentos e realidades. No caso, a "microfísica" se refere às práticas de poder que operam em um nível granular, focando em como o poder se exerce nas instituições sociais — tais como escolas, prisões e hospitais — por meio de normas, regulamentos e práticas disciplinares. Mas, para além dessa visão, Foucault introduz o conceito de "saber-poder", enfatizando que o conhecimento não é neutro nem independente do poder, mas, ao revés, é retroalimentado por este: as relações de poder influenciam o que é considerado conhecimento legítimo, e esse conhecimento, por sua vez, ajuda a sustentar e reforçar as relações de poder.

Nessa perspectiva, a disciplina auxilia a normalizar as relações de poder estabelecidas numa sociedade, na medida em que promove a vigilância, a normalização e o controle dos corpos e mentes, levando a uma conformidade social que é muitas vezes internalizada pelos indivíduos e que, com o passar do tempo, pode se subjetivar, interferindo na forma pela qual as normas sociais moldam a identidade e o comportamento humano (FOUCAULT, 1979).

É tendo essa complexa noção de poder em conta que Joice Berth (2023) trabalha com a noção de empoderamento social, tratando-o como um processo de conquista de autonomia e fortalecimento das capacidades individuais e coletivas, fortalecimento esse que ultrapassa a mera mudança dos detentores do poder na estrutura social vigente para alcançar uma emancipação social e a reconstrução das bases, por meio das quais grupos marginalizados possam ganhar voz e influência no espaço coletivo e controle sobre suas vidas.

À semelhança do que Evelina Dagnino fala a respeito da “confluência perversa” entre o movimento democrático e o projeto liberal em torno do termo “cidadania”, levando ao perigo de esvaziá-lo de sentido (DAGNINO, 2004), Joice Berth também reconhece semelhante dinâmica no que diz respeito do termo “empoderamento social”, ressaltando, de igual maneira, a necessidade de que se mantenha bem estruturada a sua conceituação, a fim de não tornar o conceito mera figura de retórica (BERTH, 2023).

Deveras, em um e outro caso, a tentativa de cooptação dos termos pelo projeto neoliberal parece passar por um reducionismo dos grupos sociais a elementos mercadológicos, notadamente como consumidores ou como mercadorias, afastando-os da “cola social” que a cultura representa. Sob esse aspecto, o empoderamento social dialoga com a noção de cidadania defendida por Dagnino (2004) justamente na medida em que esta autora enxerga o empoderamento social como importante elemento para se manter o conceito de cidadania alinhado com o movimento democrático.

E, neste aspecto, Berth (2023) ressalta a relevância da educação para o empoderamento, já que é por meio dela que as pessoas podem adquirir conhecimento, habilidades e confiança para atuarem ativamente em sociedade e reivindicarem seus direitos. Inevitável, sob esse viés, conectar essa ideia com o pensamento de Paulo Freire (1986), que vê a educação como um processo de libertação, em que os indivíduos adquirem consciência crítica de sua realidade. Essa conscientização é essencial para que possam entender as opressões que enfrentam e, a partir daí, buscar a transformação de suas condições de vida. Ou seja, para Paulo Freire (1986), o empoderamento social é um processo educativo que capacita os indivíduos a se tornarem críticos, autônomos e participantes ativamente na construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Tanto ele quanto Joice Berth (2023) destacam a importância do diálogo, da conscientização e da ação coletiva

como ferramentas essenciais nesse processo, de modo tal que a solidariedade e a formação de redes sociais são essenciais para viabilizarem o empoderamento social.

No contexto específico da cidadania digital aplicada à automação do reconhecimento de direitos executada pelo INSS, essa aprendizagem se revela na capacidade de o segurado conseguir acessar o aplicativo “Meu INSS” com autonomia, compreender as informações que lhe são exibidas e atender às demandas que lhe são direcionadas, corrigir eventuais dados incorretos, preencher dados incompletos ou por qualquer motivos demandados pela automação, além de consultar o andamento e as respostas entregues pelo INSS. Não há que se descurar, ainda, da capacidade de identificar “Fake News”, já que as plataformas digitais possuem o potencial de se transformarem em arenas para a disseminação de toda a sorte de informações, incluindo-se as falsas e as enviesadas.

Nesse sentido, além de se esperar do INSS a capacidade de rapidamente responder e coibir “Fake News”, espera-se que os próprios segurados tenham a capacidade de exercerem um juízo crítico – mas isto só se torna possível a partir da aprendizagem do uso ético das plataformas digitais, do engajamento na busca pela política pública automatizada e da capacidade de interferir e manifestar-se eficazmente junto ao INSS, em face de automações que se revelem prejudiciais ao reconhecimento de seus direitos previdenciários.

Uma outra dimensão abrangida pelo empoderamento social na concepção de Beth (2023) que merece relevo é aquela que diz respeito à mudança de paradigma nas abordagens de intervenção social que ela propõe, movendo-se de modelos assistencialistas para modelos que promovem a autonomia e a agência dos indivíduos. Trata-se de uma alteração nas dinâmicas das relações de poder, possível apenas a partir de uma forte e poderosa tomada de consciência do indivíduo oprimido acerca de seu lugar na sociedade e no mundo, bem como da dimensão ideológica e política do cenário no qual está inserido, para que possa, a partir daí, mover-se em prol da mudança social que entende adequada.

Ainda, para a autora, esse empoderamento social é possível de se dar de forma autônoma pelos grupos oprimidos, não se apresentando como único caminho possível apenas aquele em que o Estado seja o responsável por viabilizar os instrumentos para essa tomada de consciência e busca por mudanças na esfera social. Por outro lado, a tomada de consciência de forma isolada teria influência

quase nula no sistema vigente, motivo pelo qual os movimentos sociais seriam a semente relevante para se levar a cabo o movimento de emancipação social e política, numa forte perspectiva descolonizadora (BERTH, 2023). Esse reconhecimento de capacidade de grupos de oprimidos promoverem a reformulação das estruturas de poder no contexto em que se inserem reflete bastante o pensamento freiriano (FREIRE, 1986), embora haja a diferença de que, em sua obra, Paulo Freire não reconheceu que os oprimidos compõem um corpo heterogêneo de pessoas, marcadas por opressões sociais e políticas distintas.

Com efeito, o reconhecimento da interseccionalidade também na seara do empoderamento social constitui relevante perspectiva trazida ao debate por Berth (2023), pois, afinal, mesmo os grupos sociais oprimidos não sofrem todos a mesma opressão. Por isto, fatores como raça, classe, e etnia influenciam as experiências de desigualdade e devem ser considerados nas estratégias de empoderamento. Essa ideia é compartilhada por outros autores, dentre os quais se destaca a professora indiana Gita Sen, que trabalha muito bem o tema do empoderamento na parte sul global do planeta, ressaltando que o empoderamento social envolve tanto a capacitação individual quanto mudanças estruturais na sociedade, mudanças essas que dizem respeito a ações por meio das quais principalmente as mulheres e grupos marginalizados ganham maior controle sobre suas vidas e circunstâncias, já que, por tradição, o poder decisório vem se concentrando há séculos sob o domínio masculino. Mas, na visão da autora, para que a sociedade, como um todo, ganhe em termos de cidadãos efetivamente participativos e ativos, é essencial que haja igualdade de gênero e justiça social na implementação de políticas públicas. Ela defende que as mulheres devem ter acesso igualitário a recursos, educação e participação política, sem se descuidar de outros fatores tais como raça e classe social. (SEN, 1997). Portanto, a autora adere à noção de empoderamento social sustentada por Paulo Freire (1986), no sentido de reconhecer que os grupos oprimidos têm condições de autonomamente se articularem em busca das mudanças almejadas, embora não deixe de reconhecer a relevância de que o poder público também favoreça essa dinâmica, a partir de implementação de políticas inclusivas, perspectiva que parece ser igualmente compartilhada por Joice Berth (2023).

Como se vê, ambas as autoras, através de suas perspectivas específicas, contribuem para um entendimento do empoderamento social que está

intrinsecamente ligado ao processo de descolonização política. Elas sublinham a importância de reformulação de estruturas de poder dominante, que perpetuam a desigualdade e a exclusão social, bem como a promoção de narrativas locais, por meio da valorização de narrativas e vozes locais, compreendendo-as como centrais para o processo de empoderamento. Ainda se pode verificar um ponto em comum entre ambas na defesa por um empoderamento calcado na igualdade e na justiça social, a partir tanto de ações autônomas dos grupos excluídos quanto a partir da implementação de políticas públicas que reflitam as necessidades e realidades de grupos historicamente marginalizados, focadas na transformação das estruturas político-culturais herdadas do colonialismo.

Essa é uma perspectiva que também é pautada pela Mirada ao Revés (BOULLOSA, 2019), na medida em que compreende como essencial que haja uma mudança de paradigma no desenho e na implementação de políticas públicas, voltando-se o olhar para grupos socialmente oprimidos, em busca de uma compreensão profunda das complexidades envolvidas na promoção da justiça social e na transformação de realidades vulneráveis.

Em comum, depreende-se que todas elas contribuem para a descolonização das narrativas tradicionais, trazendo à tona histórias e vozes que foram marginalizadas ao longo dos séculos, por meio de uma ressignificação de narrativas, todas firmes na compreensão de que as opressões não atravessam as pessoas de maneira semelhante e que tampouco há que se falar em uma hierarquização dessas opressões.

Enquanto Berth (2023) foca essencialmente o empoderamento a partir do feminismo negro, Gita Sen (1997) concentra-se no feminismo interseccional, enquanto Boullosa (2013) incentiva o diálogo intercultural como uma ferramenta para descolonizar o pensamento, reconhecer a diversidade de experiências e construir sociedades mais equitativas. Juntas, suas perspectivas apontam para a necessidade de transformação institucional nas estruturas sociais, econômicas e políticas que perpetuam desigualdades. Firmes na defesa de um empoderamento que abranja a inclusão e a representatividade, propõem a criação de espaços onde todas as vozes e experiências são valorizadas e consideradas.

Assim, através de suas abordagens distintas, Berth (2023), Boullosa (2013, 2019) e Sen (1997) contribuem para um pensamento de empoderamento social decolonial que busca não apenas desafiar as estruturas coloniais, mas também

construir novas formas de convivência coletiva, baseadas na equidade e justiça social.

Na obra “Quarto de Despejo” (JESUS, 2022), temos um forte exemplo de empoderamento social, a partir da narrativa que Carolina Maria de Jesus promove em torno de seu dia a dia e da percepção de que ocupa um lugar oprimido na sociedade, embora isto não signifique que ela não tenha suas próprias percepções não apenas acerca do contexto que a levou a ocupar esse lugar, mas também a respeito das políticas públicas ineficazes que perpetuam a pobreza. Ao expor essas falhas, Carolina Maria de Jesus levanta questões importantes sobre justiça social e a necessidade de mudanças sistêmicas – aspectos centrais do empoderamento social.

Seu diário fornece visibilidade a uma realidade que muitos preferiam ignorar, tornando a divulgação de suas experiências pessoais uma forma de empoderamento, já que desafia narrativas dominantes que invisibilizam a pobreza e suas complexidades. Ao escrever sua própria história, a autora quebra estigmas, ao mostrar que pessoas em sua situação têm histórias e perspectivas valiosas, contribuindo para uma compreensão mais complexa das questões sociais, bem como ao exercer o controle sobre sua narrativa, algo frequentemente negado às comunidades marginalizadas.

Carolina se tornou um símbolo de resistência e inspiração, especialmente para outras mulheres e pessoas em situações semelhantes, ao mostrar que, mesmo em condições adversas, é possível reivindicar espaço e voz. Com efeito, apesar das circunstâncias difíceis, Carolina demonstra agência ao usar a escrita como ferramenta de expressão pessoal e resistência. Isso exemplifica como o empoderamento social pode começar em nível individual, quando pessoas começam a perceber e usar seu próprio poder e potencial, no mesmo sentido do que sustenta Joice Berth (2023).

O que sucede é que, sem a dimensão coletiva, dificilmente esse empoderamento pessoal se transforma num empoderamento de fato social, pois a crítica das injustiças sociais, hábil a inspirar mudanças e a desafiar a ordem estabelecida, necessita de adesão dos grupos socialmente marginalizados, ou seja, comunga-se aqui da percepção de Berth, Sen e Boullosa, para quem é essencial que haja um olhar diferenciado, partindo das instâncias políticas, que permita ou favoreça a instituição de políticas públicas que efetivamente considere a perspectiva

dos seus diversos destinatários, além de uma capacidade de os grupos oprimidos se articularem e se expressarem, a fim de combaterem ou denunciarem as injustiças sociais que vivenciam.

Feitas estas considerações, pode-se finalmente formular a nossa pergunta avaliativa, envolvendo este contexto: **em que medida a automação do reconhecimento do direito à aposentadoria por idade está comprometida com o empoderamento social?**

5.4 O mapa de investigação avaliativa

Após a exploração de cada uma das perguntas avaliativas, temos condições de elaborar nosso mapa de investigação avaliativa, conforme imagens a seguir.

Figura 9: Construção do mapa de investigação avaliativa deste trabalho

VALOR: ACESSIBILIDADE INTERSECCIONADA

PERGUNTA AVALIATIVA:

EM QUE MEDIDA A AUTOMAÇÃO DO RECONHECIMENTO DO DIREITO À APOSENTADORIA POR IDADE ESTÁ COMPROMETIDA COM A ACESSIBILIDADE INTERSECCIONADA?

CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO	DESCRIÇÃO	MÉTODO AVALIATIVO
COMPARAÇÃO DE DADOS	COMPARAÇÃO DE DADOS DE CONCESSÃO DE APOSENTADORIA POR IDADE ANTES E DEPOIS DA IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA AUTOMATIZADO; AVERIGUAÇÃO SE AS ALTERAÇÕES IMPACTARAM DIFERENTEMENTE GRUPOS ESPECÍFICOS DE BENEFICIÁRIOS.	QUALITATIVO
ANÁLISE DE DADOS	CATEGORIZAÇÃO DOS MOTIVOS DOS INDEFERIMENTOS APÓS A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA AUTOMATIZADO, A FIM DE IDENTIFICAR SE AS DECISÕES AUTOMATIZADAS ESTÃO MAJORITARIAMENTE ANALISANDO O MÉRITO DOS REQUERIMENTOS DE APOSENTADORIA POR IDADE.	QUALITATIVO

VALOR: PARTICIPAÇÃO DEMOCRATIZADORA

PERGUNTA AVALIATIVA:

EM QUE MEDIDA A AUTOMAÇÃO DO RECONHECIMENTO DO DIREITO À APOSENTADORIA POR IDADE ESTÁ COMPROMETIDA COM A PARTICIPAÇÃO DEMOCRATIZADORA

CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO	DESCRIÇÃO	MÉTODO AVALIATIVO
ANÁLISE DOCUMENTAL	ANÁLISE DE FORMULÁRIOS DISPONIBILIZADOS PELA AUTOMAÇÃO, A FIM DE SE AVALIAR A INFLUÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO DOS SERVIDORES DO INSS NOS PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO E MONITORAMENTO DO PROGRAMA.	QUALITATIVO
ANÁLISE DE DADOS	ANÁLISE DAS PROGRAMAÇÕES, ANAIS, NOTAS TÉCNICAS, ENUNCIADOS E REPOSITÓRIOS DOS PRINCIPAIS FÓRUMS E CONGRESSOS DO PAÍS ONDE SE DEBATERAM TEMAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, NOS ÚLTIMOS ANOS, A FIM DE SE IDENTIFICAR SE E COMO A AUTOMAÇÃO DO RECONHECIMENTO DO DIREITO À APOSENTADORIA POR IDADE TEM SIDO ABORDADA PELA COMUNIDADE EPISTÊMICA.	QUALITATIVO

VALOR: EMPODERAMENTO SOCIAL

PERGUNTA AVALIATIVA:

EM QUE MEDIDA A AUTOMAÇÃO DO RECONHECIMENTO DO DIREITO À APOSENTADORIA POR IDADE ESTÁ COMPROMETIDA COM O EMPODERAMENTO SOCIAL?

CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO	DESCRIÇÃO	MÉTODO AVALIATIVO
ANÁLISE DOCUMENTAL E OBSERVAÇÃO	ANÁLISE DO "DIÁLOGO" AUTOMATIZADO DE DOCUMENTOS TAIS COMO: CARTAS DE EXIGÊNCIA, COMUNICADOS DE DECISÃO (DEFERIMENTO/INDEFERIMENTO) E MANUAIS PÚBLICOS/FAQS DA PLATAFORMA DIGITAL DO INSS QUE TRATAM DA APOSENTADORIA POR IDADE, ALÉM DE OBSERVAÇÃO DA INTERFACE DO USUÁRIO (UI), PARA DETERMINAR O NÍVEL DE INFORMAÇÃO E CONTROLE QUE O SEGURADO RECEBE DURANTE O PROCESSO AUTOMATIZADO.	QUALITATIVO

Fonte: elaboração própria, 2024

A seguir, construiremos a matriz indutivo-valorativa, para, em seguida, efetuar a avaliação propriamente dita do nosso objeto técnico, tomando-se por base o mapa avaliativo ora elaborado.

6 CONSTRUINDO UMA MATRIZ INDUTIVO-VALORATIVA DA AUTOMAÇÃO DO RECONHECIMENTO DE DIREITO À APOSENTADORIA POR IDADE

Para a construção da matriz valorativa primária, valemo-nos dos argumentos produzidos por três diferentes grupos de atores envolvidos com a automação do reconhecimento do direito à aposentadoria por idade.

Antes, porém, necessário se fez que aplicássemos a “*de-description*” para descrever os objetos técnicos da automação da apreciação do direito à aposentadoria por idade – o que foi realizado na seção 6.1.

Na seção 6.2, a partir do resultado da “*de-description*”, identificamos os elementos do objeto técnico analisado, merecedores de uma avaliação crítica.

Somente depois, na seção 6.3, focamos nos argumentos produzidos pelo próprio objeto técnico e no que ele diz sobre si mesmo, explicitamente. Para tanto, utilizamos como referencial normativo os resultados da “*de-description*” realizada na seção 6.1.

O segundo conjunto de argumentos, abordado na seção 6.4, foi construído a partir de entrevistas não estruturadas, com roteiro, com atores diretamente envolvidos no desenho da automação da apreciação do direito à aposentadoria por idade. Conforme a “*de-description*” nos revelou, esses atores integram a Diretoria de Benefícios (DIRBEN), a Diretoria de Atendimento (DIRAT), a Diretoria de Tecnologia (DTI) e a Dataprev, de modo que foi realizada uma entrevista com um membro de cada um desses segmentos de projetistas.

Já o terceiro grupo de argumentos a compor nossa matriz primária, componente da seção 6.5, foi extraído da comunidade política tangencialmente envolvida com a automação do reconhecimento do direito à aposentadoria por idade.

6.1 Aplicando a “*de-description*” para descrever os objetos técnicos da automação da apreciação de direito à aposentadoria por idade

Como apontado anteriormente, a “*de-description*” consiste numa técnica útil para se compreender a interação entre uma determinada tecnologia e seus usuários. Sua aplicação passa pela descrição do processo de criação da tecnologia, também denominada de “objeto técnico”, bem como de seu roteiro, ou *script*, entendido este

como padrões de programação inseridos naquele, por ocasião de sua concepção e desenho.

No presente caso, o objeto técnico, ou tecnologia, consistirá na automação do reconhecimento do direito à aposentadoria por idade, e seus usuários serão compreendidos como os servidores do INSS envolvidos na aplicação prática da automação e os segurados que almejam receber aposentadoria por idade, demandando a autarquia por meio de seus sistemas de atendimento ao cidadão.

Para resgatarmos o processo de criação dessa tecnologia, bem como de sua programação, vamos nos debruçar sobre as normas que regulamentaram e a norma atual, que regulamenta seu funcionamento, contextualizando-as com as negociações e com as motivações pelas escolhas refletidas no seu desenho.

O reconhecimento do direito à aposentadoria por idade passa necessariamente pelas seguintes fases: i) requerimento formulado pelo interessado, mediante protocolo; ii) recepção desse requerimento, pelo INSS, e qualificação do requerente, a partir dos seus dados cadastrais e cruzamento com outras bases de dados governamentais; iii) análise do seu requerimento, o que pode levar, de pronto, à identificação de um impeditivo para a concessão do benefício, sendo o seu pleito indeferido, de plano; ou à constatação da ausência de algum elemento que pode ser providenciado pelo segurado, o que leva o INSS a qualificar esse requerimento “em exigência”, ou seja, é concedido um prazo para que o segurado providencie a juntada de algum documento extra, a fim de viabilizar a conclusão da análise do seu pleito; ou, ainda, ao deferimento, de plano, do seu pedido; e iv) conclusão da análise, com remessa de mensagem ao segurado, informando-lhe acerca dos motivos pelos quais o seu requerimento foi indeferido ou deferido, sendo que, nesta última hipótese, ainda há a inserção de todos os dados do segurado no sistema de manutenção do benefício, denominado PRISMA, e, junto com a comunicação do deferimento, o segurado recebe as demais informações acerca de como deverá fazer para começar a receber a sua aposentadoria.

Todas estas rotinas estão previstas na Instrução Normativa INSS/PRES nº 128, de 28/03/2022 (INSS, 2022), do art. 550 ao 571, e dizem respeito ao fluxo de apreciação dos requerimentos que são dirigidos à autarquia previdenciária. Ele segue válido, mesmo após a automação do reconhecimento inicial de direito a alguns benefícios previdenciários (dentre eles, a aposentadoria por idade), pois, desde o início, o INSS optou por não criar regras distintas para apreciação

automática dos requerimentos, face àquelas aplicáveis quando a apreciação ocorre manualmente. Com efeito, desde a mais primeva norma a tratar do tema, há sempre a repetição da previsão de que “Os critérios para análise automática do direito são os mesmos da análise manual, ocorrendo apenas a automatização de ações que, se fossem executadas por um servidor, produziram o mesmo resultado”. (INSS, 2021, 2022).

Ou seja, trata-se de uma automação de processos de negócio – Business Process Automation (BPA), que tem como propósito conectar o *design* de processos aos serviços de integração de sistemas. Essa abordagem viabiliza a automação de processos de negócios, permitindo a execução de fluxos de trabalho que envolvem aplicações distintas, sem necessariamente alterar as regras de negócio existentes (MELCHERT et. al, 2004).

De fato, a Portaria Conjunta nº 6/PRES/DIRBEN/DIRAT/INSS, de 27/07/2017, a Portaria nº 20/DIRBEN/INSS, de 17/05/2018, bem como os Memorandos-Circular Conjuntos DIRBEN/DIRAT nº 2, de 13/03/2018, nº 4, de 15/05/2018, e nº 5, de 18/05/2018, foram os primeiros atos a formalizarem os fluxos inerentes ao reconhecimento de direitos de forma automática, cujo processamento em nada diferia das rotinas de apreciação manual, até então vigentes (CGU, 2020).

Não por outro motivo, as mesmas instâncias do INSS voltadas para a normatização e a apreciação de requerimentos e concessão de benefícios estão envolvidas nesse processo de automação.

De acordo com o estipulado no Decreto nº 10.995, de 14/03/2022, que dispõe acerca da estrutura regimental do INSS, compete à Diretoria de Benefícios (DIRBEN) a elaboração e controle dos fluxos de análise de requerimentos dos benefícios, ao passo que o reconhecimento de direitos é de responsabilidade da Diretoria de Atendimento (DIRAT), que fixa as regras de acesso aos benefícios; e da Diretoria de Tecnologia (DTI), que é responsável pela implementação dos sistemas que viabilizam o requerimento e a análise dos requerimentos de benefícios. Além disso, fora da estrutura interna da autarquia, há a Dataprev, uma empresa pública responsável pela elaboração das ferramentas de suporte aos trabalhos desenvolvidos pelo INSS.

Feitas estas considerações iniciais, é importante destacar que a automação levada a cabo pelo INSS, na apreciação inicial de direitos, foi muito menos fruto de um planejamento e muito mais decorrência natural da melhoria dos dados

incorporados ao Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) dos cidadãos, o cadastro por excelência do INSS, que registra todos os vínculos laborais dos trabalhadores ao longo de sua vida, o valor do recolhimento de suas contribuições sociais, as inconsistências nos vínculos, os benefícios previdenciários requeridos e recebidos ao longo de sua vida laboral, dentre outros (CGU, 2020).

À medida que o CNIS se tornou um cadastro mais robusto de informações, foi se tornando desnecessária a apresentação de documentos, por parte dos cidadãos, acerca de todos os seus vínculos empregatícios e informações previdenciárias correlatas, quando faziam um requerimento de aposentadoria; isto ensejou, por si só, um movimento de automação do processo de análise dos requerimentos de aposentadoria por idade, já que a contrafação com documentos apresentados pelos segurados passou a se tornar cada vez menos essencial. Como consequência, ao menos naqueles casos em que os registros do CNIS se revelassem corretos e suficientes para o deferimento do benefício, haveria a possibilidade de automatizar-se o processo de apreciação do seu requerimento, até o seu deferimento, com consequente habilitação nos sistemas da autarquia.

O início do processo de automação do reconhecimento de direitos pelo INSS deu-se com a aposentadoria por idade urbana, em setembro de 2017, seguida do salário maternidade urbano, em 2018. Os projetistas escolheram iniciar por estas duas espécies de benefícios porque ambas apresentam os critérios para concessão mais objetivos e representavam, conjuntamente, cerca de 40% da demanda de análise inicial. Ou seja, num contexto de incremento do volume da fila de espera da autarquia, para análise dos requerimentos iniciais, uma automação que viabilizasse retirar da análise humana cerca de 40% desse volume decerto consistira numa medida relevante para uma realização da política pública de maneira mais adequada ao que se espera, em termos de economicidade e redução do tempo de resposta aos cidadãos.

O fluxo completo de automação do reconhecimento do direito à aposentadoria por idade atualmente envolve as seguintes etapas e *scripts* (Portaria DIRBEN/INSS nº 1.087, de 15 de dezembro de 2022, com alterações posteriores):

1. O requerimento automatizado do benefício é realizado de forma remota pelo segurado, por um dos seguintes canais: “Meu INSS” (aplicação que é acessível pelo aparelho celular ou via *internet*) ou Canal telefônico 135, em que o requerimento é reduzido a termo via Sistema de Agendamento (SAG).

Mesmo quando o segurado comparece fisicamente a uma agência do INSS ou a uma entidade conveniada (escolas, sedes de prefeituras, seccionais da OAB etc.), ele é instruído a formalizar o seu requerimento no “Meu INSS”, de modo que não há mais a opção de recepção manual de qualquer requerimento de benefício previdenciário;

2. Recepcionado o requerimento, é gerado um protocolo para o requerente e, a partir de seus dados cadastrais, é feita uma primeira análise de seu pedido, apenas para constatar se ele possui os requisitos mínimos para a concessão (no caso, a idade mínima e o cumprimento da carência de 180 meses de contribuição e/ou trabalho rural em regime de economia familiar). Esta etapa “visa selecionar minimamente os requerimentos com potencial de serem concedidos automaticamente, evitando o desperdício de processamento em tentativas impossíveis (casos em que o segurado não cumpre sequer os requisitos básicos)” (CGU, 2020);
3. Se houver a seleção do requerimento pelo “Meu INSS” ou pelo SAG para tentativa de análise automática do direito, será criada uma tarefa automática e remetida ao sistema de atendimento GET (gestor de tarefas);
4. No GET, o requerimento é analisado segundo suas particularidades, incluindo-se documentos anexados pelo requerente, desde que qualificados em seus anexos. Isto significa que se o requerente anexar documentos que compreende relevantes para análise pelo INSS, mas os descrever como “outros”, eles serão ignorados pela automação, só sendo considerados aqueles anexados segundo uma das qualificações disponíveis no “Meu INSS”;
5. Também serão objeto de análise: os dados cadastrais e o tempo de contribuição constantes nos sistemas, além de situações específicas obtidas por meio de integração com outros sistemas e bases governamentais. A respeito destas últimas, vale ressaltar que não há clareza a respeito de quais bases de dados são consultadas pelo INSS, tendo sido este questionamento objeto de recurso, via Lei de Acesso à Informação, ocasião na qual foi informado pela autarquia previdenciária que “reiteramos que os cruzamentos de dados são informações necessárias para que sejam seguidos os normativos que regulamentam a análise do reconhecimento de direito. Entretanto, por questões de segurança, a fim de evitar fraudes, não são

divulgados pormenorizadamente esses batimentos efetuados pelo sistema. Tal parametrização não se encontra disponível para domínio público”;¹⁹

6. Como resultado dessa análise inicial, pode haver a indicação de “divergências” pelo GET, que poderão ser de quatro tipos: “dados cadastrais”, “vínculos”, “monitoramento” ou “não se aplica”, esta última a indicar as situações nas quais a divergência não interferirá no prosseguimento do uso da automação para fins de reconhecimento de direito. As divergências prestam-se a agrupar requerimentos em situações semelhantes e a discernir o que será elegível à concessão automática dos requerimentos não elegíveis, em que apenas o indeferimento automático será viável, caso não seja hipótese de apreciação manual;
7. Para os requerimentos elegíveis à concessão automática, é aberta tarefa para o PRISMA, onde são processadas as regras de reconhecimento do direito, segundo critérios legais previamente dispostos na IN INSS/PRES nº 128, de 28/03/2022. Se o requerente perfizer todos os requisitos e não lhe for vinculada nenhuma inconsistência, o benefício será concedido e implantado automaticamente. “No caso de algum requisito não ter sido alcançado, o sistema “desiste” de analisar o requerimento (nesse caso o requerimento entraria para a fila de análise manual por servidor)” (CGU, 2020);
8. Para os requerimentos não elegíveis, de pronto, à concessão automática, é emitida “exigência” ao segurado, que terá, assim, um prazo de 30 dias, a contar de sua inequívoca ciência, para promover o atendimento feito pelo sistema de atendimento do INSS. O controle desse prazo é realizado por meio de uma ferramenta de automação denominada “sistema de controle de prazos”, ou STD, que indefere automaticamente os requerimentos que não tiveram as exigências supridas no prazo em questão. Por outro lado, identificada a anexação de alguma resposta pelo interessado, ela é encaminhada ao GET, onde retorna ao fluxo de apreciação automática inicial;
9. Para requerimentos que, no GET, já indicam o não atendimento de algum requisito essencial da aposentadoria por idade, o pleito é indeferido de pronto,

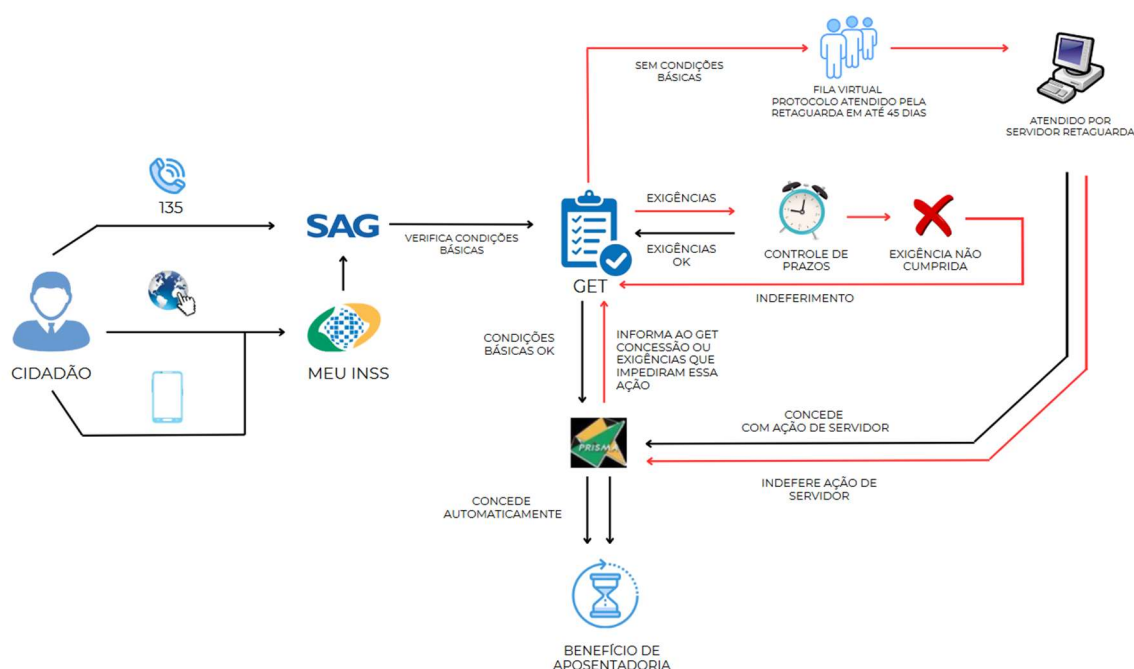
¹⁹CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Pedido de Acesso à Informação nº 5836331**. Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=5836331>. Acesso em: 26 out. 2024.

de modo que, minutos após a formalização do protocolo, o requerente já obtém a resposta negativa;

10. Já para os requerimentos em que identificada alguma inconsistência, não capaz de ensejar o pronto indeferimento, o processo é encaminhado para apreciação manual; e
11. Por fim, o Prisma notifica o Sistema GET acerca do resultado do processamento, para que a situação da tarefa seja atualizada e o requerente notificado, seja qual for o resultado (CGU, 2020).

Uma imagem possível, sintetizadora de todo o desenho anteriormente narrado, é aquela indicada em figura 10.

Figura 10: Esquema referente à automação do reconhecimento de direito à aposentadoria por idade, pelo INSS



Fonte: inspirado em CGU, 2023

O *Workflow* é a ferramenta principal de automação desenvolvida pelo INSS que abrange o fluxo descrito acima e promove, por meio de programação, uma combinação de cenários possíveis (entre dados cadastrais, informações adicionais e divergências), para encaminhar para a concessão automática ou indeferimento

automático da aposentadoria ou, ainda, para a formulação automática de exigência ao requerente.

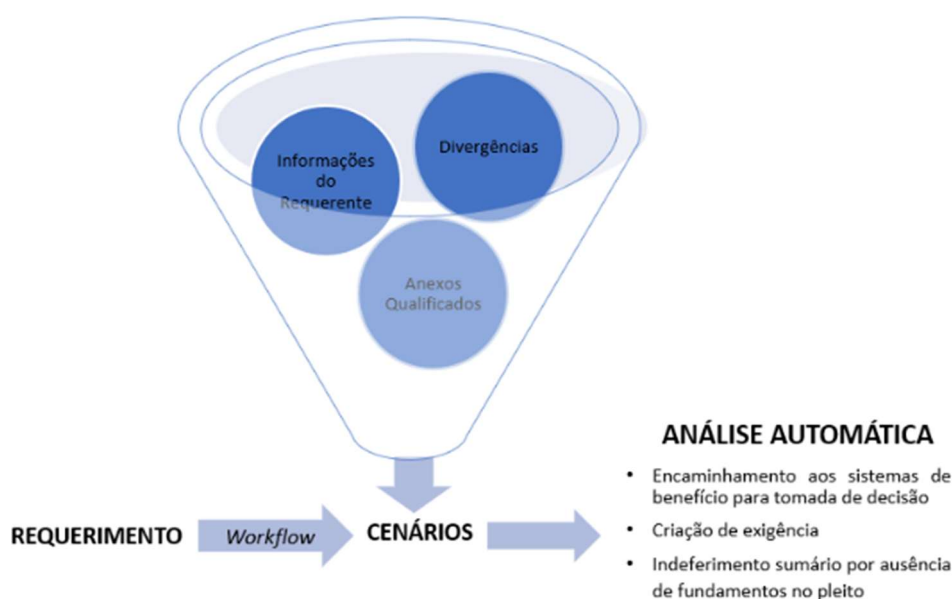
Ele depende de inserção no sistema PAT, por servidores autorizados (na época de análise pela CGU, eram apenas duas servidoras disponíveis para essa função, segundo relatório do órgão de controle, emitido em 2022), que também passam a atuar principalmente como supervisores ou monitores do sistema, intervindo apenas em casos que exijam avaliação humana mais detalhada, além de promoverem encaminhamento de inconsistências aos *designers* do *Workflow*, para ajuste e validação.

Contudo, a Portaria DIRBEN/INSS nº 1.087, de 15/12/2022 menciona apenas uma ferramenta específica de controle e monitoramento da automação. Em seu art. 26, é prevista a disponibilização do Formulário de *Feedback* Automático, por meio do qual qualquer comportamento diferente do previsto deve ser reportado à DIRBEN.

Trata-se de uma planilha que é disponibilizada a todos os servidores do INSS, para que possam indicar possíveis erros e propor melhorias no processo de automação descrito acima. Tais manifestações são recebidas em ordem cronológica e dão origem a uma lista de controle. No entanto, de acordo com informações prestadas pelo INSS à auditoria realizada pela CGU, em 2022, o acompanhamento das manifestações recebidas via planilha é realizado por um único servidor, de forma não sistemática e não periódica (CGU, 2023), a indicar que aparentemente a automação se apresenta pouco aberta aos *feedbacks* dados pelos usuários reais (servidores da autarquia) acerca da automação.

De toda forma, o funcionamento especificamente do *Workflow* da automação do reconhecimento do direito à aposentadora por idade e demais benefícios previdenciários foi sintetizado esquematicamente pela equipe da CGU por meio da imagem de figura 11, a seguir reproduzida.

Figura 11: *Workflow* da automação do reconhecimento de direitos, pelo INSS



Fonte: CGU, 2023

Uma outra ferramenta de automação de que o INSS se vale é o Suporte de Tomada de Decisão (STD), que constitui numa programação baseada em ciência de dados e aprendizado de máquina (*learning machine*), a fim de que sejam identificados novos requerimentos com condições semelhantes a cenários já previamente cadastrados no *Workflow*. O STD tem condições de “consultar todo o estoque de requerimentos pendentes e agrupá-los por similaridade, para identificar quais deles são elegíveis para ação automática e criar os respectivos cenários de automação” (art. 8º, §1º Portaria DIRBEN/INSS nº 1.087, de 15/12/2022).

Todas estas ferramentas de automação (*Workflow*, STD e Controle de Prazos) não gozavam de previsão normativa até a edição da multicitada Portaria DIRBEN/INSS nº 1.087, de 15/12/2022. Essa previsão foi fruto de recomendação expressa promovida pela Controladoria Geral da União (CGU), que, desde 2019, vem realizando o monitoramento do processo de automação de reconhecimento de direitos efetivado pelo INSS. Desde então, já foram produzidos dois relatórios, um referente aos exercícios de 2017 a 2020 (CGU, 2020) e outro para os exercícios de 2021 a 2023 (CGU, 2023).

Na prática, tais recomendações são fruto da percepção, pela CGU, de falta de clareza na indicação da forma pela qual são aplicadas as automações do INSS no reconhecimento automático de direito à aposentadoria por idade e demais benefícios

já inseridos no *Workflow*, tendo exigido da autarquia maior transparência na externalização do funcionamento dessas tecnologias.

A partir das portarias alteradoras da Portaria DIRBEN/INSS nº 1.087, de 15/12/2022, percebe-se claramente um movimento interno para a inclusão de regras que detalham a forma como os dados previdenciários são anexados aos requerimentos processados automaticamente, aumentando a transparência da instrução processual, bem como a governança sobre os processos concluídos.

Nesse sentido, a Portaria Conjunta DIRBEN/DTI nº 91, de 21 de dezembro de 2023 (INSS, 2023) passou a prever que requerimentos concluídos, tanto manual quanto automaticamente, poderão ser reabertos a qualquer momento quando as rotinas de governança identificarem falhas ou inconsistências na integração entre os sistemas de concessão da aposentadoria por idade, prevendo, ainda, que a reabertura será automática quando o sistema *Workflow* concluir a tarefa sem enviar ao Prisma todos os dados necessários para habilitar o benefício. Além disso, a mesma portaria passou a dispor que as informações previdenciárias devem ser inseridas automaticamente no ato da conclusão da tarefa, desde que a emissão do Dossiê CNIS esteja ativa no Catálogo de Serviços do SAG Gestão. Com isto, o Dossiê CNIS passa a ser inserido automaticamente e pode incluir detalhamentos como: Dados Cadastrais, Elos, Vínculos, Extrato Previdenciário e Declarações de Benefícios do SUB, e, caso não sejam encontradas informações ou ocorra instabilidade que impeça a emissão de alguma informação, será gerada uma mensagem de erro ao final do arquivo processado automaticamente. Por fim, mas não menos relevante, a Portaria Conjunta DIRBEN/DTI nº 91/2023 passou a prever um anexo à Portaria DIRBEN/INSS nº 1.087/2022, que consiste numa extensa lista de Divergências no Requerimento de Benefícios e Serviços, detalhando mais de 230 códigos que indicam inconsistências ou pendências durante o processo de solicitação. A estrutura da lista organiza os problemas por código, nome e uma descrição clara da falha, abrangendo desde problemas cadastrais básicos, como CPF com registro de óbito ou informações divergentes no CNIS (Cadastro Nacional de Informações Sociais), até questões complexas relacionadas a tempo de contribuição, elegibilidade, documentação ausente e recursos administrativos. O objetivo principal do texto é padronizar e catalogar os motivos pelos quais um requerimento pode ser sinalizado para análise ou correção, focando especialmente

na validação de dados do requerente, bem como nas condições específicas do benefício pleiteado (no nosso caso específico, da aposentadoria por idade).

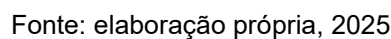
Já a Portaria Conjunta DIRBEN/DTI/INSS nº 104, de 16 de outubro de 2024 (INSS, 2024) passou a prever a inclusão do *status* que indica que a tarefa foi para a fila de integração com o sistema de benefício, além do *status* que indica que o sistema de benefício rejeitou a tarefa por ausência de dado obrigatório ou por uma regra que impeça o prosseguimento do reconhecimento automático do direito. Por fim, passou a prever a inclusão do tipo de divergência "monitoramento" na classificação das divergências possíveis, ao lado das já existentes nominadas como "dados cadastrais", "vínculos" e "não se aplica".

Tudo isto nos parece um inegável cenário de avanço na transparência do processo, a respeito do qual efetuamos um árduo exercício de abstração, a fim de transformá-lo em diagrama UML.

O *Unified Modeling Language* (UML) é definido como o sucessor de uma grande variedade de métodos de padronização na análise e *design* orientados a objetos técnicos. Em linhas gerais, pode-se dizer que a utilização da linguagem UML depende da complexidade do sistema real a ser modelado, do método de gestão e realização do projeto, do tipo de sistema computacional a ser alcançado e do nível de detalhe exigido na fase de *design* (OPRIS, 2017).

Os diagramas UML são criados para obter uma imagem clara dos componentes principais do sistema que está sendo modelado, a fim de assegurar uma comunicação eficaz entre os envolvidos no seu desenvolvimento. Com efeito, a modelagem é considerada um processo de aprendizado durante a documentação de um sistema, de modo que a abordagem do sistema por meio de diagramas UML permite uma rápida compreensão das conexões entre o sistema que está sendo desenvolvido e o ambiente externo. Além disso, os diagramas facilitam a identificação de eventuais falhas ou imprecisões no desenvolvimento do sistema projetado, além de favorecer o mapeamento dos requisitos apresentados pelo detentor das regras de negócio (OPRIS, 2018).

A seguir, eis a nossa transformação de todo o fluxo detalhado anteriormente, em UML:



6.2 Identificando os elementos do objeto técnico analisado merecedores de uma avaliação crítica

Conforme tratado em detalhes em item 4.8, Madeleine Akrich (2018) sustenta que, ao se aplicar a “*de-description*” como método, inevitavelmente virão à tona os mecanismos ou situações nas quais a modelagem do objeto técnico e o seu resultado prático, para os usuários, não se relacionam bem, sugerindo que esses pontos sejam analisados criticamente, já que certamente em relação a eles haverá ajustes ou negociações entre projetistas e usuários reais, além de eventuais outros *stakeholders* que intervenham no desenho do objeto técnico descrito.

De fato, ao se aplicar a “*de-description*”, nos termos detalhados em item 6.1, depreendemos que há algumas fragilidades na modelagem inicialmente desenhada e posteriormente ajustada. A primeira delas diz respeito à possibilidade de que a automação do reconhecimento automático de direito à aposentadoria por idade tenha, em verdade, provocado um aumento no volume de indeferimentos do benefício.

De fato, a própria CGU, além da imprensa, entidades externas tais como MPF, DPU, IBDP e Poder Judiciário, vinham apontando o aumento dos indeferimentos dos requerimentos, a partir do uso da automação no reconhecimento inicial de direitos pelo INSS. No caso da CGU, a comprovação deste fato consta expressamente de seu relatório referente aos exercícios de 2021 a 2023:

Ainda, foram verificados aumentos significativos nos quantitativos de indeferimentos automáticos de requerimentos por motivos específicos, cujas regras de negócio podem ocasionar indeferimentos indevidos, com consequente potencial aumento nos recursos interpostos ao Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS) e em judicializações de demandas.

[...]

No que se refere à adequabilidade da implementação das automações pelo INSS, verificou-se que, desde o início da digitalização de serviços pelo INSS e da implantação de análises e decisões automáticas, ocorreu um aumento gradual no percentual de indeferimentos.

Considerando apenas as decisões automáticas, verificou-se que o percentual de indeferimentos foi de 41% em 2021, enquanto em 2022 aumentou para 65%.

Esse aumento nos indeferimentos foi acompanhado pelo crescimento de recursos apresentados ao CRPS. Em termos quantitativos, os recursos originários de indeferimentos automáticos cresceram de 10.915, em 2021, para 50.464, em 2022. Em termos percentuais, do total de recursos provenientes de indeferimentos para as espécies avaliadas neste trabalho, 7% tiveram origem em decisões automáticas em 2021, enquanto, em 2022, esse percentual aumentou para 25%.

(Relatório CGU, 2023, pág. 4 – 48 e 49).

Além disso, especificamente em relação à aposentadoria por idade, uma das fragilidades se relaciona principalmente com o **simulador de aposentadoria**, uma ferramenta que é disponibilizada ao requerente, quando efetua o protocolo de seu requerimento no “Meu INSS”.

É que identificamos a necessidade de que o requerente compreenda, com clareza, as relações previdenciárias que lhe são apresentadas pela automação (a partir de dados extraídos de seu próprio CNIS) e possa, caso assim deseje, informar precisamente as eventuais relações omitidas naquele documento, sob pena de ter seu requerimento sumariamente indeferido. Na visão da CGU, tais informações não estão sendo prestadas de forma suficientemente clara para o cidadão – tanto assim que foi feita recomendação expressa no sentido de se aprimorar essa transparência, no último relatório do órgão de controle em apreço. Fruto dessa recomendação pode ser considerado o “passo a passo”²⁰ que já foi disponibilizado na página oficial do INSS, ao menos relativamente à aposentadoria por idade urbana.

Ainda em relação ao indeferimento sumário, ele, em tese, impede que o requerente faça valer a prerrogativa que o art. 12 da IN INSS/PRES nº 128, de 28/03/2022 lhe assegura, ao assim dispor:

Art. 12. O filiado poderá solicitar, a qualquer momento, a inclusão, alteração, ratificação ou exclusão das informações divergentes, extemporâneas ou insuficientes do CNIS, prestando as informações referentes à atualização desejada e apresentando documentos comprobatórios, conforme critérios estabelecidos nesta Instrução Normativa, observadas as formas de filiação, independentemente de requerimento de benefício. (redação dada pela IN INSS/PRES Nº 164 DE 29/04/2024)

Ou seja: mesmo que o requerente não tenha direito à aposentadoria pretendida, no instante em que efetua o seu requerimento, ele tem a prerrogativa de, analisando as anotações de vínculos indicadas no seu simulador de aposentadoria, identificar incorreções ou mesmo falta de anotações de alguns vínculos, e inseri-las, para que passem por um processo de validação interna do INSS e possam, no futuro, embasar novo pedido de aposentadoria. Mas, ao indeferir, de plano, o requerimento, a automação invalida qualquer ajuste nos vínculos perpetrado pelo interessado, fazendo com que ele não avance na correção da anotação de seus

²⁰INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). **Automação passo a passo – B41 Urbano**. Disponível em: https://www.gov.br/inss/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/outras/automacao_passo-a-passo_b41-urbano.pdf. Acesso em: 15 set. 2024.

vínculos – a menos que faça um requerimento específico de serviço, voltado para correção de vínculos. Mas, ao que tudo indica, tampouco essa informação tem sido apresentada de forma suficientemente clara aos usuários.

Um outro cenário detectado como digno de atenção foi o seguinte: não há obrigatoriedade, no *script* atual da programação, para que as eventuais alterações promovidas no simulador, pelo requerente, sejam necessariamente consideradas, no momento de deferir-lhe a aposentadoria por idade. Ou seja, “Em que pese a simulação ser etapa obrigatória nos pedidos atuais de aposentadoria e ainda que haja inserção de períodos de contribuição pelo cidadão no momento do requerimento, o acerto das informações disponibilizadas no CNIS não está sendo realizado pelo INSS de maneira prévia nos casos de indeferimento ou concessão automáticos” (CGU, 2020). A consequência é que uma aposentadoria por idade concedida automaticamente pode vir a ter renda mensal inferior ao real valor devido, já que as inserções eventualmente feitas pelo requerente, com potencial de aumentarem o valor do benefício, não estão sendo consideradas pela automação. Isto obriga que o requerente tenha clareza dessa informação, e, caso se inconforme com o resultado, busque o reajuste do valor da aposentadoria por meio de interposição de recurso administrativo, dirigido ao Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS) ou judicialmente, mediante propositura de ação de revisão de benefício – medida que lhe custará tempo e recursos financeiros.

Ainda não fez parte de estudos da CGU uma análise acerca de como essas deficiências apresentadas pela automação e em eventuais outros *scripts* nela inseridos podem estar fomentando o indeferimento dos requerimentos das aposentadorias por idade, ou, ainda, como está sendo o seu impacto nas diferentes clientelas (homens e mulheres, urbanos e rurais).

O presente processo de “*de-description*” revelou que, aparentemente, não há, ainda, ampla negociação entre usuários reais e os desenvolvedores das automações que estão sendo levadas a cabo pelo INSS no reconhecimento de direito à aposentadoria por idade, estando ela a ser mediada, principalmente, pela CGU. De todo modo, as descrições até aqui ocorridas têm o condão de impulsionar discussões sobre como tornar os serviços mais inclusivos e responsivos a todos os grupos sociais.

Além disso, parece-nos crível que os beneficiários (usuários reais da automação), por outro lado, podem enfrentar dificuldades em cumprir as

expectativas do *script*, devido às limitações tecnológicas da própria ferramenta, acesso desigual à tecnologia, ou complexidade nos documentos exigidos. Isso pode levar a uma demanda por aumento no suporte necessário para ajudar os usuários a navegarem no sistema automatizado – tanto assim que, como vimos, o INSS já está investindo em elaboração e divulgação de manuais específicos sobre como navegar no “Meu INSS”, para realizar o requerimento do benefício que desejar.

Em suma, a análise da automação do reconhecimento de direitos pelo INSS através do conceito de “*de-description*” revela a complexa interação entre tecnologia, usuários e contexto social. Essa perspectiva sinaliza a relevância de contínuas adaptações e refinamentos tanto do sistema quanto do papel dos usuários para assegurar a eficácia e a justiça social do processo automatizado – especialmente se considerarmos, tal como proposto já no início deste estudo, que a aposentadoria por idade constitui um vetor de cidadania.

Ou seja: embora já tenhamos notado incrementos na automação, voltados a trazer mais transparência ao processo todo do reconhecimento automático de direito à aposentadoria, bem assim à sua governança, não parece ter havido significativos avanços sob a perspectiva da usabilidade da ferramenta ao cidadão-usuário.

Por isto, e a partir da aplicação da “*de-description*”, ressaltam-se os seguintes elementos, que, pelo que sintetizam, serão objeto de análise axiológica, mais à frente: o simulador da aposentadoria por idade; as respostas automatizadas, que enunciam o motivo do deferimento ou do indeferimento do pedido de aposentadoria, ou, ainda, de formulação de exigência; e os reconhecimentos automáticos ao benefício, operados pelo *Workflow*.

6.3 Obtenção dos argumentos (explícitos) do próprio objeto

A Matriz Indutivo-Valorativa (MIV) exige, em sua primeira etapa, a identificação e a problematização dos argumentos explícitos que o próprio objeto avaliado (no caso, a automação do reconhecimento do direito à aposentadoria por idade) veicula sobre si mesmo, normalmente encontrados em documentos oficiais, discursos e materiais institucionais (BOULLOSA, 2024).

Com base na aplicação da “*de-description*” idealizada por Madeleine Akrich (2018) e aplicada enquanto técnica, na seção 6.1, a partir especialmente da Portaria DIRBEN 1.087/2022 (INSS, 2022) com suas alterações, foi possível, finalmente,

extrair os argumentos explícitos que constituem a autodefinição do objeto técnico em estudo, e que constituirão a base de nossa matriz indutivo-valorativa. Conforme se verá a seguir, os argumentos explícitos da automação do reconhecimento do direito à aposentadoria por idade refletem os objetivos e as premissas inscritas em seu *design* e funcionamento, especialmente os valores de eficiência e controle que orientaram os seus projetistas (DIRBEN, DIRAT, DTI e Dataprev).

6.3.1 Argumento de equivalência e uniformidade (fidelidade legal)

Este é o argumento central que a automação do reconhecimento do direito à aposentadoria por idade utiliza para se legitimar, sustentando que ela apenas replica o trabalho humano de forma eficiente.

No caso, a automação assegura que os critérios para análise automática do direito são os mesmos da análise manual, ocorrendo apenas a automatização de ações que, se executadas por um servidor, produziram o mesmo resultado.

A partir dessa premissa, verifica-se que os sistemas de benefício (Prisma e SIBE em geral, mas, em sede de aposentadoria por idade, apenas Prisma) decidem pela concessão, indeferimento ou exigência, seguindo as mesmas regras vigentes para análise manual. Essa abordagem consiste em uma automação de processos de negócio (BPA), conectando o *design* de processos aos serviços de integração de sistemas, mas sem alterar as regras de negócio existentes (MELCHERT et. al, 2004).

Ocorre que o processo de automação do reconhecimento de direitos pelo Instituto Nacional do Seguro Social pode ser contextualizado, sob a ótica do *benchmarking* e da inteligência artificial (IA), como um sistema de reconhecimento de padrões (*pattern recognition*) aplicado a dados governamentais, para tomada de decisões (HOLZINGER et al., 2023), ou seja, não se trata meramente de ferramenta auxiliar de identificação de padrões para que um humano venha a apreciar o requerimento. Essa contextualização é relevante especialmente porque máquinas e humanos possuem formas de aprendizagem bastante distintas.

Com efeito, os humanos são surpreendentemente eficazes em aprender a partir de poucos exemplos, mesmo sob incertezas, pois, diversamente dos modelos de IA, que são passivos e dependem de dados de treinamento tratados por humanos, os humanos interagem com seu ambiente para obter informações, o que é

crucial para o aprendizado de novos conceitos. Além disso, as habilidades conceituais humanas são produtivas, permitindo a compreensão e a geração de conceitos novos por meio da composição de conceitos existentes, algo que os classificadores de máquina padrão (limitados a um conjunto fixo de classes) não conseguem fazer (HOLZINGER *et al.*, 2023).

Por isto, a conformação de um *benchmark* é essencial, em sede de desenvolvimento de sistemas de tomadas de decisão automatizados, como é o caso da automação do reconhecimento de direito utilizada pelo INSS.

O *benchmarking* refere-se a um “processo contínuo e sistemático para avaliar produtos, serviços e processos de trabalho de organizações que são reconhecidas como representantes das melhores práticas, com a finalidade de melhoria organizacional” (SPENDOLINI, 1993), e, no contexto aqui tratado, refere-se a processos criados especificamente para testar e quantificar as capacidades de aprendizado de conceitos, raciocínio e generalização dos algoritmos de IA.

Todos os *benchmarks* são construídos para ter uma verdade básica bem definida, também chamada de “*Ground Truth Conformity*”. A conformidade com a verdade básica é a referência maior para verificar se o algoritmo de IA aprendeu os conceitos e relações nele projetados da maneira esperada (seguindo os passos lógicos definidos pela verdade básica) ou se utilizou correlações espúrias (HOLZINGER *et al.*, 2023).

No caso em estudo, o argumento da automação do reconhecimento do direito à aposentadoria por idade, acerca da fidelidade do método automático ao humano, constitui a conformidade com a verdade básica, prestando-se como referencial para todas as avaliações e incrementos realizados sobre a automação desenvolvida pelo INSS.

6.3.2 Argumento de eficiência e resolução de problemas públicos

O objeto técnico estudado se apresenta como uma solução direta para o problema do represamento de requerimentos e da lentidão no atendimento, que, como visto, é um problema persistente no INSS, historicamente verificável a partir de todo o arcabouço normativo interno produzido ao longo especialmente da última década, voltado para a criação de um ambiente interno favorável à implementação da automação também na tomada de decisões da autarquia, por ocasião da

apreciação dos requerimentos de aposentadoria por idade – além, evidentemente, de outros benefícios e serviços.

Sob esse prisma, o objetivo da automação é eminentemente eliminar o contexto de longas filas físicas e a demora na apreciação dos requerimentos, compreendida a medida como eficiente se ela resultar numa diminuição dessas filas, deixando-se, portanto, a um segundo plano, a qualidade das respostas apresentadas.

Inclusive isso se confirma a partir da escolha inicial da automação do reconhecimento de direitos, que incluía a aposentadoria por idade urbana, justamente por se tratar de benefício sem grande complexidade em sua apreciação e que, em tese, pode ter sua análise concluída somente a partir de documentos e informações de que o próprio INSS já dispõe, especialmente a partir da leitura do CNIS do segurado (CGU, 2023).

Ademais, essa escolha reforça o argumento da economicidade porque, à época da implementação da automação do reconhecimento de direito a benefícios, a aposentadoria por idade urbana, ao lado do salário-maternidade urbano, representava cerca de 40% do estoque da demanda de análise inicial (CGU, 2020), e esse estoque era visto como um problema público a ser enfrentado pelo INSS.

Vale rememorar que também a Lei nº 14.129/21 (BRASIL, 2021), cognominada Lei do Governo Digital, reforça o valor da eficiência e da celeridade, ao estabelecer a transformação digital como um meio para aumentar a eficiência na prestação de serviços públicos. De igual maneira, a automação do reconhecimento de direito à aposentadoria por idade apresenta-se como uma solução para o represamento de requerimentos e a lentidão no atendimento do INSS.

Embora não exista um normativo próprio do INSS que assuma este argumento, ele é reforçado pelo Decreto nº 12.198/2024 (BRASIL, 2024), que atualmente dispõe acerca da Estratégia Federal de Governo Digital para o período de 2024 a 2027 e que prevê, em seu art. 2º, que “A Estratégia Federal de Governo Digital norteará a transformação do Governo federal por meio de tecnologias digitais que visem oferecer políticas públicas e serviços de melhor qualidade, mais simples e acessíveis ao cidadão”. Ou seja, esta previsão normativa associa diretamente a transformação digital à busca por melhor qualidade e simplificação dos serviços públicos prestados, revelando a persistência do argumento da eficiência que permeia a automação.

6.3.3 Argumento de disciplina e rigor técnico (delegação geográfica de responsabilidades)

O nosso objeto técnico em estudo define o que é delegado à máquina e o que é esperado dos atores humanos (o usuário e o servidor), estabelecendo uma "geografia de delegação" (AKRICH, 2018).

No caso, essa delegação se opera da seguinte maneira: a automação realiza uma seleção mínima dos requerimentos com potencial de serem concedidos automaticamente, evitando o desperdício de processamento em tentativas impossíveis (casos em que o segurado não cumpre sequer os requisitos básicos); em seguida, o sistema opera com o conceito de "divergências", que atualmente corresponde às seguintes categorias: “dados cadastrais”, “vínculos”, “monitoramento” ou “não se aplica”. Essas divergências são o norte para a criação de cenários, que, por sua vez, agrupam requerimentos com características semelhantes e identificam a elegibilidade para a concessão automática ou apenas para o indeferimento automático.

A criação de cenários pela automação de reconhecimento de direitos pelo INSS assemelha-se ao desafio da composicionalidade (*compositionality*) e *concept learning*. A composicionalidade, em IA, é a habilidade de entender e gerar novos conceitos (ou regras), por meio da combinação de conceitos existentes (divergências/atributos) (HOLZINGER *et al.*, 2023).

Após a formação de cenários, a ferramenta *Workflow* automatiza a conclusão de requerimentos e a emissão automática de exigência em qualquer serviço ofertado pelo INSS, baseado em cenários pré-configurados, enquanto a ferramenta Controle de Prazos promove o indeferimento automático dos requerimentos em que as exigências não foram atendidas pelo segurado, no prazo legal previamente estipulado.

Como se vê, todo esse fluxo se ampara em um rigor no acionamento de cada uma das ferramentas componentes da automação do reconhecimento de direito à aposentadoria por idade, atribuindo a cada uma delas funções bastante específicas e não intercambiáveis.

À CGU, foi explicitada pelo INSS a intenção de implementar indicadores como o Percentual de Exigências Automáticas (PEXA) e o Índice de Conformidade do Reconhecimento Automático (ICA), embora, no momento da avaliação, ocorrida em

2022, apenas o Percentual de Benefícios Concluídos de Maneira Automática (PBA) já estivesse implementado. Tais indicadores serão compostos por dados extraídos a partir do *Workflow* (CGU, 2023), que, uma vez implementados, consistirão na etapa explícita de *benchmarking* (ou monitoramento do desempenho) da automação. A medição de resultados inegavelmente busca quantificar o ganho de escala e a eficiência obtidos a partir da automação do processo de tomada de decisão pelo INSS na apreciação do direito à aposentadoria por idade.

Por isto, o argumento da delegação geográfica das responsabilidades reflete o valor da eficiência da ferramenta, especialmente se se considerar que o prognóstico do INSS é o de que, a partir do *Workflow*, no futuro, será possível acompanhar, em tempo real, a formação dos cenários que a automação realizará (CGU, 2023).

Também nos parece evidente que esse argumento ganha relevância quando exposto a atores voltados para o controle e integridade, já que é apresentado, de pronto, um compromisso de que a automação é plenamente controlável e corrigível, bem como foi desenhada de forma a facilitar sua auditoria, já que a cada sistema da automação é atribuída uma função bastante específica. Ademais, num contexto de emergência em que a automação se deflagrou, esse compromisso decerto foi bastante caro ao INSS, para que não tivesse seu projeto frustrado por questionamentos voltados à análise da integridade da ferramenta.

6.3.4 Argumento de autossuficiência da base de dados (restrição ao usuário projetado)

O funcionamento da automação do reconhecimento do direito à aposentadoria por idade pressupõe a suficiência dos dados internos do INSS para a tomada de decisão. Como visto em capítulo 6.1, a possibilidade de automação surgiu da melhoria dos dados incorporados ao CNIS, que se tornou um cadastro robusto, tornando desnecessária a apresentação de documentos pelo cidadão para comprovar vínculos.

A partir da “*de-scription*”, ficou evidente para nós que o objeto ignora documentos (não os considera para fins de automação) que sejam não identificados como “outros documentos” ou juntados após o protocolo inicial. Ou seja, isso implica

que o usuário projetado é aquele que insere apenas anexos qualificados, operando dentro do *script* estrito idealizado pelos projetistas da automação.

Com efeito, para uma programação de IA, a qualidade dos dados de entrada (*input data*) é extremamente relevante, pois, dada a forma de aprendizagem da automação, que, como visto, ocorre a partir da identificação de padrões, a qualificação dos anexos assegura a otimização da análise (HOLZINGER *et al.*, 2023).

Por outro lado, a desconsideração de documentos não qualificados exige um discernimento elevado do segurado, fazendo-nos, assim, levantar o questionamento se esse segurado consegue compreender adequadamente a relevância de que apresente documentos apenas de forma qualificada, caso deseje interferir no resultado da análise do seu requerimento.

De certa forma, a não abertura do *script* para considerar documentos não qualificados reforça o argumento de que os dados de que o INSS dispõe são, de fato, suficientes para a análise (objetivamente considerada) do requerimento da aposentadoria por idade, mas não, necessariamente, para o resultado dessa análise. Dito de outra forma, parecendo-nos bastante crível que um requerimento possa ser indeferido indevidamente, em decorrência da desconsideração de documentos essenciais para a conformação do direito do cidadão, que porventura tenham sido juntados sem qualificação.

Para além desse ponto, a “*de-description*” também revelou que a simulação (obrigatória na aposentadoria por idade) considera válidos apenas os períodos já registrados no CNIS e aqueles incluídos ou alterados pelo requerente na tela de relações previdenciárias. Vale dizer, se o segurado insere um documento capaz de alterar a anotação em seu CNIS, mas sem operacionalizar a alteração da tela referente às suas relações previdenciárias, esse documento não será considerado pela automação. Nesse cenário, pode ocorrer, até mesmo, um indeferimento indevido de um pleito de aposentadoria, caso o período informado pelo requerente no documento em questão seja crucial para que ele passe a atender aos requisitos mínimos para aposentar-se por idade, conforme as regras de transição previstas pela EC 103/19.

O simulador, no caso, atua como um teste de aprendizagem de conceito (*concept learning*) (HOLZINGER *et al.*, 2023), que é uma ferramenta de IA voltada à identificação da regra ou categoria subjacente a um caso concreto, a partir de

poucos exemplos que foram previamente rotulados (tipicamente positivos e negativos). Inspirado na linha clássica de *machine learning* (*Version Spaces / Candidate Elimination*), na qual o sistema deduz uma hipótese que separa exemplares de não-exemplares, o simulador analisa, a partir dos dados que constam no CNIS do cidadão, se ele possui ou não direito à aposentadoria por idade (MITCHELL, 1997).

Ou seja, os projetistas da automação do INSS informam quais são os requisitos mínimos para que um requerimento de aposentadoria por idade possa ser deferido (especialmente conforme a regra de transição da EC 103/19, que constitui a maior parte dos casos, tal como vimos na contextualização fática desta avaliação), e, uma vez não cumpridos esses requisitos (que são analisados, como visto em capítulo 6.1, a partir de dados de que o próprio INSS já dispõe), dá-se o indeferimento sumário. A única forma de se evitar um indeferimento sumário, nesse cenário, é se o segurado tiver a adequada compreensão do resultado que o simulador está apresentando, discordar dele (por verificar alguma inconsistência) e conseguir efetuar a alteração das inconsistências, por meio de inserção manual de vínculos (que, na etapa seguinte, precisarão ser validados por meio de anexos qualificados, comprovadores das alterações realizadas).

Portanto, o argumento da autossuficiência dos dados de que o INSS já dispõe revela-se, de fato, relevante na automação em estudo, para que o requerimento da aposentadoria por idade seja apreciado pela autarquia, mas, não necessariamente, para conceder o benefício a quem de fato tenha direito ao benefício. Isso porque, para que um cidadão que ainda não tenha total conformidade nos dados de seu CNIS efetue o requerimento da aposentadoria e tenha o benefício deferido, ser-lhe-á exigido um grau de discernimento elevado, que lhe permita corrigir, de antemão, os dados que estão sendo considerados pela automação.

De toda forma, o argumento da autossuficiência da base de dados é caro para o objeto técnico, já que transmite à multiatorialidade envolvida a ideia de que o resultado da apreciação automatizada independe (ou depende pouco) do comportamento do usuário projetado. Essa ideia, conforme se verá em capítulo 6.4, é reafirmada a partir de falas dos projetistas do nosso objeto técnico, que nos permitem inferir que, em certa medida, a automação de reconhecimento de direitos do INSS tomou a automação da Receita Federal do Brasil (RFB) como *benchmark*.

Com efeito, a disponibilização aos contribuintes de declarações anuais de ajuste de Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) pré-preenchidas, cada vez mais completas, reflete justamente o argumento da autossuficiência dos dados de que a RFB dispõe, de forma a tornar a cada vez menos influente o comportamento dos contribuintes, ao entregá-las²¹. Aparentemente isso também é buscado pela automação do reconhecimento de direito à aposentadoria por idade, entretanto o desafio que se apresenta, neste caso, é o da confiabilidade no sistema de IA desenvolvido, especialmente quando ele venha a entender pelo indeferimento sumário do pedido.

6.3.5 Argumento de governança e transparência em evolução

Embora a “*de-scription*” tenha revelado uma falta de transparência inicial e resistência a *feedbacks*, os atos normativos posteriores à Portaria DIRBEN 1.087/2022 revelam um esforço contínuo para aprimorar a governança relativamente à automação do reconhecimento de direito à aposentadoria por idade. Além disso, os mesmos atos normativos em questão evidenciam que o INSS está em um processo de constante evolução na definição e ampliação das regras de reconhecimento automático de direitos, reforçando a percepção de que se trata de um objeto técnico em construção.

Nesse contexto, a criação da Agência da Previdência Social Unidade de Processamento Automático (APSAUT), que visa centralizar e disponibilizar dados sobre deferimentos e indeferimentos processados automaticamente, revela a preocupação da autarquia previdenciária com a governança.

Reforçando esse argumento, as últimas alterações da Portaria DIRBEN 1.087/2022 focaram na inclusão de regras de governança e reaberturas automáticas, permitindo que requerimentos concluídos (manual ou automaticamente) sejam reabertos automaticamente, caso sejam identificadas falhas ou inconsistências na integração entre os sistemas, ao longo da apreciação do direito ao benefício requerido pelo segurado. Nesse mesmo sentido atua o

²¹BRASIL, Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. *População poderá usar declaração...*, 31 mar. 2025. Disponível em: < <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2025/marco/populacao-podera-usar-declaracao-pre-preenchida-de-imposto-de-renda-completa-pelo-gov-br-a-partir-de-amanha>> Acesso em 09 out. de 2025.

Formulário de *Feedback* Automático, previsto pelo sistema de automação de reconhecimento de direito e que consiste num canal para que os servidores do INSS reportem qualquer comportamento sistêmico diferente daquele previsto na Portaria.

O argumento de transparência em evolução transmite a ideia de que a automação estudada é bastante permeável a ajustes e incrementos que possam ser sugeridos pela multiatorialidade envolvida, favorecendo, assim, sua aceitação e validação formal pela comunidade de políticas públicas.

Vale lembrar que a Lei nº 14.129/21 (BRASIL, 2021), ao instituir o Governo Digital, mostra-se fortemente alinhada com o argumento explícito do objeto técnico de que o INSS está em um processo de evolução na governança da automação, já que deixa transparente que é objetivo do Governo Digital no país a busca por maior transparência e controle sobre os serviços públicos.

Nas próximas etapas da construção da nossa Matriz Indutivo-Valorativa, não apenas este, mas todos os argumentos explícitos do objeto técnico estudado serão confrontados com os argumentos extraídos dos atores diretamente envolvidos com a sua construção e com aqueles extraídos da comunidade epistêmica envolvida. Assim, ao final desse esforço, teremos uma percepção mais completa a respeito do quanto esses argumentos extraídos do próprio objeto técnico em estudo se confirmam.

6.4 Obtenção dos argumentos (explícitos/implícitos) da multiatorialidade envolvida

Tal como vimos em item 4.5, o objetivo de construir a Matriz Indutivo-Valorativa (MIV) a partir dos argumentos (explícitos e implícitos) da multiatorialidade é um passo fundamental no modelo AV-VA, que reconhece a importância de se mapearem os argumentos dos atores envolvidos para, então, extrair deles os valores subjacentes.

Para extrair tais argumentos, é essencial ouvir esses atores, e, para tanto, valemo-nos de uma entrevista não estruturada, cujo roteiro foi elaborado para incentivar os entrevistados a articularem seus discursos, permitindo que os valores, que muitas vezes não lhes são conscientes ou raramente são explicitados, emergam sob escrutínio.

A seguir, apresentamos os principais argumentos extraídos, a partir dessa entrevista, cujo roteiro se encontra descrito em item 4.9 desta produção.

6.4.1 Argumento da necessidade irreversível da automação focada em regras claras

O objeto técnico é concebido como uma estratégia de longo prazo e uma tendência irreversível para a gestão do INSS. A automação foi impulsionada inicialmente pela necessidade urgente de reduzir filas (físicas e digitais), de acelerar o atendimento e de melhorar a eficiência. Nesse contexto, defendem que a automação é um processo irreversível, especialmente porque o INSS teve severa baixa em seus quadros nos últimos anos, em decorrência da aposentação de quantidade significativa de seus servidores, sem que tenha havido previsão de recomposição integral de seus quadros. Por outro lado, à medida que a população brasileira envelhece, é tendência que ela busque mais a Previdência, aumentando, assim, as demandas da autarquia. Para fazer face a essa equação, a automação é enxergada, pelos entrevistados, como a única alternativa possível.

Ademais, os atores envolvidos defendem que a automação se baseia no uso de regras objetivas e legislação clara, o que diminui a subjetividade na análise de requerimentos. Para a multiatorialidade, a objetividade da norma (carência e tempo de contribuição em valores numéricos, assim como idade mínima) é um facilitador essencial para a automação.

Já a métrica de sucesso do sistema, internamente, reside em quantificar quantos processos a automação consegue concluir em comparação com uma central de análise humana, dialogando, assim, com o argumento da eficiência (capítulo 6.3.2).

6.4.2 Argumento do compromisso ético na preservação dos direitos do cidadão

Há uma consciência e preocupação expressa, especialmente nos níveis de gestão e em perfis com foco em controle, acerca da necessidade de se manter o equilíbrio entre tecnologia e os direitos do cidadão. Um profissional com vasta experiência em integridade e controle ressalta que qualquer avanço na automação deve ser feito com cuidado e responsabilidade, tendo como prioridade evitar o prejuízo dos direitos dos segurados. Similarmente, outro entrevistado, com longa

experiência em projetos digitais e benefícios, enfatiza a importância de respeitar os limites morais, o que significa nunca aceitar práticas que prejudiquem o cidadão ou que envolvam a manipulação de sistemas para dificultar direitos. A automação, para eles, portanto, deve ser viável, confiável e transparente, facilitando a compreensão do cidadão.

Apesar disso, é reconhecida a dificuldade técnica e operacional de se efetivar, na automação, essa garantia, pois o sistema é complexo, já que lida com muitos cenários distintos, constituídos a partir das tantas regras que permeiam as normas previdenciárias. Daí a relevância de as pessoas diretamente envolvidas com a automação estarem imbuídas desse compromisso ético com a busca constante por transparência e compreensão para o cidadão.

6.4.3 Argumento da percepção de objetividade e baixo risco de viés intrínseco

Os atores envolvidos no desenvolvimento e manutenção da automação consideram o sistema objetivo. Existe a percepção de um baixo risco de viés direto (como viés de gênero ou religião) no sistema automatizado, pois ele se concentra na objetividade da regra previdenciária. Embora se reconheça a necessidade de aperfeiçoamentos, o sistema busca garantir a segurança e a conformidade das decisões. Contudo, é notado que a automação precisa de atenção às dificuldades de linguagem e entendimento nos requerimentos dos segurados, pois a melhoria na linguagem é vista como uma prioridade para reduzir indeferimentos automáticos por erro de compreensão do usuário.

A partir das falas da multiatorialidade diretamente envolvida, depreende-se que esse baixo risco de viés intrínseco decorre, em grande parte, da crença no usuário projetado, a respeito do qual nos debruçaremos com cuidado logo adiante (seção 6.5.4), mas cuja definição pode ser sucintamente traduzida como sendo o segurado que possui educação digital. Mas, assumindo-se o letramento digital como condição para o uso adequado da automação do INSS, naturaliza-se um pressuposto que na verdade não existe no mundo real, já que a autarquia jamais implementou qualquer programa voltado para a educação digital dos segurados e beneficiários do RGPS.

6.4.4 Argumento dos desafios de manutenção e supervisão proativa devido à restrição de recursos humanos

Apesar da expansão da automação, a multiatorialidade envolvida enfrenta dificuldades na manutenção e supervisão contínua, devido à limitação de recursos humanos. As equipes responsáveis pela manutenção da automação são pequenas (apenas três pessoas, incluindo a coordenação, em um caso). Essa limitação impede uma supervisão contínua mais robusta e um monitoramento proativo suficiente, o que é reconhecido como um risco. A força de trabalho alocada para as atividades de supervisão e operacionalização das análises automáticas é considerada reduzida, o que acarreta riscos associados à perenidade do processo e à concentração de conhecimento.

6.4.5 Argumento da mudança de paradigma para a responsabilidade compartilhada e educação digital

A automação representa uma mudança de paradigma, saindo da responsabilidade exclusiva do servidor para uma maior autonomia do cidadão e uma responsabilidade compartilhada no processo. Para que essa mudança seja bem-sucedida, os atores internos reconhecem a necessidade de educação digital para ambos: cidadãos (com vídeos explicativos e materiais acessíveis) e servidores (capacitação contínua). A falta de materiais acessíveis para o cidadão entender o funcionamento do requerimento e seus direitos é apontada como um desafio, ao passo que a capacitação interna dos servidores que acabam concluindo a apreciação dos requerimentos que não são finalizadas no modo automático também se apresenta como muito relevante, já que tanto o cargo de Técnico quanto Analista do Seguro Social não exigem formação acadêmica específica (especialmente para o cargo de técnico, não é requerida graduação, apenas nível médio concluído).

O sucesso da automação depende, portanto, na percepção da multiatorialidade, da capacitação contínua de servidores e de maior instrução informacional aos cidadãos.

6.4.6 Argumento da utilização de *feedback* e diálogo externo como motores de aprimoramento

Os atores internos consideram que os *feedbacks* dos servidores são vitais para o sucesso da automação, sendo utilizados para ajustar regras e corrigir análises equivocadas. Além disso, a influência e as pressões de órgãos de controle externos (como CGU e TCU) são vistas de forma positiva, pois incentivam o aperfeiçoamento contínuo da gestão. O diálogo institucional com esses órgãos é considerado essencial para avançar de forma equilibrada. Essa colaboração enriquece o processo, contribuindo para uma avaliação contínua e aprimoramentos. A equipe de desenvolvimento valoriza essa colaboração, mesmo diante de restrições.

O formulário de *feedback*, previsto na Portaria DIRBEN 1.087/2022, é apontado por todos os entrevistados do corpo técnico como ferramenta de extrema relevância para a aprendizagem institucional, não apenas no sentido de os projetistas poderem analisar possíveis falhas na automação, identificadas por servidores que acabaram, por algum motivo, por comparar a resposta da automação à sua análise manual. Também é apontada uma utilidade não intencional da ferramenta: a partir de várias anotações realizadas no formulário de *feedbacks*, começou a ser possível que os projetistas identificassem falhas na interpretação da norma, pelos servidores.

Com isto, não apenas os projetistas possuem possibilidade de validar o acerto de uma regra e cenário previsto na automação, mas também de corrigir o servidor, esclarecendo-lhe por que seu entendimento acerca do desacerto da automação se mostrava equivocado. Essa retroalimentação de informações é vista, por todos os entrevistados, como muito positiva e relevante.

A despeito disso, não há regras rígidas para apreciação das informações lançadas pelos demais servidores, no formulário de *feedback* que lhes é disponibilizado.

Portanto, os argumentos extraídos dos atores diretamente envolvidos na automação revelam uma tensão entre os valores de eficiência e controle ético/social. Enquanto a automação é vista como uma necessidade irreversível (argumento 6.4.1) e objetiva (argumento 6.4.3), os responsáveis reconhecem os limites morais (argumento 6.4.2) e a necessidade de se investir em educação e responsabilidade

compartilhada com o cidadão (argumento 6.4.5). A evolução do sistema é sustentada pela adaptação contínua, baseada em *feedbacks* internos e externos (argumento 6.4.6), mas sofre a pressão estrutural da limitação de recursos humanos (argumento 6.4.4), um desafio de gestão crucial para a perenidade e a qualidade da supervisão proativa.

6.5 Obtenção dos argumentos (extraídos) das comunidades de políticas públicas

Por fim, temos que a obtenção dos argumentos da comunidade epistêmica é o terceiro e crucial passo na construção da nossa Matriz Indutivo-Valorativa (MIV), conforme previsto no modelo AV-VA de avaliação axiológica. A comunidade epistêmica, composta por especialistas e órgãos de controle, oferece a produção crítica especializada sobre o objeto avaliado, permitindo extrair argumentos que confrontam a autodefinição do objeto e os discursos dos projetistas (BOULLOSA, 2024).

Como o objeto técnico é bastante novo, ainda não se verifica produção acadêmica que tenha se debruçado sobre ele, impedindo-nos, assim, de avançar para uma pesquisa bibliográfica. Por outro lado, isso não nos impede de analisar os documentos que já tenham sido produzidos pelos atores que mais interagem com a construção do *script* da automação em estudo – e é exatamente isso que será feito, neste momento, valendo-nos dos referenciais normativos indicados no item 4.9.

Conforme nos indicou a “*de-description*”, existe uma prevalência da interferência da Controladoria Geral da União (CGU) sobre os resultados produzidos pela automação do reconhecimento do direito à aposentadoria por idade e que, aos poucos, passou a interferir também no desenho, tendo como focos: i) a transparência para a população de usuários a respeito de como acessar e promover o requerimento do benefício previdenciário, a partir da aplicação; e ii) os resultados a partir do efetivo uso da automação, ou seja, o controle da acessibilidade promovida pela tecnologia.

Ainda foi identificada uma influência elevada de outros atores institucionais, como Poder Judiciário e Ministério Público Federal, mas ambos focados apenas na demora do acesso à apreciação do direito, não tendo sido identificados pontos de

atenção quanto aos resultados dos requerimentos, apreciados pela automação desenvolvida pelo INSS.

A partir de tudo que foi estudado sobre a automação do reconhecimento do direito à aposentadoria por idade e do seu histórico, entendemos que a comunidade epistêmica relevante para ter seus argumentos analisados, neste instante, seriam: a Controladoria Geral da União (CGU), que é o órgão que mais vem monitorando os processos desenvolvidos pelo INSS, na implementação da automação em espeque, e cujo trabalho se encontra refletido em dois robustos relatórios de avaliação (2020 e 2023); o Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS), que é o órgão do Ministério da Previdência Social (MPS) responsável por analisar as impugnações efetivadas pelos segurados, em face das decisões dadas pelo INSS por ocasião da apreciação dos requerimentos que lhe são dirigidos – incluindo-se aí, portanto, as decisões automáticas; e a Defensoria Pública da União (DPU) e o Ministério Público Federal (MPF), que atuam na defesa dos direitos sociais e frequentemente produzem Recomendações, Notas Técnicas ou Ações Cíveis Públicas (ACPs) que detalham falhas sistêmicas na concessão de benefícios, pelo INSS.

Conforme se verá adiante, os argumentos da comunidade epistêmica, ainda que distintos, convergem na crítica de que, apesar da eficiência e da redução de custos prometidas pela automação, a implementação foi marcada por fragilidades processuais, riscos elevados de decisões indevidas e insuficiência na transparência e governança, impactando na qualidade do serviço prestado ao cidadão, e, em certa medida, desconectando-se dos valores sociais primordiais que sustentam a própria existência da Previdência Social. Passamos aos argumentos extraídos.

6.5.1 Argumento sobre comprometimento da eficiência

O risco de decisões incorretas, especialmente de indeferimentos automáticos, é o argumento mais crítico levantado pela CGU no período mais recente, indicando uma falha no *script* da automação em lidar com a complexidade da realidade social (CGU, 2023).

Com efeito, verificou-se um risco elevado de decisão automática indevida, decorrente da implementação de novas regras (cenários) de indeferimento automático, que, como vimos em capítulo 6.1, não levam em consideração o dever do INSS de analisar e corrigir as informações previdenciárias do segurado, por ele

prestadas no instante de formulação de seu requerimento, conforme previsto no art. 12²² da IN nº 128/2022, do INSS. Como consequência, essa falha no *script* da automação faz com que o objeto técnico ignore a prerrogativa do segurado de ter seu CNIS atualizado, entrando, assim, em conflito com o dever legal do INSS de correção de tais informações.

A relevância deste cenário é alta, pois, em 2022, o motivo "falta de requisitos para direito às regras de transição Emenda Constitucional nº 103 ou falta de direito" (decorrente do resultado do simulador) foi responsável por 82,5% dos indeferimentos automáticos da aposentadoria por idade urbana, segundo levantamento do órgão de controle. Como consequência, também o percentual de indeferimentos automáticos aumentou significativamente, passando de 41% em 2021 para 65% em 2022 (CGU, 2023).

Ora, para a CGU, é importante que o INSS não apenas aprecie os requerimentos, mas os aprecie corretamente, pois, sob o enfoque da eficiência, não é desejado que boa parte de seu trabalho de apreciação dos requerimentos enseje recursos (administrativos ou mesmo judiciais), levando, assim, a uma não resolução definitiva das filas de requerimentos de benefícios e serviços, pendentes de apreciação. Assim, em que pese o órgão de controle reforce a necessidade de que a automação levada a cabo pelo INSS funcione adequadamente, o argumento da justiça social não se apresenta como a justificativa principal para tanto.

6.5.2 Argumento sobre descumprimento formal de normas e práticas institucionalizadas

Em suas avaliações, a CGU apurou falhas quando da criação de cenários de automação, que, tal como estudado em capítulo 6.1, constitui a base da automação do reconhecimento do direito à aposentadoria por idade.

Como exemplo, temos o conflito normativo em relação ao indeferimento automático por "não cumprimento de exigência" (Controle de Prazos), que prevê que a exigência deve ser cumprida em 35 dias (Portaria DIRBEN nº 1.087/2022, art. 7º,

²² Art. 12. O filiado poderá solicitar, a qualquer momento, a inclusão, alteração, ratificação ou exclusão das informações divergentes, extemporâneas ou insuficientes, do CNIS, com a apresentação de documentos comprobatórios, conforme critérios estabelecidos em ato normativo próprio do INSS, observadas as formas de filiação, independentemente de requerimento de benefício.

l), ao passo que, segundo IN PRES/INSS nº 128/2022, esse prazo deveria ser de 75 dias²³.

A partir dos relatórios da CGU analisados, depreende-se que o cerne da preocupação do órgão é a aparente falta de rigor metodológico na origem da automação e sua resistência em internalizar a aprendizagem advinda da prática, ajustando-a às demais normas e práticas institucionais com as quais o objeto técnico dialoga (CGU, 2020, 2023).

Por exemplo, embora exista um Formulário de *Feedback* Automático para que servidores reportem anomalias observadas no uso da automação, não há metodologia padronizada e sistemática para o tratamento dessas demandas, o que limita a efetividade da aprendizagem institucional e a correção de problemas recorrentes – sinalizando para a possível perpetuação indesejada de uma conduta errada, que necessitará, no futuro, de reparação, com amplo volume de retrabalho para o INSS.

6.5.3 Argumento sobre transparência, governança e recursos humanos

A CGU critica a falta de clareza nas decisões e a estrutura inadequada para gerir um projeto de tamanha complexidade, como é o caso da automação do reconhecimento de direito à aposentadoria por idade.

Nesse contexto, foi reiterada a necessidade de instituírem-se mecanismos para que as decisões administrativas automáticas sejam devidamente fundamentadas, com indicação dos elementos que levaram à concessão ou ao indeferimento. Conforme apurado pelo órgão de controle, embora o INSS tenha implementado a "Comunicação de Decisão", ainda havia lacunas na transparência (CGU, 2023).

De igual maneira, não se identificou o envolvimento de uma estrutura de governança na definição do apetite a risco para alterações significativas nos fluxos automáticos. Dito de outra forma, as decisões críticas parecem ser tomadas em nível

²³Art. 574 [...]

§ 4º Esgotado o prazo para o cumprimento da exigência sem que os documentos tenham sido apresentados, na forma do § 4º do art. 566, o processo será:
[...]II - encerrado, sem análise do mérito, por desistência do pedido, após decorridos 75 (setenta e cinco) dias da ciência da referida exigência, quando: a) não for sanado vício de representação; ou b) não houver elementos suficientes para a habilitação do pedido.

técnico, em descompasso com o nível de risco que a alta administração estaria disposta a tolerar, evidenciando uma fragilidade na governança estratégica do objeto técnico. O apetite a risco (*risk appetite*) define o nível de risco que a organização está disposta a aceitar para atingir seus objetivos. Em IA, isso é crucial para a tomada de decisões críticas, garantindo a integridade e o aperfeiçoamento dos controles internos (HOLZINGER *et al.*, 2023) – e, por isto mesmo, requer que a alta gestão esteja envolvida.

Um outro dado a corroborar esse argumento da fragilidade da governança sobre a automação do reconhecimento de direito à aposentadoria por idade é, na visão da CGU, a insuficiência de mecanismos de monitoramento e de indicadores. Teria havido pouca evolução desde 2017-2020 na implantação de indicadores de desempenho, sendo que o único indicador em pleno funcionamento ("Percentual de Benefícios Concluídos de Maneira Automática") seria insuficiente para medir todas as dimensões relacionadas às análises automáticas dos requerimentos analisados.

Já sob a óptica de recursos humanos, a força de trabalho alocada para as atividades de supervisão e operacionalização das análises automáticas é reduzida (apenas duas servidoras efetivas em unidades-chave em 2022), o que acarreta riscos associados à perenidade do processo e à concentração de conhecimento.

Por fim, mas não menos relevante, foi identificada pela CGU uma falta de orientação mais clara ao usuário, já que as orientações e manuais para requerimento de benefícios incluídos no fluxo automático são insuficientes ou estão dispostos de forma esparsa, dificultando o acesso do cidadão – especialmente daquele pouco familiarizado com o ambiente digital, indo, assim, de encontro com o Decreto n. 10.178/2019 (BRASIL, 2019), que impõe a todos os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional o dever de apresentarem uma Carta de Serviços ao cidadão, suficientemente clara e objetiva a respeito do que constitui o seu escopo.

6.5.4 Argumento da responsabilidade deslocada para o usuário projetado

Para a CGU, a automação aumenta a responsabilidade sobre o requerente, que é obrigado a compreender as complexas relações previdenciárias e a editar/informar precisamente novas relações no CNIS para evitar indeferimento sumário. Seus relatórios já indicam que os resultados da automação têm um impacto

direto no Poder Judiciário, na Defensoria Pública da União (DPU) e no Ministério Público Federal (MPF), uma vez que os indeferimentos indevidos se transformam em ações judiciais e recursos administrativos, chegando a sugerir que a consulta a esses órgãos externos poderia qualificar a tomada de decisões críticas pelo INSS, aumentando a segurança jurídica (CGU, 2020, 2023).

Logicamente que, sob esse prisma, a argumentação do órgão de controle tem como princípio norteador a eficiência, segundo o qual a aplicação de uma automação que enseja excessiva revisão judicial não é considerada eficiente.

Contudo, conforme se verá adiante, uma consulta à documentação pública produzida pela DPU e pelo MPF não indicou haver nenhuma manifestação dessas entidades voltadas especificamente à automação em si, mas, apenas de forma reflexiva, sobre seus impactos.

Ademais, tal como apontado anteriormente, o usuário projetado pela automação é um usuário com letramento digital, com compreensão exata do que precisa fazer na plataforma do “Meu INSS” para ter seu pedido de aposentadoria por idade apreciado corretamente pelo INSS. Embora saibamos que essa realidade inexistente, ela é pautada na mesma lógica jurídica que refuta o desconhecimento da lei. Segundo o art. 3º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (BRASIL, 1942), “Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece”.

Ora, ao pressupor que o usuário projetado sabe com exatidão o que precisa fazer no seu requerimento de aposentadoria na plataforma digital do INSS, o objeto técnico avaliado (a automação) não apenas falha em indicar como pretende ser avaliado pela CGU, mas ativamente produz a própria métrica de sua ineficiência. Os resultados diretos da aplicação desta automação irrealista são os volumosos indeferimentos indevidos e sumários, conforme se verá em detalhes no capítulo 7.1 Estes indeferimentos não se extinguem no âmbito administrativo; eles se transformam em ações judiciais e recursos administrativos, gerando um impacto direto e mensurável no Poder Judiciário e no Conselho de Recursos da Previdência (CRPS).

A CGU, por sua vez, tem como princípio norteador de sua argumentação a eficiência (capítulo 6.5.1). A constatação de que a automação enseja excessiva revisão administrativa e judicial é, sob o prisma do órgão de controle, a prova de que o sistema não é eficiente. Dessa forma, o programa de avaliação automática de

direito à aposentadoria por idade, objeto de avaliação, não percebe que se coloca também como a fonte de avaliação da CGU.

Ao gerar um volume excessivo de demandas externas – as quais a CGU já indica em seus relatórios serem dignas de consulta para "qualificar a tomada de decisões críticas" e aumentar a segurança jurídica (CGU, 2023) –, a automação fornece o dado empírico que sustenta o juízo de ineficiência do órgão de controle. O objeto, ao operar segundo o paradigma do usuário ideal, demonstra, pelo registro de seus impactos reais e negativos, a impossibilidade lógica de cumprir a eficiência que dele se espera. A ineficiência gerada pelo programa de automação é, em última análise, o critério que ele inadvertidamente elegeu para ser julgado.

6.5.5 Argumento da primazia do melhor benefício e do dever de orientação

Ancorados no valor de justiça material, os argumentos extraídos dos Enunciados do CRPS complementam os extraídos da CGU, oferecendo os fundamentos valorativo e jurídico que, conforme se verá a seguir, confrontam diretamente a lógica de eficiência e automação sumária do objeto técnico.

Os Enunciados do CRPS representam a jurisprudência administrativa uniformizada, atuando como o valor normativo mais elevado que baliza a correção das decisões do INSS. Eles revelam os "pontos de fricção" (AKRICH, 2018) entre a lógica de eficiência da automação e os valores de legalidade e justiça social, defendidos por parcela da comunidade epistêmica.

Nesse contexto, observamos que tais enunciados reafirmam o dever da Previdência Social de conceder o melhor benefício a que o segurado fizer *jus*, cabendo ao servidor responsável pelo seu atendimento orientá-lo nesse sentido. Isto o que prediz atualmente a IN 128/2022²⁴, do INSS, segundo a qual se o segurado preencher os requisitos para mais de uma espécie de benefício, o INSS deve oferecer-lhe o direito de opção, mediante apresentação, inclusive, de demonstrativos financeiros.

²⁴ Art. 589.

[...]

§ 1º Na hipótese de o segurado ter implementado todas as condições para mais de uma espécie de aposentadoria na data da entrada do requerimento e em **não tendo sido lhe oferecido o direito de opção pelo melhor benefício, poderá solicitar revisão e alteração para espécie que lhe é mais vantajosa.**

Este princípio é valorativamente contrastante com a automação da aposentadoria por idade que vem sendo implementada, pois, como já visto à exaustão, ela pode levar à concessão do benefício em valor inferior ao devido, ou mesmo ao indeferimento sumário, sem que o segurado seja ativamente orientado sobre as opções mais vantajosas ou sobre a necessidade de ajustar o seu CNIS previamente.

Percebe-se, pois, que a delegação da decisão à máquina (o *script* da automação) suprime o dever de orientação humana, valorizando a celeridade em detrimento da justiça integral do benefício.

Demais disso, os Enunciados do CRPS são firmes quanto ao reconhecimento da agência do segurado, ao tratarem do fenômeno denominado “reafirmação da DER”, que é o reconhecimento da possibilidade de reafirmação da Data de Entrada do Requerimento (DER) do benefício até a data do cumprimento da decisão, caso os requisitos sejam implementados posteriormente, tal como previsto na IN 128/2022²⁵, do INSS. Essa opção deve ser oferecida ao interessado mediante expressa concordância, aplicando-se às situações que resultem em benefício mais vantajoso.

Contudo, tivemos a oportunidade de verificar, no capítulo 6.1, que a ferramenta Controle de Prazos atua para indeferir automaticamente requerimentos que não cumprem exigências, acelerando a conclusão do processo. Assim, ao passo que a jurisprudência administrativa exige que a análise se mantenha aberta à evolução do direito do segurado (reafirmação da DER), a automação, focada na irreversibilidade da decisão, tende a encerrar prematuramente a tarefa decorrente do requerimento de aposentadoria formulado pelo cidadão, sem a devida análise de mérito ou oferecimento de opção de escolha do melhor benefício, tal como criticado pela CGU - ainda que sob a base valorativa da eficiência.

²⁵ Art. 577. Por ocasião da decisão, em se tratando de requerimento de benefício, deverá o INSS:
[...]

II – verificar se, não satisfeito os requisitos para o reconhecimento do direito na data de entrada do requerimento do benefício, se estes foram implementados em momento posterior, antes da decisão do INSS, **caso em que o requerimento poderá ser reafirmado para a data em que satisfizer os requisitos**, exigindo-se, para tanto, a concordância formal do interessado, admitida a sua manifestação de vontade por meio eletrônico.

6.5.6 Argumento da valoração da prova complexa e da realidade social

O CRPS atua para garantir que a complexidade da vida laboral dos segurados seja reconhecida, mesmo que os dados formais (indicados no CNIS) sejam insuficientes ou inconsistentes. Ou seja, o CRPS reconhece a validade de comprovações de tempo de contribuição por meios outros que não o CNIS, tais como: ação trabalhista transitada em julgado, desde que baseada em início de prova material contemporânea, ou o recolhimento em atraso de contribuições do contribuinte individual, por meio de comprovação documental do efetivo exercício de atividade remunerada.

Essa validação de provas externas ao CNIS, promovida pelo CRPS, confronta com o *script* da automação da aposentadoria por idade, que se baseia na suficiência e na consistência dos dados do CNIS.

Vale dizer, enquanto na automação os documentos anexados como “outros” são ignorados, e o indeferimento sumário ocorre se a simulação baseada no CNIS (e nas eventuais alterações válidas do requerente) não atingir os requisitos, o CRPS exige um processo de análise humana e deliberativa para incorporar essas provas externas, evidenciando uma relevante fricção entre o *script* da automação e o que a jurisprudência administrativa tende a compreender como válido.

Ainda identificamos uma outra situação reveladora de possível fricção: o CRPS postula que períodos em fruição de benefício por incapacidade contam para carência, desde que intercalados com contribuições²⁶ (CRPS, 2024). Embora a automação pretenda aplicar as regras de carência, a determinação do CRPS implica que o sistema deve realizar cálculos complexos e altamente detalhados para validar esse requisito (que, como visto, é um dentre os que devem ser verificados, em se tratando de requerimento de aposentadoria por idade). O Conselho, ao detalhar

²⁶ ENUNCIADO Nº 18

Para requerimentos protocolados a partir de 29 de janeiro de 2009, é garantido o cômputo dos períodos em que o segurado esteve em fruição de benefício por incapacidade, para fins de carência, desde que intercalados com períodos de contribuição ou atividade laborativa.

I – O disposto no caput também se aplica aos segurados facultativos;

II- Os períodos em gozo de benefício por incapacidade acidentário independem de períodos de contribuição ou atividade intercalados;

III – O auxílio por incapacidade temporária e a aposentadoria por incapacidade permanente, decorrente de sua conversão, por se originarem da mesma moléstia incapacitante, são considerados para fins de carência;

IV – O cômputo dos períodos em que o segurado esteve em gozo de benefício por incapacidade, para fins de carência, é aplicável em todo o território brasileiro.

essas nuances, ressalta a dificuldade de traduzir a integralidade e a complexidade dos requisitos legais para o código e para o *script* rígido da automação, que corre o risco de falhar em cenários que exigem extrema precisão de datas e análise de intercalação de vínculos.

Em suma, os Enunciados do CRPS materializam a perspectiva da legalidade orientada para a proteção social e o valor da justiça na concessão, contrariando o valor de eficiência administrativa e o controle de risco operacional, que, por sua vez, guiam a automação. A inclusão desses argumentos do CRPS na nossa matriz indutivo-valorativa demonstra que o sistema automatizado, conforme implementado, está operando em uma zona de alta controvérsia jurídica (evidenciada pelos "pontos de fricção"), uma vez que suas decisões frequentemente são passíveis de revisão e alteração por parte do órgão de controle administrativo superior (CRPS), em função da não observância do dever legal de orientar o segurado para o melhor direito.

Ainda que a CGU se volte para a questão de o CRPS estar sendo mais acionado, desde que implementada a automação; e isto comprometer a eficiência da medida, parece-nos evidente que os enunciados do CRPS acabam consubstanciando a formalização da resistência legal à geografia de delegação estabelecida pelos projetistas (INSS/Dataprev). Enquanto a automação tenta delegar a responsabilidade pela decisão final à máquina, reduzindo a interação do segurado e a discricionariedade do servidor, o CRPS, ao emitir esses enunciados, está remodelando o objeto técnico e questionando a distribuição de responsabilidades, reafirmando que o INSS tem um dever ativo de orientação e de aceitação de provas complexas, mesmo que isso comprometa a velocidade e a lógica binária "sim/não" do algoritmo.

6.5.7 Argumento da não interferência no desenho do objeto técnico

Por fim, quando nos dispusemos a pesquisar o material público da DPU e do MPF a respeito da automação do reconhecimento do direito à aposentadoria por idade, não obtivemos sucesso.

Em relação a estes atores, toda nossa pesquisa evidenciou que a sua preocupação não é exatamente com o processo de automação de reconhecimento de direitos em si, mas, sim, com o atendimento do cidadão, tendo o MPF o enfoque de problemas/instabilidades no acesso ao canal "Meu INSS" (MINISTÉRIO

PÚBLICO FEDERAL, 2024), ao passo que a DPU (2025) foca sua atuação nas falhas e barreiras do atendimento digital, tais como inclusão digital de extrativistas e indígenas.

Um outro elemento, comum a ambas as instituições, é a preocupação com a realização das perícias médicas nos benefícios por incapacidade, a exemplo das ações civis públicas recém ajuizadas pelo MPF (1014673-61.2025.4.01.4002) e pela DPU (1080658-10.2025.4.01.3700), mas que, por desbordarem do objeto deste estudo (que é focado apenas na aposentadoria por idade), servirão apenas como ilustração do foco da atuação dessas instituições, a respeito da automação do reconhecimento de direitos, tal como vem sendo implementada pelo INSS.

Contudo, em sede de estudos críticos em políticas públicas, a partir dessa própria conduta institucional é possível extrair-se um argumento, que, aqui, compreendemos como sendo o de que a questão da construção do *script* da automação seria, para essas instituições, questão interna do INSS, passível de controle apenas a partir de seus resultados práticos (exemplo: indeferimento de benefícios), porém sem tratar a automação como causa do indeferimento. Ou seja, é assumido, por estas instituições, o argumento da equivalência entre a apreciação manual e a automática – que, como visto em item 6.3.1, constitui a “verdade básica” de toda a automação.

Esse argumento revela um valor de auto limitação, talvez decorrente da falta de compreensão adequada da automação em si, já que ambas as instituições são integradas por membros com formação eminentemente jurídica, de modo que o objeto técnico pode não consistir em conteúdo palatável para sua colocação e discussão em juízo.

De todo modo, esse comportamento sinaliza que, aparentemente, o *locus* institucional para se discutir e problematizar a automação do reconhecimento de direito à aposentadoria por idade não tem sido o Poder Judiciário, mas, sim, o próprio Poder Executivo, a partir da multiatorialidade com a qual o INSS continuamente dialoga.

7 AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE AUTOMAÇÃO DO RECONHECIMENTO DO DIREITO À APOSENTADORIA POR IDADE

Conforme sinalizado, constitui nossa proposta, com o presente estudo, promover uma análise, de cunho axiológico, acerca da automação do reconhecimento de direito à aposentadoria por idade, que vem sendo efetuada pelo INSS, no período de junho de 2023 a julho de 2024.

O intento é descortinar o quanto a automação em questão tem sido fortalecedora ou dificultadora da implementação da cidadania digital no país, e, para tanto, estruturaremos a cidadania digital em três grandes valores: **acessibilidade interseccionada** à política pública automatizada (no caso, acesso à aposentadoria por idade, cuja operacionalização está automatizada); **participação democratizadora** na conformação do reconhecimento do direito à aposentadoria por idade; e **empoderamento social**, a partir da virtualização do acesso à aposentadoria por idade. Cada um desses três grandes valores será informado por dimensões próprias, já descritas anteriormente.

Na seção 7.1, faremos a avaliação pertinente à acessibilidade interseccionada; na seção 7.2, a avaliação correspondente à participação democratizadora, e, na seção 7.3, a avaliação do programa da automação do reconhecimento de direito à aposentadoria por idade, sob a matriz valorativa do empoderamento social.

7.1 Acessibilidade interseccionada

No presente caso, não iremos aprofundar a análise para questões de acessibilidade física ou técnica ao benefício de aposentadoria por idade, focando-nos apenas na acessibilidade material ao benefício, após a implementação da automação como meio do reconhecimento de direito ao benefício. Feito este recorte, e considerando-se as razões anteriormente explicitadas, entendemos adequado limitar-nos ao período a partir do qual a apreciação automática de direito à aposentadoria por idade passou a abranger tanto a clientela urbana quanto a rural, ou seja, a partir da edição da Portaria DIRBEN/INSS nº 1.087/2022. Além disso, como a concessão automática de benefícios passou a ser centralizada, em tese, na APS Automação somente a contar de junho de 2023, decidimos focar nosso estudo

a partir desse marco temporal. Desta forma, teremos a abrangência temporal de um ano e um mês de avaliação (de junho de 2023 a julho de 2024), comparativamente a um ano e um mês anteriores a todo o processo de automação em análise (de junho de 2021 a julho de 2022).

O resultado da consolidação desses dados está devidamente explicitado em capítulo 4.10, e, debruçando-nos sobre os dados colhidos no painel do *PowerBI* construído com esses dados, percebe-se que, a partir da implementação da automação da apreciação do direito ao benefício de aposentadoria por idade, houve um prejuízo para todos os segmentos da clientela do INSS, tendo o volume de indeferimento aumentado em quase oito pontos percentuais (de 49,67% antes da automação para 57,67% depois da mudança), conforme se comprova em figura 13.

Figura 13: telas extraídas do PowerBi, referentes aos percentuais totais de deferimentos e indeferimentos de aposentadoria por idade, respectivamente nos períodos antes e após implementação da automação como tomadora de decisão acerca da (in)existência de direito ao benefício



Fonte: elaboração própria, a partir de dados obtidos do INSS, via LAI, 2021-2024

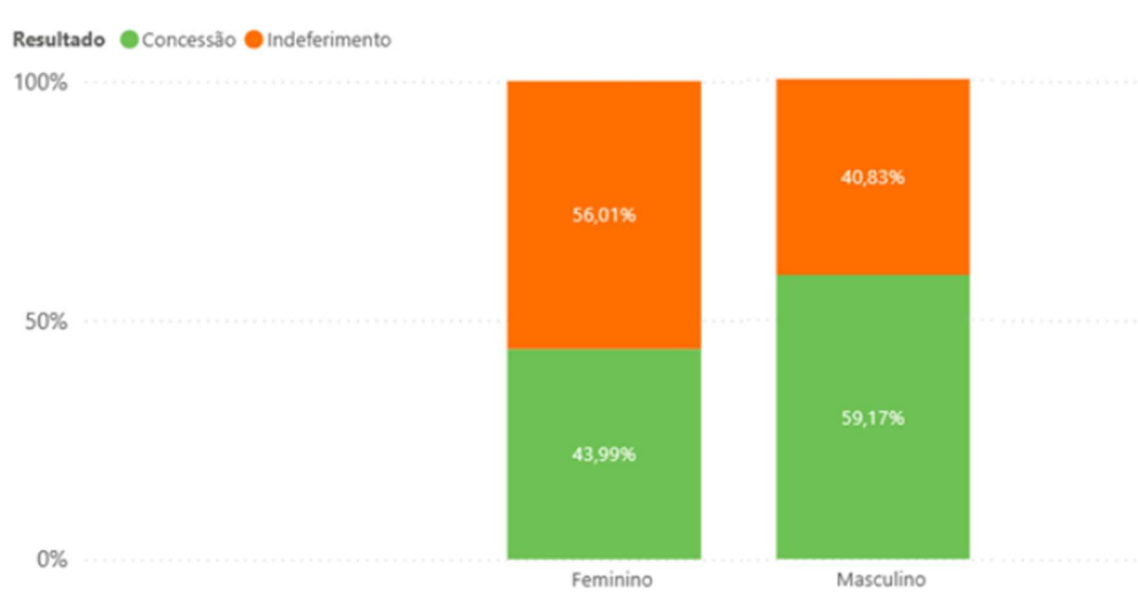
O aumento do volume de indeferimento em quase oito pontos percentuais (de 49,67% para 57,67% após a automação) se choca diretamente com o argumento central da matriz indutivo-valorativa, que é o argumento de Equivalência e Uniformidade (ou fidelidade legal).

Com efeito, se a automação sustenta que apenas replica o trabalho humano de forma eficiente, um aumento tão drástico e geral no indeferimento sugere uma falha na premissa básica da automação. Tal contradição revela que esta, ao aplicar o argumento de Disciplina e Rigor Técnico, o faz com uma rigidez que o burocrata humano, em tese, mitigava. Portanto, é possível concluir-se que a máquina prioriza o rigor e o fluxo, resultando em uma **restrição significativa da acessibilidade material ao benefício**.

Para a multiatorialidade diretamente envolvida com a automação, entretanto, esse incremento do indeferimento decorreu do fato de que o *Workflow* passou a permitir que todos os requerimentos que estavam na fila, pendentes de análise, mas que resultariam num intransponível indeferimento, receberam, de imediato, a resposta pela negativa de seu pleito, acarretando, assim, esse aumento momentâneo no volume de indeferimentos (E-B) e apontado por nós como um problema, em capítulo 3. Um outro argumento lançado é o de que, na verdade, acredita-se que muitos deferimentos, antes da automação, ocorriam, estes sim, de maneira indevida, valendo-se da subjetividade do servidor responsável pelo atendimento do segurado, no balcão da agência do INSS; mas, a partir do momento em que se despersonaliza essa atividade, reduz-se o subjetivismo na concessão e faz-se prevalecer a regra previdenciária, apenas (E-A). Perceba-se que esta última alegação, em particular, coincide com o argumento da autossuficiência da base de dados (6.3.4).

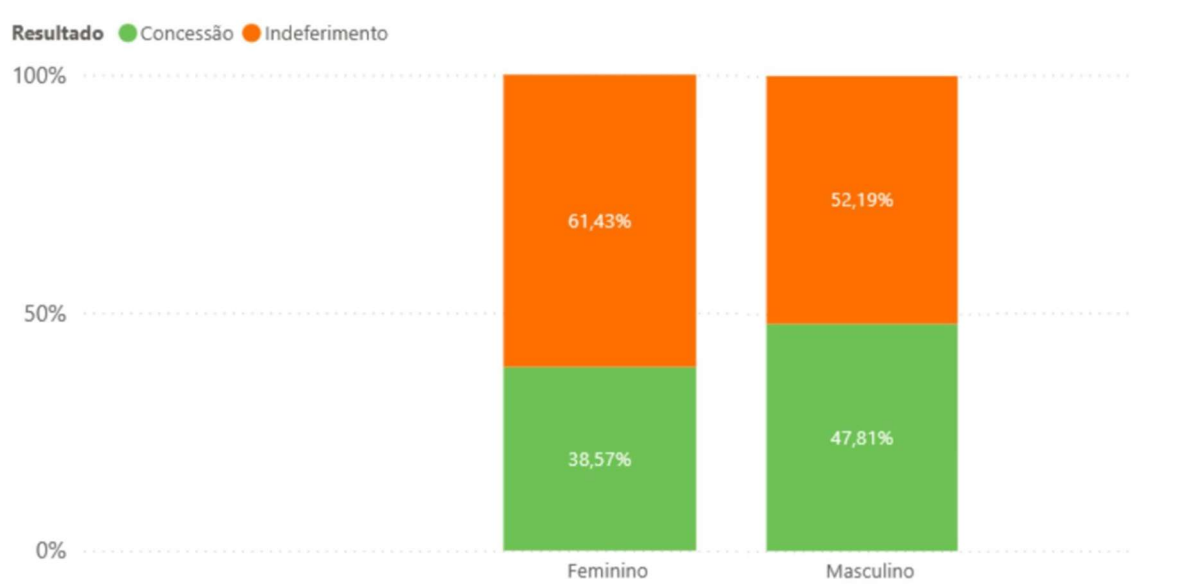
De todo modo, a população feminina, que antes da automação já era mais prejudicada, com a maioria dos seus requerimentos de aposentadoria por idade sendo negada pelo INSS (56,01%), teve ainda agravada a negativa de acesso ao benefício, atingindo 61,43% da totalidade dos requerimentos formulados.

Figura 14: percentuais de deferimento e indeferimento de aposentadoria por idade, segmentados por gênero, antes da automação



Fonte: elaboração própria, a partir de dados obtidos do INSS, via LAI, 2021-2024

Figura 15: percentuais de deferimento e indeferimento de aposentadoria por idade, segmentados por gênero, depois da automação



Fonte: elaboração própria, a partir de dados obtidos do INSS, via LAI, 2021-2024

Também as mulheres seguem significativamente prejudicadas a partir da implementação da automação pelo INSS, pois a dificuldade já percebida antes da

automação se agrava, a partir da falta de recolhimentos formais de contribuições previdenciárias para elas, que mais estão sujeitas ao sub-registro formal de seus vínculos empregatícios.

Dados obtidos a partir da PNAD Contínua (IBGE, 2024) confirmam que, apesar de as mulheres serem, em média, mais escolarizadas, elas recebem salários menores e enfrentam maior informalidade, o que pode indicar um sub-registro formal de emprego mais significativo para elas. A diferença salarial entre homens e mulheres persiste, e a informalidade é um fator que tende a aumentar essa disparidade. Além disso, as mulheres são a maioria entre os trabalhadores sem vínculo formal de trabalho (IBGE, 2024).

Embora a legislação pátria preveja expressamente que, apesar de a responsabilidade pelo recolhimento ser do empregador, a falta desse recolhimento não prejudica o empregado, que terá seus direitos previdenciários garantidos (art. 30 da Lei nº 8.212/91), uma automação que não seja capaz de perceber uma situação de falta de recolhimento de contribuição previdenciária para uma mulher efetivamente empregada levará, inevitavelmente, a uma negativa indevida de seu pedido de aposentadoria.

Nesse contexto, sobleva de importância o argumento da delegação geográfica da responsabilidade (capítulo 6.3.3), que aponta que a responsabilidade pela conferência e correção das informações presentes (ou não) no simulador da aposentadoria passa a ficar totalmente ao encargo do segurado. E, diante de uma não compreensão ou compreensão insuficiente dessas informações, a chance de o benefício ser indeferido fica aumentada.

Contudo, esse fato não é visto pela multiatorialidade diretamente envolvida com a automação como um problema da automação em si, mas, sim, como déficit informacional do usuário (argumento do baixo risco de viés intrínseco – capítulo 6.4.3).

Percepções como essas fortalecem a proposta de uma agenda de pesquisa para a sociologia da inteligência artificial (IA), com foco nas desigualdades e na mudança estrutural, já que abordagens de cientistas da computação e praticantes de IA, embora reconheçam o "social" (coleta de dados expandida, especialistas de domínio), falham em reconhecer a complexidade total da vida social (JOYCE, et. al., 2021).

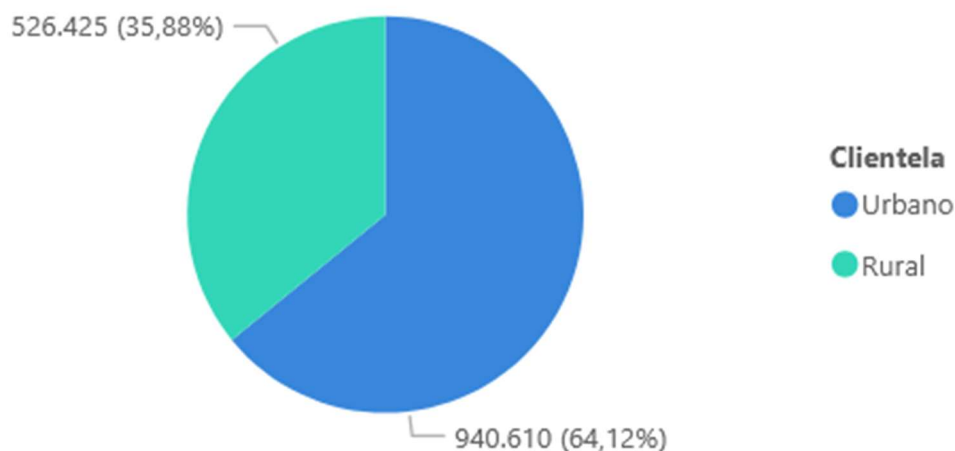
Conforme visto em capítulo 6.3.4, o argumento de autossuficiência da base de dados da matriz indutivo-valorativa pressupõe que os dados internos do CNIS são suficientes para a tomada de decisão. No entanto, a automação falha em traduzir a complexidade da vida social, e, ao exigir rigor formal, acaba automatizando o *status quo* de desigualdade. Ora, a impossibilidade de a automação perceber a falta de recolhimento de contribuição para uma mulher efetivamente empregada leva a uma negativa indevida: por mais que a automação esteja interpretando corretamente o que está posto, se o que está posto não corresponde à realidade, há um inegável descompasso, carecedor de ajuste. Para parcela dos entrevistados, isso poderia ocorrer por meio de maior empenho institucional na instrução digital dos cidadãos (E-C; argumento 6.4.5), sendo que os dados obtidos pela nossa análise primária indicam que certamente essa instrução poderia focar-se nas mulheres, especialmente naquelas que laboram ou laboraram, em algum instante de sua vida, informalmente.

Isso confirma a crítica de autores como Cathy O'Neil (2016), que alertam que algoritmos, embora pareçam imparciais, podem ser "armas de destruição matemática" que perpetuam desigualdades sobre grupos marginalizados. A lente interseccional, portanto, demonstra que o *design* da automação, baseado em dados formais insuficientes para captar a realidade de gênero e classe, não está comprometido com a acessibilidade interseccionada, falhando em evitar a potencialização das exclusões já existentes.

Um outro diagnóstico preocupante refere-se à clientela rural, que preocupantemente reduziu, de 35,88% da totalidade de todos os requerimentos de aposentadoria por idade formulados antes da automação, para 13,89% depois da automação.

Figura 16: percentuais de requerimentos de aposentadoria por idade requeridos pelas clientelas urbana e rural, antes da automação

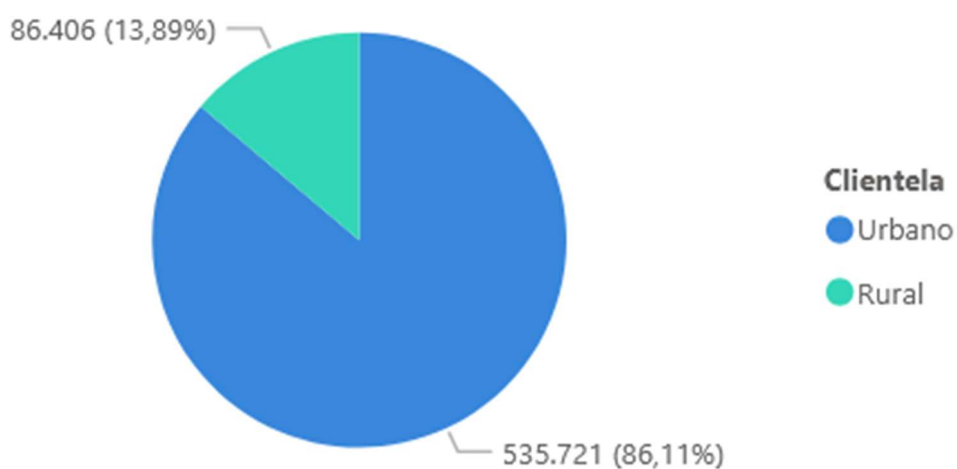
Total do Benefício por Clientela



Fonte: elaboração própria, a partir de dados obtidos do INSS, via LAI, 2021-2024

Figura 17: percentuais de requerimentos de aposentadoria por idade requeridos pelas clientelas urbana e rural, antes da automação

Total do Benefício por Clientela



Fonte: elaboração própria, a partir de dados obtidos do INSS, via LAI, 2021-2024

Trata-se, possivelmente, de dificuldades da automação em identificar as peculiaridades dessas populações, pois não há nenhum outro indicador público que corrobore o encolhimento substancial da população rural em tão diminuto tempo, e de forma tão repentina.

Esta situação revela a importância de que a automação esteja permeável a ajustes, a fim de melhor compreender as expectativas dos segurados sobre como

seu envelhecimento e histórico de contribuições precisam ser avaliados. Abordagens *top-down* podem ignorar a complexidade dos registros do CNIS, especialmente para trabalhadores rurais, que podem ter vínculos esporádicos sem descaracterizar sua condição de segurado especial. A falha em interpretar corretamente esses dados pode levar a considerá-los indevidamente como segurados urbanos, e, diante da insuficiência de recolhimentos formais de contribuições previdenciárias, acabar ensejando o indeferimento de seu pleito.

Com efeito, tal como assinalado anteriormente, o trabalhador rural, frequentemente de classe social e raça marginalizadas, tal como exemplificado na obra *Torto Arado* (VIEIRA JUNIOR, 2019), pode, a depender da situação, ter substituído o recolhimento formal de contribuição por comprovação de efetivo trabalho em regime de subsistência. Mas a redução substancial de identificação de população rural pela automação indica que esta não tem logrado êxito em compreender o regime de subsistência de boa parcela desse público, interpretando-o equivocadamente como se fosse urbano e provocando, assim, indeferimentos indevidos de seus requerimentos.

Vale ressaltar que, para a multitorilidade diretamente envolvida, isso não corresponde a erro no *script*, pois, em um dado momento do requerimento, é requerido ao segurado que se identifica como rural o preenchimento da autodeclaração rural, e, não bastasse isso, ele tem a oportunidade de colacionar ao seu requerimento documentos que o qualifiquem como tal. Em suma, se o reconhecimento como rural não está ocorrendo a contento, isso decorre de própria ação que foi, em algum momento, equivocada do cidadão, no momento de efetuar o seu requerimento.

Ora, a matriz indutivo-valorativa aplicada nesta análise pressupõe um usuário projetado que opera estritamente dentro do *script* e anexa apenas documentos qualificados, com o CNIS em conformidade. Mas, para o trabalhador rural, cuja documentação é historicamente negociada e difícil de reunir, essa premissa acaba se mostrando excludente. O erro de interpretação da automação (que considera o rural como urbano e indefere por insuficiência de recolhimentos) demonstra que o sistema **ignora a complexidade sociotécnica**, resultando na exclusão de grande parte deste público, o que constitui um fracasso, sob o prisma da acessibilidade interseccionada, já que o segurado rural terá, em geral, mais dificuldade para já ter o

seu CNIS em conformidade e ainda terá o ônus de efetuar os ajustes e de indicar corretamente os períodos rurais, na autodeclaração rural que apresentar.

Isso reforça a crítica de que a automação, em vez de reduzir as injustiças sociais, funciona como um mecanismo que pode levar ao afastamento de cidadãos de políticas públicas, especialmente nas regiões com menor acesso à infraestrutura digital e aos serviços públicos, em geral.

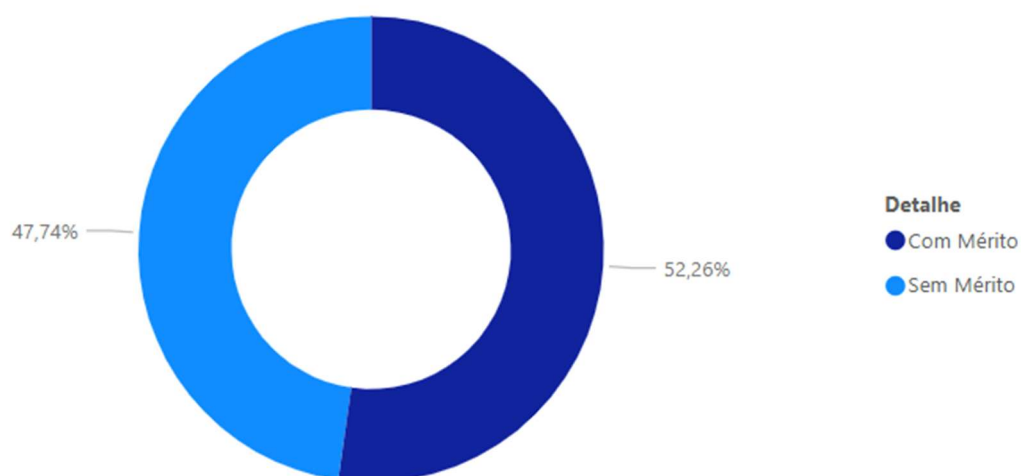
Um outro achado preocupante, a partir da análise dos dados compilados no painel do *PowerBI*, foi o altíssimo nível de indeferimentos baseados apenas em critérios formais, sem real apreciação do mérito do requerimento formulado pelos segurados. Explica-se: todo indeferimento de um requerimento de benefício previdenciário deve expor uma motivação, conforme previsto na Lei nº 9.784/99 (BRASIL, 1999), em seu art. 50, I. Assim, compilamos todos os motivos de indeferimentos explicitados pelo INSS e os categorizamos em “com mérito” e “sem mérito”, equivalendo a esta última situação as seguintes três hipóteses: i) falta de idade mínima; ii) recebimento de outro benefício; e iii) falta de requisitos para direito às regras de transição da Emenda Constitucional 103/2019 (sendo que, dentre estes, está justamente a ausência de recolhimento de, no mínimo, 180 contribuições previdenciárias).

Com efeito, em consulta ao *Workflow* informado na Portaria DIRBEN/INSS nº 1.087/2022 e também à Diretoria de Benefícios do INSS – DIRBEN, via LAI, confirmou-se que, nessas três situações, a automação não avança na identificação de possível direito subjetivo à aposentadoria, migrando, imediatamente, para o indeferimento sumário do requerimento. Isto está, inclusive, previsto textualmente na Portaria DIRBEN/INSS nº 1.087/2022: “Art. 18. O requerimento dos serviços de aposentadoria por idade e aposentadoria por tempo de contribuição é automaticamente indeferido pelo *Workflow* quando há divergência indicando que não há direito ao benefício”.

Antes da automação, o índice de indeferimentos sumários (sem apreciação do mérito) era da ordem de 47,74% da totalidade dos indeferimentos, mas subiu para surpreendentes 97,97% da totalidade dos indeferimentos, após uso da automação, conforme indicado em figura 18.

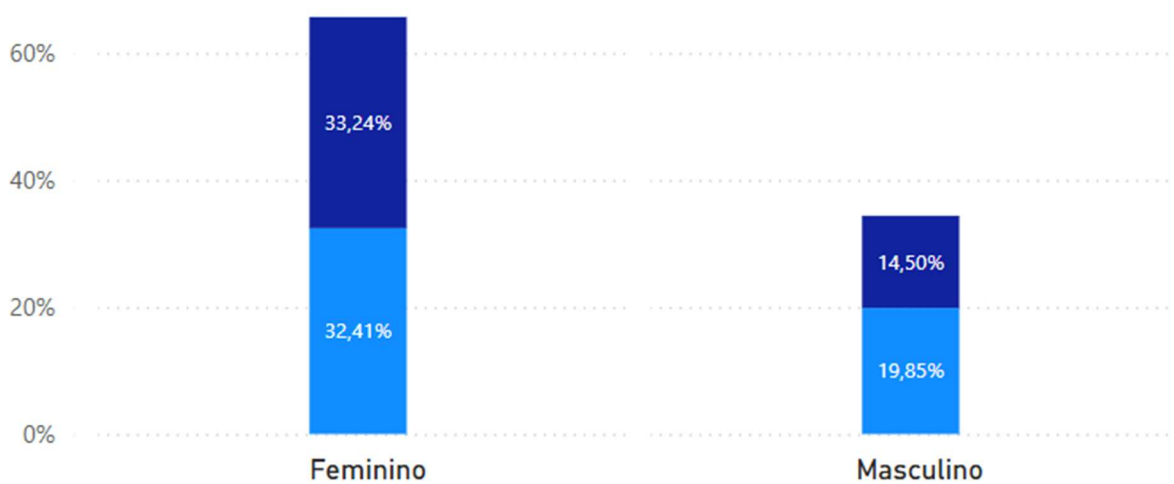
Figura 18: percentuais de indeferimentos com e sem mérito da aposentadoria por idade, antes da automação, geral e segmentado por gênero

Indeferidos por Motivo



Indeferidos por Motivo e Gênero

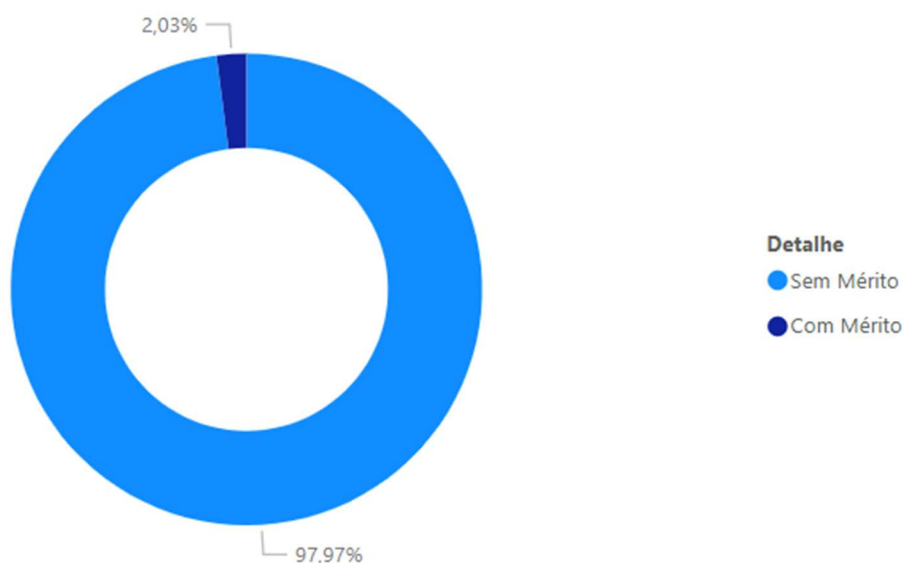
Detalhe ● Com Mérito ● Sem Mérito



Fonte: elaboração própria, a partir de dados obtidos do INSS, via LAI, 2021-2024

Figura 19: percentuais de indeferimentos com e sem mérito da aposentadoria por idade, depois da automação, geral e segmentado por gênero

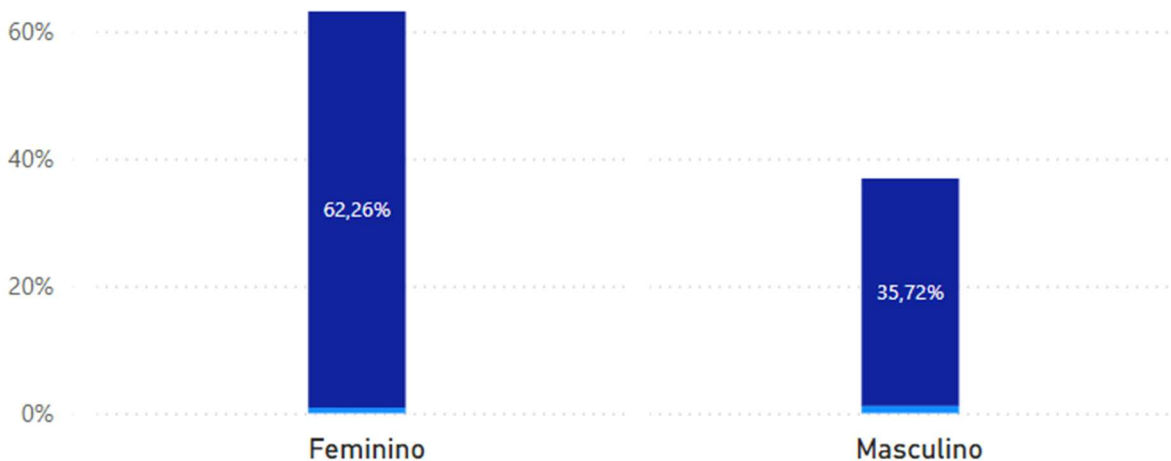
Indeferidos por Motivo



Indeferidos por Motivo e Gênero

Detalhe

- Com Mérito
- Sem Mérito



Fonte: elaboração própria, a partir de dados obtidos do INSS, via LAI, 2021-2024

O crescimento de indeferimentos sem apreciação do mérito (sumários) para quase 98% do total parece-nos o achado mais preocupante em termos de justiça material e dever de orientação. Ele reflete, à luz da “*de-scription*”, que a automação que vem sendo implementada pelo INSS, em sede de apreciação de direito à aposentadoria por idade, carece fortemente de negociação com usuários reais

(servidores e segurados), impactando a acessibilidade e a justiça social do processo.

Grupos marginalizados, como mulheres com sub-registro ou trabalhadores rurais com dados complexos, são precisamente aqueles que mais necessitam da correção prévia do CNIS ou da consideração de "provas complexas", tal como sustentado pelo CRPS no argumento da Valoração da Realidade Social (capítulo 6.3.6).

Porém, o fato de a automação migrar imediatamente para o indeferimento, especialmente nas situações de ausência de recolhimento (um dos critérios formais para indeferimento sumário), atinge de forma desproporcional quem está mais sujeito à informalidade, como as mulheres. Essa rigidez da máquina (que suprime a orientação humana) impõe um elevado grau de discernimento ao segurado, limitando a agência dos mais vulneráveis e automatizando a exclusão moral e social.

De fato, o único *stakeholder* que aparentemente possui alguma interferência no processo de automação em apreço é a Controladoria-Geral da União (CGU), que desde 2017 vem acompanhando o avanço da automação e fazendo interferências pontuais, conforme se verifica nos relatórios atinentes aos períodos de 2017 a 2020 (CGU, 2020) e de 2021 a 2023 (CGU, 2023). Contudo, trata-se de interferências marcadas especialmente pelos critérios da transparência e da eficiência, sem avançarem para as análises mais qualitativas que se descortinam a partir de um estudo crítico do programa público, ancorado em estudos de natureza sociotécnica.

Contudo, mesmo sob a lente exclusiva da eficiência, é possível concluir que assiste razão à CGU, ao criticar o risco de decisões indevidas e o conflito com o dever legal do INSS de analisar e corrigir as informações previdenciárias, conforme disposto no art. 12 da IN 128/2022. Isso porque, a partir do altíssimo índice de indeferimento sumário (baseado em critérios formais como falta de idade ou de 180 contribuições), torna-se indubitável que ele compromete, de fato, a eficiência do INSS, pois gera retrabalho e aumenta os recursos judiciais/administrativos.

Ademais, o indeferimento sumário confronta diretamente os valores defendidos pelo CRPS, que enfatiza, conforme apontado em capítulo 6.3.5, o argumento da Primazia do Melhor Benefício e do Dever de Orientação. Isso porque o *script* da automação, ao concluir sumariamente a maior parte do volume total de indeferimentos, suprime o dever de orientação humana e o oferecimento do melhor

benefício ao segurado, valorizando a celeridade, inclusa no argumento de Eficiência da matriz indutivo-valorativa, em detrimento da justiça integral.

Quando entrevistada, a multiatorialidade envolvida com a automação se mostrou ciente e preocupada com essa situação, embora atribua ao usuário a maior responsabilidade por esse indeferimento, e, por outro lado, sustente que há, sim, situações em que o indeferimento imediato reflete apenas a conformidade com o mundo dos fatos (o segurado, de fato, não tem direito), e, em casos tais, é melhor que o indeferimento seja imediato, para que o segurado tenha o quanto antes a resposta do INSS, que esse indeferimento ocorra somente após meses de aguardo na fila virtual (E-A; E-B).

A par desses apontamentos realizados pela multiatorialidade, a praxe nos aponta que, quando a apreciação de direito à aposentadora era realizada de forma manual, várias das dificuldades hoje apresentadas diretamente aos segurados, no momento de efetivarem os seus requerimentos, e que aparentemente estão se refletindo no aumento de indeferimentos, eram mitigadas pelo auxílio direto dos servidores que realizavam a apreciação de direitos, e, eventualmente, pela realização de justificação administrativa. Esses são expedientes previstos no Regulamento da Previdência Social, consubstanciado no Decreto n. 3.048/99 (BRASIL, 1999) e constituem “[...] meio para suprir a falta ou a insuficiência de documento ou para produzir prova de fato ou circunstância de interesse dos beneficiários perante a previdência social” (art. 142, *caput*).

Ou seja, esses servidores faziam a verdadeira tradução entre o que a legislação previdenciária e os sistemas do INSS exigem para a concessão da aposentadoria e o que os segurados precisavam apresentar para terem seus requerimentos deferidos. Ademais, havia um certo grau de subjetividade na apreciação desses requerimentos, a partir da experiência dos servidores na compreensão da vida laborativa dos segurados. Embora a multiatorialidade diretamente envolvida com a automação sustente que é desejável que essa subjetividade seja retirada da apreciação de direitos pelo INSS, vale aqui o questionamento sobre até que ponto a objetividade excessiva é desejável para a apreciação de direito tão sensível, já que, como visto, até o presente momento o CNIS não consegue exprimir a complexidade dos vínculos laborativos dos segurados.

Na prática, o reconhecimento de direito à aposentadoria por idade era realizado por “burocratas de nível de rua”, termo associado a Michael Lipsky (2010), referente aos agentes públicos que atuam na linha de frente, sendo os responsáveis diretos pela execução local das políticas públicas e pelo atendimento aos cidadãos. Lipsky (2010) sustenta que esses burocratas não são meros executores de ordens superiores, mas sim tomadores de decisão na prática, pois, como as políticas raramente são executadas exatamente conforme foram planejadas no topo da hierarquia, elas acabam sendo (re)formuladas no cotidiano das operações e rotinas desses agentes. Com isso, o autor conclui que o trabalho desses burocratas envolve o uso de discricionariedade, ou seja, a capacidade de fazer escolhas e adaptações diante das normas formais.

Este talvez tenha sido um elemento perdido com a automação em estudo: na busca pela objetividade e ganho de escala, olvidou-se da importante função que os servidores do INSS tinham, quando havia mais espaço para “corrigirem a rota” de requerimentos formalmente incompletos, e, enquanto burocratas de nível de rua, viabilizarem o deferimento de uma série de requerimentos que legitimamente já deveriam ocorrer, mas que eventualmente restariam prejudicados.

Uma possível solução com vistas a se aproveitar o melhor de cada cenário seria evitarem-se os indeferimentos sumários, transpondo-se para a análise ou conferência manual tudo aquilo que a automação sinaliza como potencial indeferimento imediato. sem essa margem de adaptação, a norma deixa de ser uma ferramenta de suporte e torna-se uma “amarra” excludente.

Portanto, para que a acessibilidade interseccionada seja efetiva, é imperativo que o INSS resgate o dever de orientação e a valoração da realidade social, integrando a agilidade da máquina com a sensibilidade humana, capaz de traduzir as complexas trajetórias dos cidadãos historicamente marginalizados, com destaque aqui para as mulheres e os trabalhadores rurais, em direitos efetivamente garantidos.

7.2 Participação democratizadora

A participação democratizadora, como vimos, é uma evolução conceitual da participação democrática. Embora a participação democrática envolva a cidadania em processos de tomada de decisão, indo além do voto e incluindo formas como

conselhos e orçamentos participativos, visando tornar a sociedade mais inclusiva e equitativa, o conceito de participação democratizadora é preferido por refletir melhor a continuidade do processo de retroalimentação de *feedbacks* da matriz valorativa e de uma avaliação situada no campo dos estudos críticos de políticas públicas (BOULLOSA, 2013; FISCHER, 2016), tal como é proposto neste estudo.

Por isto, e considerando que, desde a revogação do Decreto nº 8.243/2014, não há qualquer regulamentação federal que assegure requisitos mínimos de participação cidadã na implementação de políticas públicas, tratamos de ir em busca do que a comunidade epistêmica afetada pelo tema da automação do reconhecimento do direito à aposentadoria por idade, pelo INSS, tem pensado, falado e produzido a respeito; bem como de averiguar se essas manifestações têm sido, de alguma forma, consideradas pelos projetistas da automação, ao menos de forma incremental.

A partir da análise das programações de tais eventos e dos repositórios das discussões neles engendradas, na forma descrita no capítulo 4.10, foi possível identificar uma **tensão fundamental** entre os valores de **eficiência e rigor técnico**, que, como visto em capítulo 6, guiaram o projeto da automação do reconhecimento do direito à aposentadoria por idade, e a necessidade de **permeabilidade e aprendizagem institucional** para lidar com a complexidade da realidade social dos segurados.

Isso porque a participação democratizadora não se limita à disponibilização de canais formais para formalização de dúvidas ou sugestões, mas impõe o fortalecimento da capacidade dos cidadãos de se engajarem e influenciarem os processos de tomada de decisão do programa público, promovendo um ciclo perene de aperfeiçoamento – no caso, das práticas da automação de apreciação do direito à aposentadoria por idade, tal como vêm sendo implementadas pelo INSS.

No presente estudo, a análise das fontes sugere que a automação em questão não se mostra inerentemente comprometida com a participação democratizadora, mas que esta é ativamente **reivindicada e imposta** pela comunidade epistêmica e pelos grupos de interesse, que se articulam em torno de canais institucionais (como Fóruns Interinstitucionais Previdenciários - FIPrev, eventos do Poder Judiciário e da Advocacia) como plataformas de "webativismo". Além disso, as programações dos eventos e os debates nos fóruns interinstitucionais analisados demonstram que a participação democratizadora é exercida ativamente

por meio da **pressão e negociação** da comunidade epistêmica e dos grupos de interesse (OAB, DPU, IBDP, CRPS).

Com efeito, os eventos do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP) e o Congresso Previdenciário do Centro-Oeste (OAB/DF) frequentemente dedicam painéis ao tema da "Inteligência artificial e automação previdenciária" e ao Processo Administrativo Previdenciário (PAP), enfatizando as inconsistências do sistema e as estratégias para maximizar o sucesso na instrução do processo. Isso reflete a dificuldade prática dos cidadãos em navegarem no sistema automatizado e a necessidade de se criarem mecanismos hábeis a assegurar-se uma participação qualitativa dos segurados na plataforma.

Já o Congresso do IBDP prevê salas inteiras dedicadas à "Atividade Rural e Segurado Especial", discutindo a autodeclaração e a dificuldade de comprovação do trabalho da mulher rural. A própria matriz indutivo-valorativa, exposta no capítulo 6, destaca que a automação pode não estar preparada para a complexa leitura do CNIS do segurado rural (que costuma ter vínculos urbanos esparsos) ou para a realidade das seguradas urbanas sem vínculo formal (como empregadas domésticas), o que levaria a indeferimentos indevidos e à potencialização de exclusões já existentes, havendo, aí, uma **convergência entre os resultados obtidos quando da análise implementada sob a perspectiva valorativa da acessibilidade interseccionada e a percepção dos grupos aparentemente mais negativamente afetados pela automação**.

Outra convergência valorativa identificada é a de que, enquanto a automação em estudo se define como um objeto em evolução, as deliberações do Fórum Interinstitucional Previdenciário demonstram que o Poder Judiciário e a advocacia (aqui compreendidos como MPF, OAB e DPU) valem-se justamente desse argumento para constantemente influenciarem o desenho do programa.

Um exemplo é o pleito contínuo da OAB pelo acesso individual e seguro a documentos e informações não disponíveis no "Meu INSS" ou no "INSS Digital" (como documentos do sistema PLENUS e cartas de concessão antigas) dos segurados que sejam seus clientes, o que, na visão da instituição, é essencial para o engajamento cívico e a transparência das análises promovidas pelo INSS.

Além disso, o Fórum Interinstitucional Previdenciário deliberou pela sugestão ao INSS de instruir o processo administrativo com a decisão sobre todos os requisitos dos pedidos formulados pelo cidadão (tempo rural, carência,

complementos de anotações no CNIS etc.), mesmo que um deles seja suficiente para o indeferimento, visando aumentar a transparência e aprimorar a instrução do processo. Essa medida vai ao encontro da participação democratizadora, ao exigir que o INSS veja e considere integralmente a realidade contributiva do segurado – ainda que isto não venha a interferir na decisão final, pelo indeferimento do pleito.

Vê-se, portanto, que a participação democratizadora exige que o programa de automação do reconhecimento do direito à aposentadoria por idade seja receptivo às necessidades da população diretamente afetada e que o *feedback* seja traduzido em incrementos.

Um nome dentro do campo do estudo de políticas públicas que emerge, neste contexto, é o do autor Charles E. Lindblom, um economista cientista político de Yale, que ficou conhecido por atacar o modelo racional-sinóptico de decisão e propor uma visão realista do *policymaking*. Lindblom (1959) trouxe-nos a noção do “incrementalismo”, segundo o qual as decisões públicas ocorrem por pequenos ajustes, comparando alternativas próximas ao *status quo*, em vez de “grandes projetos” totalmente racionais. Para referido autor, a política pública seria a arte de “ir tateando”, pois as decisões evoluem incrementalmente, por barganha e aprendizado, sob constrangimentos cognitivos e de poder—uma lente que, embora não se situe no campo dos estudos críticos, revela-se essencial para analisar como políticas de fato nascem, mudam (ou não) e sobrevivem.

Lindblom (1959) nomeia o incrementalismo como sendo o “método de comparações limitadas sucessivas” ou “método ramo”, compreendido como o principal recurso prático e o sistema predominante utilizado por administradores públicos para resolver problemas sociais e políticos complexos, tal como é a automação objeto deste esforço avaliativo. Segundo ele, o incrementalismo é um método que “continuamente constrói a partir da situação atual, passo a passo e em pequenos graus”; ou um processo de “aproximação sucessiva” a um objetivo desejado, no qual a política é feita e refeita infinitamente. Contudo, esse refazimento constante da política pública não é visto como uma falha metodológica, mas, sim, como uma medida sistemática e adequada para a solução de problemas públicos complexos (LINDBLOM, 1959).

Portanto, no incrementalismo, a seleção de metas de valor e a análise empírica da ação necessária para se levar a cabo um programa público não são distintas, mas estão intimamente interligadas, de modo que o administrador se

concentra apenas em valores marginais ou incrementais da política pública, e, ao contrário do “método raiz”, em que os meios são escolhidos após os fins serem esclarecidos, no incrementalismo a típica relação meio-fim estaria ausente, pois meios e fins são simultaneamente escolhidos (LINDBLOM, 1959).

Referido autor ainda postula que o teste de uma política “boa” não requer a comprovação de que ela seja o meio mais apropriado para um objetivo previamente acordado (como no “método raiz”), mas sim que os analistas ou várias partes interessadas se encontrem diretamente de acordo sobre a própria política escolhida. Ou seja, sob a perspectiva do incrementalismo, um acordo sobre a política é possível mesmo quando não há concordância sobre os valores ou objetivos subjacentes (LINDBLOM, 1959), valorizando, assim, a figura do consenso.

No contexto da automação do INSS, o incrementalismo manifesta-se pela própria natureza do objeto técnico, que está em “constante evolução” e se corrige por meio de ajustes sucessivos no *script*, ajustes esses tratados pela Portaria DIRBEN 1.087/2022 como “regras de governança e reaberturas automáticas”, ao permitirem que os requerimentos sejam reabertos caso as rotinas da automação identifiquem falhas ou inconsistências na integração entre sistemas. Essas correções pontuais são típicas do incrementalismo, pois visam remediar erros passados com rapidez, em vez de realizar grandes saltos no programa público aplicado.

A multiatorialidade diretamente envolvida entende esse mecanismo como, de fato, um incremento positivo, pois verifica, especialmente a partir de 2025, um incrementalismo no sentido de se melhorarem os mecanismos de conformidade e supervisão, que, embora desde há muito representassem ponto de preocupação, careciam de investimento em pessoas para se dedicarem exclusivamente a essa atividade (argumento da restrição dos recursos humanos, 6.4.4; E-B; E-C). Com efeito, em outubro deste ano foi editada a Portaria DIRBEN nº 1.039/2025 (BRASIL INSS, 2025), que, dentre outras medidas, prevê a criação de tarefa específica, voltada para a “Análise da Conformidade da Rotina de Automação”, a fim de se melhorar o fluxo de revisão das rotinas de automação.

Além disso, as deliberações dos Fóruns Interinstitucionais Previdenciários (FIPrev) e as críticas da Controladoria Geral da União (CGU) forçam o INSS a realizar ajustes que demonstram o incrementalismo: enquanto a CGU leva o INSS a buscar ajustes para aumentar a eficiência, com vistas a diminuir o risco de

indeferimentos indevidos, conforme visto em capítulo 6, o Poder Judiciário e a advocacia previdenciária pressionam constantemente o INSS a ampliar o acesso a documentos dos segurados (Deliberações 93 e 103 do FIPrev) para que estes e seus advogados possam instruir adequadamente os requerimentos formulados no sistema de atendimento do INSS - o que permite que os atores externos corrijam as falhas do *script* da automação ou o melhorem.

Em suma, o processo de automação do INSS, conforme a Portaria DIRBEN 1.087/2022 e suas alterações, demonstra uma aplicação prática e constante do incrementalismo de Lindblom, embora o valor da participação democratizadora requeira que esse incrementalismo seja guiado não apenas por correções técnicas, mas também considere a "Mirada ao Revés" (BOULLOSA, 2013; 2019): a capacidade de o sistema se aprimorar a partir das realidades dos grupos socialmente excluídos.

O incrementalismo que vem sendo aplicado pelo INSS, ao focar em pequenas variações da política atual, tende a evitar o questionamento das premissas fundamentais da automação, que são orientadas pela eficiência e pelo rigor técnico, tal como nos informa o argumento da autossuficiência da base de dados (ou rigidez do *script*, capítulo 6.3.4) e a supressão do dever de orientação, argumento tratado no capítulo 6.5.5. Sucede que essa forma de agir acaba gerando um conflito axiológico central, pois prioriza o rigor técnico em detrimento da aprendizagem social.

Dito de outra forma, o incrementalismo de Lindblom (1959) é a **prática dominante** da automação do INSS, permitindo que a política evolua e se adapte às pressões de eficiência e governança, impostas por grupos e entes voltados institucionalmente para tanto. Contudo, essa prática só se alinha com a participação democratizadora de forma **refratária e reativa**. Isso porque a participação democratizadora, valorizada na nossa matriz axiológica, é exercida por atores externos que utilizam o processo incremental para **impor** correções pontuais, impedindo que o sistema automatizado se feche no seu rigor técnico.

Diz-se, sem temor, que o processo incremental, viabilizado pela participação de grupos de pressão em espaços públicos que discutem a automação implementada pelo INSS, acaba por impor correções pontuais porque, na medida em que o incremento sugerido pelo grupo não é acatado pelo INSS, o resultado é a

judicialização da demanda, notadamente por meio do manejo de ações coletivas ou ações civis públicas.

Tomem-se como exemplo: i) a ação civil pública nº 501626713.2024.4.04.710027 (TRF4), proposta pelo Ministério Público Federal, que trata da opacidade dos dados disponibilizados pelo INSS acerca da forma como tramita os recursos, interpostos pelos cidadãos face às decisões de indeferimento do INSS, ao Conselho de Recursos da Previdência Social – CRPS e o tempo de demora do INSS em cumprir as decisões do Conselho que resultam na concessão de um benefício ou na revisão de um benefício aos cidadãos; e ii) a ação civil pública nº 1007059-23.2021.4.01.430028 (TRF1), que a OAB promove em face do INSS, exigindo-lhe que sejam fornecidas as senhas do “Meu INSS” dos segurados aos seus respectivos advogados, via e-mail, a fim de assegurar que esses segurados tenham assessoramento amplo, ao se utilizarem do “Meu INSS”, compreendido como complexo por boa parte da população.

Portanto, o desafio de se aplicar uma participação democratizadora face à automação estudada persiste, no sentido de transformar o incrementalismo reativo em um incrementalismo reflexivo, que, conforme postulado pela Mirada ao Revés (BOULLOSA, 2013; 2019), integre a voz e a complexidade dos segurados no próprio desenho do *script*, por meio da aprendizagem social, e não apenas nas correções de falhas operacionais e legais – e, muitas das vezes, sob pressão ou imposição do Poder Judiciário.

De todo modo, o ajuste mútuo, identificado no incrementalismo levado a cabo pelo INSS, além de admitir a multitorialidade diretamente envolvida (OAB, DPU, MPF, Poder Judiciário) como agente de correção da automação, também acaba por admitir (ainda que por meio da pressão) demandas incrementais por maior transparência e a permeabilidade do sistema, demonstrando o “webativismo” como a principal forma de participação no contexto digital.

²⁷ Consulta pública disponível em: TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO (TRF4).

Consulta processual – Processo nº 5016267-13.2024.4.04.7100. Disponível em: https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selforma=NU&txtValor=501626713.2024.4.04.7100&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=RS&sistema=&txtChave=. Acesso em: 22 out. 2025.

²⁸ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO (TRF1). **Consulta pública – PJe 1º Grau.** Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 22 out. 2025.

Conforme visto em capítulo 5.2, o aumento da transparência na gestão e na concessão de acesso aos dados dos segurados, utilizados e tratados pela automação do INSS, é essencial para que possa sobrevir um engajamento cívico e a responsabilização da autarquia – elementos configuradores da participação democratizadora.

Nesse contexto, sobreleva a relevância das pressões que ensejaram o desenvolvimento de mecanismos de acesso e *feedback*, como o Formulário de *Feedback* Automático para servidores, previsto no art. 36 da Portaria DIRBEN 1.087/2022:

Art.36. A definição e ampliação das regras de reconhecimento automático de direitos estão em constante evolução, motivo pelo qual qualquer comportamento sistêmico diferente do disposto nesta Portaria, devem ser reportados à DIRBEN por meio do Formulário de *Feedback* do Automático, disponível no site <https://forms.office.com/r/PCMNTLpAMW>.

A CGU (2023) já se debruçou sobre esse mecanismo de *feedback* e o criticou, pela ausência de metodologia padronizada e sistemática para o tratamento dessas demandas, limitando a efetividade da aprendizagem institucional.

Com efeito, essa ferramenta pode vir a ser um relevante instrumento de aprendizagem institucional, pois, sem que necessariamente haja a reivindicação de grupos de pressão por ajustes na automação, esta seja capaz de, internamente, ajustar-se às demandas dos segurados de forma a melhor compreender a sua realidade. Conforme apontado em argumento 6.4.6, todos os entrevistados do corpo técnico corroboram a relevância do formulário como mecanismo de aprendizagem institucional, pois permite o aprimoramento sobre as regras e normas previdenciárias em duas vias (do segurado para a automação e vice-versa).

Num contexto como o do INSS, que, por exemplo, no mês de agosto apreciou mais de 4 milhões de requerimentos²⁹, a aprendizagem institucional é de grande valia, ainda, para que equívocos eventualmente detectados na automação do reconhecimento de direitos não venha a ocasionar indeferimentos indevidos em massa.

Para estudar como o INSS vem considerando o Formulário de *Feedback* Automático nos ajustes de sua automação de reconhecimento de direito,

²⁹MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (Brasil). **Boletim Estatístico da Previdência Social – Agosto de 2025**. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps082025_final.pdf. Acesso em: 22 out. 2025.

requeremos, via LAI, acesso às respostas vertidas pelos servidores do INSS nesse formulário, entretanto o acesso foi negado, ao argumento de que a justificativa não fora apresentada de forma clara e precisa.

Entretanto, a partir das entrevistas realizadas, foi possível concluir que o corpo técnico do INSS considera a ferramenta como relevante instrumento de aprendizagem interna, que viabiliza, até mesmo, correção dos próprios servidores, que porventura possuem algum entendimento normativo equivocado ou desatualizado. Apesar disso, a consulta ao Formulário não é regulamentada, tratando-se de ação livre, que fica ao encargo dos profissionais que lidam com o desenvolvimento e aprimoramento da automação, na medida de sua possibilidade e conveniência. Parece-nos, assim, que, embora o Formulário de *Feedback* tenha um potencial elevado de fortalecer a aprendizagem institucional, ele ainda precisa ser mais bem explorado internamente, pelo INSS.

Em conclusão, esta avaliação axiológica demonstra que a automação do reconhecimento de direito à aposentadoria por idade, conforme prevista na Portaria DIRBEN 1.087/2022, não integra o valor da participação democratizadora em seu *script* principal, que é orientado pela eficiência administrativa e técnica. Entretanto, a participação democratizadora se manifesta, sobretudo, como um processo de negociação e resistência externa, em que o Poder Judiciário e as entidades representativas (OAB, IBDP, DPU, MPF) atuam como agentes ativos para: i) forçar a transparência e o acesso aos dados para que o cidadão (e seu procurador) possa se engajar criticamente e corrigir as informações, evitando o indeferimento sumário de seu requerimento; ii) garantir que o direito substantivo prevaleça sobre o rigor algorítmico, conforme defendido pela jurisprudência do CRPS (especialmente a partir das teses do direito ao melhor benefício, da aceitação de prova complexa, e da reafirmação da DER, tal como abordado no capítulo 6); e iii) promover a aprendizagem institucional, pressionando o INSS a corrigir falhas sistêmicas e a considerar as complexas realidades laborativas dos segurados (especialmente quanto à clientela rural, feminina e com múltiplos NITs) que o *script* inicial negligencia.

A automação do reconhecimento do direito à aposentadoria por idade, portanto, representa um avanço em atendimento ao valor da eficiência, mas seu compromisso com a participação democratizadora (valor central para a cidadania

digital) é frágil no desenho original e requer constante intervenção da multiatorialidade, para que o programa se torne mais receptivo e socialmente justo.

7.3 Empoderamento social

Nesta seção, vamos avaliar o grau em que o desenho da automação do reconhecimento do direito à aposentadoria por idade, regulamentado pela Portaria DIRBEN nº 1.087/22, promove ou restringe o empoderamento social dos segurados, empoderamento esse **inferido especialmente por meio da agência e da autonomia do cidadão, quando em uso da plataforma do “Meu INSS”**, *locus* por excelência onde seu requerimento de aposentadoria por idade é formulado. Não se ignora, aqui, que é possível que o usuário também se valha do Canal telefônico 135 para formalizar seu pedido, contudo, por impossibilidade de termos acesso às gravações desse atendimento, protegidas pela Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD, focaremos nossa análise no diálogo direto da tecnologia com o usuário, por meio dos documentos indicados em capítulo 4.10 desta dissertação.

Feitas essas considerações, podemos tomar como premissa que a lente valorativa do empoderamento social implica que a forma pela qual a automação dialoga com o segurado deve estimular ou facilitar sua capacidade de usar o sistema “Meu INSS” de forma autônoma, compreender as informações que lhe são apresentadas e intervir eficazmente no processo de reconhecimento de direito ao benefício requerido (sendo que nosso foco, neste estudo, diz respeito ao benefício de aposentadoria por idade).

Vale lembrar que, tal como destacado em capítulo 5.3, no atual contexto de algoritmização da sociedade, em que a automação do INSS atua como uma “instituição algorítmica” que reinterpreta relações de poder e pode, inadvertidamente, reificar desigualdades e limitar a agência do segurado, torna-se extremamente relevante que o cidadão (ou usuário, para adotarmos aqui um termo próprio da “*description*”) não apenas consiga navegar com facilidade na plataforma do “Meu INSS”, mas também possua condições reais de intervir na configuração do *script*.

Com efeito, a automação do reconhecimento do direito à aposentadoria por idade no INSS se insere na estratégia mais ampla de Governo Digital e Plataformização de Serviços Públicos, representada pela plataforma Gov.br. A ideologia de Governo como Plataforma pressupõe que o governo se torna um

espaço aberto que permite a inovação por parte dos cidadãos, evoluindo por meio das interações com os cidadãos (O'REILLY, 2011). Teoricamente, a coprodução e cocriação envolvem o engajamento dos cidadãos nos serviços públicos, seja na entrega de dados relevantes para tomada de decisão (coprodução) ou na definição e desenho (cocriação) dos serviços públicos (BRANDSEN; STEEN; VERSCHUERE, 2018).

Na obra *Co-Production and Co-Creation: Engaging Citizens in Public Services* (Coprodução e Cocriação: Envolvendo Cidadãos em Serviços Públicos), editado por Taco Brandsen, Trui Steen e Bram Verschuere, os autores nos oferecem uma análise sistemática e abrangente dos conceitos de coprodução e cocriação e sua aplicação nos serviços públicos, focando no envolvimento ativo dos cidadãos (*engaging citizens*) – e que dialoga diretamente com o empoderamento social, na forma tratada no capítulo 5.3 deste esforço avaliativo.

Na obra em questão, a coprodução e a cocriação são definidas como um esforço conjunto de cidadãos e profissionais do setor público na iniciação, planejamento, *design* e implementação de serviços públicos. O livro examina essa tendência no contexto da profunda transformação na administração pública, marcada pelo crescimento da *New Public Governance* (NPG) e pela necessidade de envolver o cidadão como um ator essencial na provisão de serviços (BRANDSEN; STEEN; VERSCHUERE, 2018).

No contexto da automação do reconhecimento da aposentadoria por idade, é possível identificarmos o movimento de cocriação quando o usuário é direcionado para: preencher a autodeclaração rural no aplicativo do “Meu INSS”; conferir os seus vínculos empregatícios registrados no CNIS no simulador; ou anexar documentação qualificada aos seu requerimento. Contudo, a falta de transparência nas decisões dadas em face desses dados coproduzidos, e que repercutirão em seu requerimento de aposentadoria por idade, pode minar a confiança dos cidadãos e a sua participação (ou coprodução, no contexto trazido a lume).

Por exemplo, no tutorial de requerimento rural do segurado especial, não é explicitado por que é importante anexar a documentação de forma qualificada, tampouco as consequências decorrentes de eventual juntada de forma não qualificada de sua documentação ao sistema:

Figura 20: tela extraída do “Meu INSS”, que se apresenta num requerimento de aposentadoria por idade rural e instruções no Tutorial de Requerimento do Segurado Especial

Dados do Requerente

Telefone Fixo

Você aceita acompanhar o andamento do processo pelo Meu INSS, Central 135 ou e-mail?

Email

Dados Adicionais

* Você se identifica como:
Selecione uma opção

Possui aposentadoria ou pensão RPPS?
Selecione uma opção

* Caso não tenha direito a este benefício, autoriza o INSS a conceder outro tipo de aposentadoria se atendidos os requisitos necessários?
Selecione uma opção

* Se você estiver recebendo outro benefício do INSS que não possa ser pago junto com a aposentadoria, concorda com a cessação do menos vantajoso e a consignação (desconto no pagamento)?
Selecione uma opção

Caso você não possua direito ao benefício na data de hoje, autoriza o INSS a alterar a data do pedido para concessão do benefício?
Selecione uma opção

Envie a documentação comprobatória para análise do pleito, caso necessário

7. Fique ligado! Hora de colocar tudo no seu devido lugar! Nesta tela, coloque toda a documentação necessária para análise do seu pedido, principalmente, os documentos que comprovam a atividade rural, se tiver.

É muito importante que cada documento seja colocado em seu campo específico!

Clique [aqui](#) para saber mais sobre a comprovação da atividade rural.

Envie a documentação comprobatória para análise do pleito, caso necessário.
O total de arquivos não pode ultrapassar 50MB

Anexos

	Procuração ou comprovante da representação legal, se for o caso	+
	Termo de Responsabilidade, se for o caso	+
	Documentos de identificação do procurador e/ou representante legal, se for o caso	+
	Documentos de identificação do interessado	+
	Autodeclaração do Segurado Especial/Trabalhador Rural	+
	Certidão de Exercício de Atividade Rural do Indígena emitida pela FUNAI	+
	Comprovantes do exercício de atividade rural	+
	Declaração de recebimento de pensão ou aposentadoria em outro regime de previdência	+
	Carteiras de trabalho	+

Voltar Avançar

Fonte: telas extraídas do sistema “Meu INSS” - INSS, 2022

Ainda, em sede de requerimento de aposentadoria por idade rural, é necessário que o segurado preencha uma autodeclaração para cada tipo de atividade rural. Embora essa informação esteja clara no *script*, as consequências possíveis de não observância desse preenchimento segmentado não ficam claras no manejo da automação, em si.

Figura 21: tela de preenchimento da autodeclaração rural, no “Meu INSS”

Autodeclaração Segurado Especial

[Voltar para Autodeclarações](#)

Protocolo:

- []

Categorias Seleccionadas:

- **Produtor rural, pescador artesanal ou seringueiro extrativista vegetal**

ID Período:

- []

Período Atividade

É necessário preencher uma autodeclaração para cada tipo de atividade rural.

Selecione o tipo da atividade de segurado especial que é ou foi exercida: *

Produtor Rural

Condição em relação a propriedade rural: *

Próprio

Período: *

[] []

Forma em que a atividade é ou foi exercida: *

Individualmente

[Voltar Consultar Pedidos](#) [Avançar](#)

Fonte: telas extraídas do sistema “Meu INSS” - INSS, 2022

Em vez de promover a autonomia e a agência do segurado, o *script* rígido do sistema exige um alto grau de discernimento e conformidade do segurado e impõe uma responsabilidade deslocada, e, ao ignorar o dever de orientação e a valoração da prova complexa (como enfatizado pelo CRPS – capítulo 6.5.6), acaba por reforçar o risco de exclusão social, limitando a carga de cidadania por ocasião da formulação do requerimento da aposentadoria por idade.

A fricção reside no fato de que o *policy design* da automação maximizou a eficiência administrativa, mas minimizou o espaço para a cocriação real e o engajamento ativo do cidadão na modelagem do seu próprio direito, exigindo mera conformidade, ao invés de promover a emancipação necessária ao empoderamento social. A automação, ao converter o processo previdenciário em uma lógica binária

de *pattern recognition* baseada na autossuficiência do CNIS, transfere o ônus da complexidade da prova e da correção do histórico contributivo para o cidadão, sem, contudo, esclarecer-lhe de forma suficiente as implicações desse ônus.

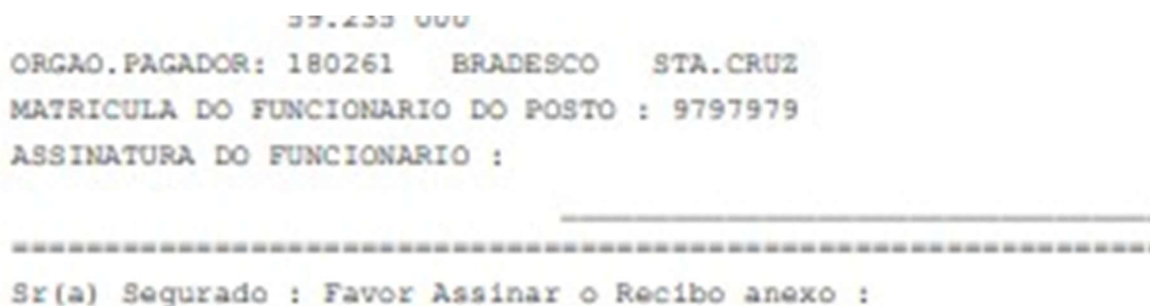
A partir do momento em que se torna compreensível que a coprodução de dados, efetivada por meio do preenchimento de declarações e envio de documentos qualificados, só será válida se se adequar totalmente ao *script* rigidamente já pré-concebido para recebê-la e processá-la, o governo corre o risco de que a coprodução seja vista como uma forma de minimizar suas responsabilidades e prestação de contas aos cidadãos. Afinal, no momento do eventual indeferimento, não é informado ao usuário quais documentos produzidos por ele foram desconsiderados, tampouco o motivo. Assim, sem evidências de sua influência, os cidadãos podem ficar desanimados, reduzindo sua confiança na ferramenta, e perder o interesse no engajamento. Ora, se o governo oferece a opção de participação (coprodução, anexar documentos) mas depois desconsidera a contribuição ou a rejeita sem transparência, os efeitos podem ser piores do que se a opção nunca tivesse sido oferecida. A falta de clareza sobre o decisor pode comprometer a eficácia externa do seguro — a crença de que os profissionais (ou o sistema) serão responsivos à sua participação e *input*.

Como se não bastasse, no momento de apresentação da decisão pelo indeferimento do pedido, a decisão, embora automatizada, é apresentada como se fosse uma decisão humana – conduta que demonstra uma aparente tentativa do INSS de evitar a responsabilidade direta de justificar o rigor do *script* e a potencial exclusão que ele gera. Essa falta de clareza perpetua o risco de decisões incorretas, já que, sem uma intervenção, a tendência é que as falhas ou mesmo os vieses existentes no *script* se prolonguem no tempo, atingindo um alto volume de segurados, que terão, assim, seu reconhecimento de direito à aposentadoria por idade prejudicado.

Deveras, em que pese a Portaria DIRBEN 1.087/2022 dispor, em seu atual art. 22, parágrafo único, que “O reconhecimento automático do direito é identificado no Sistema Único de Benefícios quando a matrícula do concessor é “9797979”, a verdade é que, analisando as cópias dos processos administrativos de requerimentos de aposentadoria por idade aleatoriamente obtidos a partir de consulta pública ao sistema do TRF1, não foi possível identificar essa marca na totalidade dos casos, sendo certo, ainda, que, de todo modo, não é possível ao

usuário inferir que a matrícula do servidor 9797979 corresponde, na verdade, a uma apreciação automática do seu requerimento.

Figura 22: exemplo da sinalização de apreciação automática de um requerimento de benefício pelo INSS



37.433 000

ORGÃO PAGADOR: 180261 BRADESCO STA. CRUZ

MATRÍCULA DO FUNCIONÁRIO DO POSTO : 9797979

ASSINATURA DO FUNCIONÁRIO :

Sr(a) Segurado : Favor Assinar o Recibo anexo :

Fonte: tela extraída de processo administrativo de aposentadoria por idade - INSS, 2025.

É incontestável que a ausência de uma mensagem clara no momento do indeferimento que indique que a decisão foi tomada por um sistema automatizado (*Workflow/STD*) representa um ponto de fricção relevante com o valor do empoderamento social, enfraquecendo a autonomia e a capacidade de agência do segurado.

Tal como visto à exaustão, a automação do reconhecimento de direito à aposentadoria por idade, disciplinada pela Portaria DIRBEN 1.087/22, está alinhada ao argumento de equivalência e uniformidade, que, como visto em capítulo 6.3.1, sustenta que os critérios da análise automática são os mesmos da análise manual. Contudo, a opacidade sobre a autoria da decisão (humana ou algorítmica) afeta o empoderamento social na dimensão do comprometimento da consciência crítica do usuário (FREIRE, 1986).

Isso porque o empoderamento social requer o desenvolvimento de consciência crítica do cidadão sobre a realidade e sobre as opressões enfrentadas (FREIRE, 1986), mas, para que essa consciência exsurja, é essencial que ele tenha o adequado conhecimento da realidade – o que, no contexto deste estudo, equivale a saber que o desenho da política de reconhecimento de direito à aposentadoria por idade mudou, passando a ser realizado, precipuamente, pela automação.

E ainda não se pode descurar da ressalva feita por Berth (2023), no sentido de que os usuários possuem perfis muito diversos, marcados por diversas

interseccionalidades – e que isto influencia, inclusive, na sua forma de compreensão das informações que lhes são transmitidas e consequentemente de aprendizagem. Trata-se de elementos que precisariam ser considerados no desenho da automação, e que certamente a aproximariam do usuário real e a afastariam do usuário projetado³⁰.

O *policy design* da transformação digital no Brasil foi fortemente motivado pela eficiência e redução de custos no contexto de austeridade fiscal (FILGUEIRAS; PALOTTI; NASCIMENTO, 2022), o que, como visto, também se confirma em sede de automação de reconhecimento de direitos pelo INSS. Em todos os casos, a automação é apresentada como solução para a lentidão no atendimento ao público, ligando-se ao argumento da eficiência e da resolução de problemas públicos (capítulos 6.3.2 e 6.4.1). Por isto, quando o indeferimento de um requerimento de aposentadoria por idade é apresentado de forma neutra, como uma conclusão da Previdência Social baseada nas "regras vigentes", oculta-se a natureza política e o cálculo de risco que fundamentaram o desenho do algoritmo e colocando em xeque a viabilidade de que o segurado desenvolva um pensamento crítico em relação a esse processo.

Não é de menor relevância rememorar que o uso de evidências no desenho de políticas públicas não é uma atividade racionalista, mas sim uma atividade política, que serve para justificar as escolhas dos instrumentos e relacioná-los aos objetivos politicamente formulados (FILGUEIRAS; PALOTTI; NASCIMENTO, 2022). No caso em estudo, vimos que a narrativa construída, com foco em custos e eficiência, justificou a política da automação do reconhecimento de direitos perante os *stakeholders*, mas, da forma como vem sendo revelada ao cidadão, com pouco ou nenhum indício de que seu requerimento de aposentadoria foi apreciado por uma automação, prejudica sobremaneira o desenvolvimento da capacidade crítica necessária para entender que o problema do indeferimento de seu pleito pode estar

³⁰ É curioso como o usuário projetado acaba por se aproximar da personalidade autoritária, masculina e branca (muito embora, como visto, não haja indicadores de raça nos dados do INSS) que Cida Bento (2022) nos fala, ao tratar do pacto da branquitude no Brasil. Mesmo sem os indicadores de raça presentes, as interseccionalidades que comumente atravessam as mulheres e homens subempregados (e que possuem registros no CNIS mais falhos) permitem-nos visualizar quem são os que mais se distanciam do usuário projetado pela automação do reconhecimento de direito à aposentadoria por idade: são as mulheres negras e periféricas, seguidas dos homens periféricos, sejam eles do campo ou da cidade.

na rigidez do *script* (argumento de rigor técnico – capítulo 6.3.3), e não (apenas) na insuficiência da sua prova.

Em suma, a falta de identificação da automação no momento do indeferimento contraria o empoderamento social porque mantém o cidadão na ignorância sobre o instrumento técnico que o avaliou. Para que o segurado possa controlar sua experiência (empoderamento), ele precisa saber se está em uma disputa sobre a interpretação da regra (humana) ou sobre a rigidez e os dados de entrada do sistema (algorítmica). Essa opacidade transforma o diálogo da automação em controle social, a partir do qual somente são considerados os segurados eleitos pelos projetistas como usuário ideal (ou projetado).

O usuário projetado (capítulo 6.5.4) é aquele que possui letramento digital e o seu Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) em perfeita conformidade. Ao adotar esse perfil homogêneo como norma, a automação do INSS torna-se contraempoderadora, pois, ao pasteurizar o cidadão, ignora a sua natureza multifacetada, tal como apontado por Joice Berth (2023). A ênfase no usuário projetado ignora que o cidadão real é atravessado por fatores de raça, classe e etnia, conforme ressaltado pela autora, que defende o empoderamento a partir de uma perspectiva descolonizadora. Essa pasteurização da realidade, imposta pelo *script* da automação, acaba por se tornar a base que restringe o empoderamento.

Como visto nas seções 6.1 e 6.3.3, o usuário projetado, no contexto da automação do reconhecimento de direito à aposentadoria por idade, é o segurado que possui compreensão completa e adequada das exigências que o *script* lhe impõe, ao mesmo tempo que dispõe de dados previdenciários todos já previamente ajustados e validados pelo INSS, reforçando o argumento da autossuficiência dos dados (seção 6.3.4).

Assim, a substituição da análise humana pela automação, no reconhecimento de direito à aposentadoria por idade, da maneira como vem sendo implementada, pode realocar o controle e o poder para grupos específicos da sociedade, que se adequem ao perfil do usuário projetado, ao mesmo tempo em que pode fomentar a alienação quanto ao funcionamento do *script* pelos grupos que vão sendo excluídos do reconhecimento automático de direito ao benefício previdenciário.

Ora, como vimos em capítulo 5.3, o empoderamento individual manifesta-se na capacidade de o cidadão interferir e manifestar-se eficazmente contra automações que se revelem prejudiciais, o que implica a necessidade de saber qual

o mecanismo que falhou, mas, à medida em que não lhe é esclarecido, de forma suficientemente, quando e como ocorreu essa falha, a sua capacidade de intervir no ajuste do *script* (ou capacidade de agenda) fica diretamente restringida.

Tomemos um exemplo prático. Vimos no capítulo 6.2 que o indeferimento sumário se deve frequentemente à falta de carência, muitas vezes decorrente do resultado do simulador que atua como um teste de *concept learning*. Contudo, um indeferimento por "falta de período de carência" ou porque o segurado "não comprovou o efetivo exercício de atividade rural" é genérico. Se o cidadão soubesse que a decisão foi automatizada, ele poderia inferir que a falha ocorreu porque o sistema ignora documentos não qualificados (MIV: Argumento 6.3.4) ou que a leitura inicial do CNIS (a base de dados) falhou no teste de conceito. Mas a opacidade faz com que o segurado não consiga "compreender adequadamente a relevância de que apresente documentos apenas de forma qualificada" para interferir no resultado. O empoderamento social fica, portanto, diretamente restringido quando o diálogo da decisão não fornece o *insight* técnico necessário para o segurado corrigir o problema ou interpor o recurso adequado.

Figura 23: exemplo de indeferimento automático de requerimento de aposentadoria por idade, por falta de carência, comunicado ao segurado

ASSUNTO: Pedido de Aposentadoria por Idade
 DECISÃO: Indeferimento do Pedido
 MOTIVO: Falta de Período de Carência
 FUNDAMENTAÇÃO Lei no. 8.213, de 24/07/91 Art. 142 e Regulamento da
 LEGAL: Previdência Social, aprovado pelo Decreto no. 3.048, de 06/05/99, Art. 182, com alterações da Medida Provisória 83/03 de 13/12/2003 convertida em Lei no. 10.666 de 06/05/2003, nova redação dada pelo Decreto 4.729/03 de 03/06/2003.

1. Em atenção ao seu Pedido de Aposentadoria por Idade, apresentado em 04/02/2025, comunicamos que da análise realizada nos documentos apresentados, constatamos não ter cumprido a carência mínima exigida, ou seja, o número de contribuições correspondentes ao ano de implementação das condições necessária a obtenção do benefício, nos termos do Art. 142 da Lei 8.213 de 24.07.1991, desta forma, não houve o reconhecimento do direito ao que foi postulado.

2. Na oportunidade, esclarecemos e, com fundamentação na legislação de regência, foram computados todos os períodos de contribuições a qualquer tempo, independentemente de ter ocorrido ou não a perda da qualidade de segurado, apurando-se um total de 168 a partir da filiação ao Regime Geral de Previdência Social realizada em 01/04/2008.

Caso discorde dessa decisão, o(a) Senhor(a) poderá apresentar Recurso à Junta de Recursos da Previdência Social, no prazo de 30 (trinta) dias contados a partir do recebimento desta comunicação, observado o disposto no art. 305, par. 1o., do Regulamento da Previdência Social,

aprovado pelo Decreto no. 3.048/99.

A apresentação do Recurso poderá ser agendada por meio do portal do INSS na internet (www.inss.gov.br), da Central 135 ou em uma Agência da Previdência Social.

O prazo para a revisão do benefício é de 10 (dez) anos contados da data da concessão ou do indeferimento, de acordo com o prazo decadencial previsto no art. 103 da Lei no. 8.213/91 e art. 347 do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto no. 3.048/99.

Fonte: carta de indeferimento de aposentadoria por idade, extraída de processo administrativo previdenciário, gerada automaticamente pelo sistema de atendimento - INSS, 2025.

Figura 24: exemplo de indeferimento de requerimento de aposentadoria por idade rural, comunicado ao segurado

1. Trata-se de Benefício de Aposentadoria por Idade Rural Indeferido em razão do(a) Requerente não atingir a Carência exigida, tendo completado apenas 90 meses de Atividade Rural, número inferior ao exigido no inc. II, art. 29 do Decreto nº 3.048/99.
2. Não há vínculos empregatícios a serem considerados, em razão da não apresentação de CTPS ou outros documentos que os comprovem, e inexistência de registros no Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS.
3. Não há qualquer indício do exercício de atividade como Contribuinte Individual ou realização de contribuições, em documentos ou no Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS. Não há qualquer indício de contribuições como Facultativo, em documentos ou no Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS.
4. Foram apresentados documentos para comprovação de Atividade Rural, e os períodos requeridos foram parcialmente reconhecidos. Há período(s) não reconhecido(s), em razão de inexistir cadastro em base governamental e/ou de não terem sido apresentados documentos contemporâneos válidos como Prova Material que permitissem ratificá-lo(s), nos termos dos arts. 115 e 116 da Instrução Normativa nº 128/2022, e art. 94 da Portaria Dirben/INSS nº 990/2022 (Livro I - Cadastro).
5. Benefício indeferido, e a tarefa correspondente encerrada nesta data.

UNDEFINED
undefined
Matr. undefined

Fonte: encerramento de tarefa no sistema de benefícios do INSS, obtido a partir de processo administrativo previdenciário - INSS, 2025.

Percebe-se uma opacidade nessas comunicações porque não é indicado claramente o caminho para a correção dos dados, o que acaba por restringir o empoderamento do segurado que recebe uma dessas cartas de indeferimento, via aplicação do “Meu INSS”. O mesmo cenário se repete em sede de emissão de exigências ao segurado, que é, como visto em capítulo 6.1, um fluxo possível de ocorrer, em sede de apreciação automática de reconhecimento de direito à aposentadoria por idade.

O empoderamento social (e a alfabetização digital) exige que o segurado compreenda as demandas e saiba como responder, aumentando sua autonomia na plataforma. Entretanto, o rigor técnico deve ser compatível com a capacidade do usuário real de atender à exigência no prazo. Neste sentido, cartas de exigência

majoritariamente técnicas (focadas no *script* de conformidade) ou que não ofereçam orientação sobre o melhor benefício ou sobre a prerrogativa de correção do CNIS (art. 12 da IN 128/22) suprimem o dever de orientação humana, sem substituí-lo, e acabam por prejudicar a justiça material e o empoderamento. No caso a seguir, por exemplo, extraído de um dos requerimentos de aposentadoria por idade aleatoriamente escolhido, nos termos indicados em capítulo 4.10, houve emissão de uma carta de exigência, no “Meu INSS”, que não foi atendida pelo segurado.

Figura 25: exemplo de emissão de carta de exigência emitida no “Meu INSS” e indicação do movimento seguinte, que conclui pelo não atendimento da exigência e indefere o pleito

Prezado(a) Senhor(a),

1. Para que seu requerimento seja analisado, é necessário apresentar os seguintes documentos no prazo de 30 dias: Documento de identificação e CPF do interessado, além de comprovante de endereço ou declaração informando o endereço residencial com CEP.

Todas as Carteiras de Trabalho do interessado. Digitalizar todas as páginas que contenham anotações (identificação, contratos, anotações de contribuições sindicais, alterações salariais, férias, FGTS e anotações gerais), obedecendo a sequência das páginas e demais documentos que dispõem. Caso a informação do(s) vínculo(s) e/ou remuneração(s) para a atualização pretendida não esteja na Carteira de Trabalho, a comprovação far-se-á mediante a apresentação dos documentos elencados neste link. 2. A apresentação dos documentos solicitados poderá ser feita por meio do Meu INSS (ou aplicativo de celular), sem comparecer à Agência da Previdência Social.

Deverão ser digitalizados ou fotografados os documentos originais. A digitalização ou a foto deverá ser legível, contemplando todo o documento, e preferencialmente colorida.

Para enviar seus documentos pelo Meu INSS:

- a) Faça login no Meu INSS;
- b) Clique na opção “Cumprimento de Exigência” e selecione seu requerimento;
- c) Clique no botão “Anexar arquivo” e depois em “Anexar”;
- d) Selecione os arquivos que deseja enviar e depois clique em “Confirmar”;
- e) Escreva um comentário no campo “Responda Aqui” e clique em “Enviar”.

3. Caso prefira atendimento presencial, deve agendar o serviço “Cumprimento de exigência” no Meu INSS ou ligar para a Central 135.

4. A ausência de manifestação no prazo informado poderá acarretar a desistência do requerimento.

Despacho (324221618)

Enviado em 03/07/2023 12:16

Unidade: 230013 - SEÇÃO DE ANÁLISE DE MANUTENÇÃO DE BENEFÍCIOS

645745599 - Atualizar Vínculos e Remunerações e Código de Pagamento (Tarefa principal)

Foram formuladas exigências ao(à) Requerente, porém não houve o seu cumprimento, nem o agendamento de cumprimento de exigência ou exigência expressa.

Fonte: processo administrativo previdenciário - INSS, 2025.

A dureza e a generalização da comunicação emitida pela automação ao usuário, como exemplificado pelas cartas de indeferimento (Figuras 22 e 23) ou de exigência não atendida (Figura 24), representam um ponto de fricção crítica com o valor do empoderamento social, conforme abordado no Capítulo 5.3. Perceba que sequer há marcação de gênero nas comunicações, tudo corroborando o tratamento impessoal e rígido - e, neste ponto, refletindo a rigidez do próprio *script*. Aparentemente, também essas comunicações se voltam para o usuário projetado, ideal, o que as tornam contraempoderadoras para os cidadãos reais e que precisam ainda desenvolver sua alfabetização digital ou mesmo se compreenderem como efetivos cidadãos, inclusive com capacidade ativa perante o poder público. Joice Berth (2023) já nos alerta para o caráter multifacetado dos cidadãos, interseccionados por mazelas diversas, que acabam por dificultar ou enviesar sua compreensão do mundo. Por isto, em que pese se esperar da comunicação da automação com o cidadão que ela seja neutra e objetiva, a fim de que tenha um amplo alcance, não se pode perder de vista que a linguagem precisa ser simples, acessível e – por que não? – humanizada.

Coincidentemente, quando redigíamos esta passagem, tomamos conhecimento da publicação da Lei nº 15.263/2025 (BRASIL, 2025), que institui a Política Nacional de Linguagem Simples nos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta de todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Nela, são explicitados vários objetivos dessa Política que coincidem com os elementos tratados nesta avaliação como integradores do empoderamento social, dentre os quais “possibilitar que os cidadãos consigam

encontrar, entender e usar as informações publicadas pelos órgãos e entidades da administração pública” (art. 2º, II) e “reduzir a necessidade de intermediários na comunicação entre o poder público e o cidadão (art. 2º, III). Espera-se que esse importante marco legal repercuta em maior investimento do INSS na melhoria da comunicação com o usuário da automação do reconhecimento de direitos, pois, em que pese perceber-se um esforço dos atores mais diretamente envolvidos com a ferramenta para implementar uma comunicação mais eficaz e empoderadora com os segurados (capítulos 6.4.5 e 6.4.6), os recursos humanos e técnicos disponibilizados são escassos (capítulo 6.4.4).

Além disso, essa forma de comunicação da automação do INSS com o usuário corrobora os dados encontrados em capítulo 7.1, que apontam para um alto índice de indeferimentos sumários (cerca de 98% dos indeferimentos totais pós-automação, baseados em critérios formais), decerto impulsionado pela falta de clareza nas informações transmitidas no decurso da apreciação automática de direitos, pelo *script*.

A despeito disso, a multiatorialidade diretamente envolvida com a automação parece estar ciente desse problema e a enxerga como tal – não raras vezes tendo sido apontado como o maior desafio a ser vencido pelo INSS (E-A; E-B; E-D). Reconhece-se que a confecção de uma linguagem simples, abrangente e capaz de alertar suficientemente o segurado acerca da relevância das informações que ele valida, no curso do seu requerimento de aposentadoria, configura um ponto que requer redobrada atenção dos projetistas. Foi apontado que recentemente foi inserido profissional especializado em linguagem simples, tendo em visto justamente o reconhecimento dessa fragilidade (E-B). E, como visto, ainda há elementos a serem melhorados, nesse cenário.

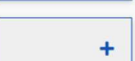
Um outro elemento da automação que deve ser apreciado sob o prisma do empoderamento social, tal como vimos em capítulo 6.2, é o simulador de aposentadoria. Essa ferramenta, sob a ótica do empoderamento social — compreendido como o processo de conquista de autonomia e fortalecimento de capacidades do segurado para atuar em sua posição social e reivindicar seus direitos —, apresenta uma dualidade valorativa.

Por um lado, o simulador oferece um potencial vetor de agência, pois permite ao cidadão acessar com autonomia as informações de seu histórico contributivo e realizar a checagem e atualização de seus dados no Cadastro Nacional de

Informações Sociais (CNIS). O segurado pode, inclusive, manualmente ajustar vínculos incompletos (como datas de saída) ou incluir contribuições autônomas diretamente na simulação. Este ato de compreender e intervir nos dados exibidos é crucial para o empoderamento, pois transforma o segurado em um ator ativo na preparação de seu requerimento. Ao atuar como um teste de aprendizagem de conceito (*concept learning*), o simulador analisa os dados disponíveis para verificar se os requisitos mínimos para percepção da aposentadoria são atendidos, funcionando como um *input* obrigatório para a automação do benefício por idade.

Por outro lado, o uso do simulador impõe riscos que minam o empoderamento, especialmente para grupos vulneráveis, pois a simulação baseia-se na autossuficiência dos dados do CNIS, e sua lógica algorítmica ignora particularidades que dependem de comprovação especializada, como o tempo de professor ou a atividade rural complexa do segurado especial. Se o CNIS estiver incompleto ou desatualizado, o simulador não revelará as informações corretas. Para evitar um indeferimento sumário (que decorreu do resultado negativo do simulador em 82,5% dos indeferimentos automáticos da aposentadoria por idade urbana em 2022, segundo relatório da CGU de 2023), o sistema exige do segurado um grau de discernimento elevado para corrigir as inconsistências manualmente antes de prosseguir com o pedido. Além disso, o resultado da simulação não garante o direito, e, na concessão automática, pode levar a uma Renda Mensal Inicial (RMI) inferior à devida, violando o dever do INSS de conceder o melhor benefício e orientar o segurado. Assim, a ferramenta, embora concebida para a eficiência, também exige uma conformidade estrita do usuário ao *script*, gerando novamente uma responsabilidade deslocada que restringe a autonomia e a agência dos segurados cuja realidade laboral é complexa.

Figura 26: imagem do simulador de aposentadoria do INSS

[REDACTED]	28/03/2005 a 31/12/2012	 
[REDACTED]	28/03/2005 a 07/11/2025	
[REDACTED]	28/03/2005 a 07/11/2025	 
[REDACTED]	28/03/2005 a 04/04/2022	
[REDACTED]	06/08/2012 a 27/11/2015	 
[REDACTED]	19/02/2016 a 31/12/2016	 
[REDACTED]	01/11/2023 a 30/11/2023	 
ADICIONAR VÍNCULO		

Fonte: tela extraída do sistema “Meu INSS” - INSS, 2025

Na imagem acima, extraída dentro do simulador de aposentadoria, os vínculos foram apagados, como forma de se anonimizar os dados do segurado, entretanto, a partir da tela, vê-se que há, para os vínculos já extintos, a possibilidade de ser alterado tanto o valor da remuneração quanto o período do vínculo anotado, por meio da ferramenta de edição (destacada em vermelho), além de ser possível excluir qualquer vínculo indicado.

Foi-nos relatado por um dos entrevistados (E-B), que, atualmente, quando o segurado efetua alterações nesses campos, além de ele precisar confirmar a informação por ele inserida, aparecem mensagens que visam alertá-lo acerca da importância de que os ajustes tenham ocorrido de forma correta, sob pena de indeferimento de seu requerimento. Isso reflete uma sinalização de que o próprio INSS reconhece que a melhoria da comunicação com o usuário, no seu ambiente digital, é medida que se impõe, para se viabilizar uma aprendizagem social com o processo, e, conseqüentemente, empoderamento de seus usuários.

Como se vê, a automação do INSS, por meio da comunicação com o usuário (cartas de exigência, decisão, FAQs), atualmente ainda restringe a autonomia e a agência do segurado, especialmente os grupos mais marginalizados (mulheres, rurais), por meio de um sistema focado no fechamento técnico (indeferimento sumário) em vez da abertura reflexiva (orientação e correção do CNIS). Mas, conforme já apontado em capítulo 5.3, para fortalecer o empoderamento social e

evitar a "automatização das desigualdades" (EUBANKS, 2018), é necessário que o *policy design* do INSS migre de um incrementalismo reativo para um *design* reflexivo que crie mecanismos de tradução ativa na comunicação, garantindo que o diálogo da automação (exigências, decisões) promova a educação e a consciência crítica do segurado. Isso parece já ter sido percebido pela multiatorialidade diretamente envolvida com a automação, especialmente a partir da nova gestão da autarquia - tanto assim que, recentemente, houve uma alteração interna no INSS, com a criação de uma coordenação dedicada exclusivamente à automação do atendimento, viabilizada a partir de modificação do Decreto nº 12.627, de 17 de setembro de 2025.

Também se faz necessário que o *design* reflexivo inverta a lógica do indeferimento sumário, introduzindo intervenção humana obrigatória para a aplicação do dever de orientação **antes** de negar o direito em definitivo, especialmente em casos de potencial sub-registro de informações no CNIS. Este ponto parece ainda não ter sido absorvido pelo INSS, já que os argumentos extraídos tanto do objeto técnico quanto da multiatorialidade diretamente envolvida parecem sustentar a premissa do usuário projetado, ou seja, de que compete ao usuário a identificação da conformidade de seus dados informados e preexistentes na plataforma com a sua realidade – ainda que o INSS tenha se mostrado mais disposto a trabalhar com sua forma de comunicação com o cidadão, a fim de melhor instruí-lo durante esse processo (argumento 6.4.5).

Podemos, assim, dizer que a automação do INSS é como um guichê de autoatendimento ultrarrápido (eficiência da plataforma) que só reconhece clientes que já têm todos os documentos organizados e validados perfeitamente em seu sistema central (autossuficiência do CNIS). Para o cidadão digitalmente empoderado e com histórico linear, o serviço é instantâneo e libertador. No entanto, para o segurado que tem uma história complexa de trabalho (o segurado especial, por exemplo), a máquina, em vez de ser um facilitador que o orienta a corrigir as inconsistências para obter o melhor benefício, pode se tornar um "controle de acesso" que impõe a ele o ônus de provar sua história contra a autossuficiência do sistema, resultando, muitas vezes, em um indeferimento sumário que mina sua agência e autonomia, contrariando o empoderamento social.

8 CONCLUSÃO

O presente esforço avaliativo dedicou-se a promover um juízo axiológico acerca do programa de automação do reconhecimento do direito à aposentadoria por idade pelo INSS, no período de junho de 2023 a julho de 2024, buscando responder em que medida essa transformação digital fortalece ou restringe a concepção de cidadania digital, a partir da concepção de cidadania defendida por Evelina Dagnino (2004) e complementada por outros autores que nos trazem a particularização do meio digital.

Ancorada nos estudos críticos pós-positivistas e na lente da Mirada ao Revés (BOULLOSA, 2013; 2019), esta pesquisa desvelou um conflito fundamental entre o valor técnico-administrativo que guia o *design* do objeto e o imperativo ético da justiça social inerente à política pública previdenciária, demonstrando que a automação, em sua configuração atual, restringe a cidadania digital no país.

A solução não é abandonar a tecnologia, mas redesenhá-la com o cidadão no centro, por meio de uma nova matriz normativa-valorativa baseada em três pilares fundamentais: Acessibilidade Interseccionada, Participação Democratizadora e Empoderamento Social.

A matriz indutivo-valorativa, construída a partir da técnica da “*de-description*” (AKRICH, 1992), revelou que a automação é edificada sobre argumentos de equivalência, uniformidade (fidelidade legal) e eficiência, buscando resolver, essencialmente, o problema público do represamento de requerimentos. Contudo, a análise empírica dos resultados obtidos no período pós-automação desmantela a premissa de que a máquina apenas replica o trabalho humano de forma eficiente. O volume de indeferimentos de aposentadoria por idade aumentou significativamente, passando de 49,67% para 57,67%, demonstrando que o rigor do *script* algorítmico suprimiu a mitigação humana, que outrora equilibrava o processo, por meio de ação dos “burocratas de nível de rua” (LIPSKY, 2010).

A multiatorialidade envolvida (capítulo 6.4) defende que o aumento no volume de indeferimentos decorreu, em parte, da limpeza do estoque de requerimentos que seriam indeferidos de qualquer forma e da redução da subjetividade humana (argumento da necessidade irreversível da automação focada em regras claras - 6.4.1), o que reforça a crença em uma percepção de objetividade e baixo risco de viés intrínseco (6.4.3). Embora parte da justificativa por esse aumento no

indeferimento possa decorrer de situações de inevitável negativa de direito, restou patente, a partir da análise axiológica implementada, que boa parcela pode decorrer, em verdade, de dificuldades do usuário no manejo do requerimento na plataforma digital do INSS, especialmente tendo em conta a virada de paradigma observada a partir da automação do reconhecimento do direito, com a transferência para o cidadão de boa parte da responsabilidade pelo (in)sucesso de seu próprio requerimento.

Sob a ótica da acessibilidade interseccionada, os dados estruturados, obtidos por requerimento via Lei de Acesso à Informação (LAI), pois o INSS não os publica abertamente, revelam que o sistema automatiza o *status quo* de desigualdade social. Para transitar de um “usuário projetado” para um cidadão real, a nossa sugestão é de que o INSS revise o *script* para a prova complexa, incorporando módulos específicos que consigam interpretar o trabalho rural e o sub-registro de vínculos, em vez de os rejeitar liminarmente.

A partir da avaliação realizada, a população feminina, já historicamente mais prejudicada pelo sub-registro formal de vínculos empregatícios, teve a negativa de seu acesso agravada, alcançando 61,43% dos requerimentos apreciados automaticamente. Da mesma forma, a automação falhou em traduzir a complexa realidade social dos trabalhadores rurais, cuja identificação como clientela previdenciária diminuiu drasticamente, indicando uma falha do sistema em compreender o regime de subsistência e a prova complexa, resultando na exclusão de grande parte deste público vulnerável – cenário retratado já há muito na literatura brasileira, da qual a obra Torto Arado (VIEIRA JUNIOR, 2019) é um atual exemplar.

É imperativo que o INSS adote a recolha e análise de dados desagregados, recolhendo e monitorizando obrigatoriamente dados por raça, localidade e outros marcadores para identificar e corrigir proativamente os vieses algorítmicos, cuja ausência impede uma avaliação completa do impacto que a automação do reconhecimento de direito à aposentadoria por idade tem provocado nos destinatários da política pública previdenciária.

Contudo, o dado mais grave, apurado neste eixo, é o crescimento assombroso dos indeferimentos sumários (sem apreciação do mérito), que atingiram quase 98% da totalidade das negativas promovidas pela automação, evidenciando que a máquina prioriza o rigor técnico em detrimento do dever legal de orientação ao segurado. A rigidez do *script* impõe um perfil de usuário projetado que possui seu

CNIS em perfeita conformidade, alienando e excluindo os segurados cuja complexa vida laboral necessita de intervenção humana e correção prévia, indo ao encontro, assim, de observações de outros autores e pesquisadores do fenômeno da algoritmização de políticas públicas, que, não raras vezes, apontam pela automatização da desigualdade social (EUBANKS, 2018).

Propõe-se, nesse contexto, a intervenção humana obrigatória em casos sinalizados como de alta complexidade, como múltiplos NITs ou longos períodos sem contribuição; nestas situações, nossa sugestão é de que o sistema deve encaminhar para análise humana, em vez de indeferir automaticamente, aplicando o dever de orientação previsto na norma previdenciária.

No que tange à participação democratizadora, constatou-se que a automação não se apresenta, em seu desenho, intrinsecamente comprometida com tal valor. Pelo contrário, a permeabilidade do programa a ajustes e aprimoramentos decorre de um processo de incrementalismo reativo (LINDBLOM, 1959), no qual a evolução da política pública é imposta pela pressão externa e o “webativismo” da comunidade epistêmica (CRPS, CGU, OAB, DPU). Os argumentos da multiatorialidade (capítulo 6.4) confirmam essa dinâmica, ao valorizarem o diálogo institucional e o *feedback* externo como motores de aprimoramento (capítulo 6.4.6), apesar de reconhecerem os desafios de manutenção e supervisão proativa, devido à restrição de recursos humanos (capítulo 6.4.4). Embora esse incrementalismo reativo force correções pontuais em nome da eficiência e da governança, ele falha em incorporar a Mirada ao Revés (BOULLOSA, 2019), transformando a participação em uma luta incessante para corrigir as falhas algorítmicas, em vez de promover uma aprendizagem social genuína. O valor do direito substantivo, defendido pela jurisprudência administrativa do CRPS (primazia do melhor benefício, reafirmação da DER e valoração da prova complexa), encontra-se em constante fricção com a lógica binária da automação, sendo que o não acatamento dessas exigências pelo INSS leva recorrentemente à judicialização da demanda.

A equipe de desenvolvimento reconhece a importância do Formulário de *Feedback* Automático (capítulo 6.4.6) como um mecanismo interno de aprendizagem institucional, essencial para identificar e corrigir falhas no *script*, embora a falta de padronização na forma de consideração e processamento das informações ali contidas acabem por minar a potência do instrumento decerto mais empoderador,

dentro de todo o sistema de automação do reconhecimento de direitos implementado pelo INSS.

Para superar esse problema, sugere-se formalizarem-se canais de *feedback*, transformando o "Formulário de Feedback" numa ferramenta sistemática, com metodologia para análise e incorporação de sugestões. Deve-se, ainda, como sugestão, envolver a comunidade epistêmica, por meio da criação de um fórum permanente (como o FIPrev), conduzido pelo INSS e pelo Ministério da Previdência, focado no *design* da automação, com participação da OAB, DPU, IBDP e academia, para transformar o incrementalismo (atualmente reativo) em aprendizagem social contínua do ente público.

Por fim, a avaliação do empoderamento social revelou que o desenho do objeto técnico, ao negligenciar a autonomia e a agência dos segurados, atua como uma instituição algorítmica que restringe a capacidade do cidadão de intervir eficazmente no processo. A opacidade da decisão (simulada como humana pela matrícula 9797979), juntamente com a falta de clareza nas comunicações de indeferimento e de imposição de exigências, impede que o segurado desenvolva a consciência crítica necessária (FREIRE, 1986) para distinguir entre um erro técnico do *script* e uma insuficiência da prova que colaciona ao seu requerimento de aposentadoria. Essa limitação ainda ignora o alerta de Joice Berth (2023) sobre a necessidade de o empoderamento social ser um processo de descolonização política, que requer o reconhecimento da natureza multifacetada e interseccionada dos grupos de usuários.

Neste ponto, o caminho a seguir parece exigir uma transparência radical: a comunicação de decisão deve passar a indicar claramente que "esta decisão foi tomada por um sistema automático". Por sua vez, as respostas aos requerimentos formulados precisam evoluir para diagnósticos acionáveis: em vez de apenas informar, por exemplo, "falta de carência", o sistema deve indicar exatamente quantas contribuições foram identificadas e quais documentos não foram considerados, oferecendo botões para solicitação de correção manual do CNIS, da parte do segurado.

A multiatorialidade envolvida, embora promova explicitamente uma mudança de paradigma para a responsabilidade compartilhada e educação digital (capítulo 6.4.5), ainda não consegue executar essa transição de forma eficaz, pois o ônus da correção do histórico contributivo (coprodução) segue sendo transferido

integralmente para o cidadão, embora a sua contribuição seja subsequentemente ignorada ou rejeitada sem transparência suficiente, quando não realizada do modo projetado pela automação. O usuário ideal, ou projetado, por sua vez, acaba sendo um perfil enviesado (capítulo 6.5.4), que, ao ser imposto como norma pelo *script*, pasteuriza os cidadãos com os quais o INSS se relaciona, ignorando as complexidades de raça, classe e etnia (BERTH, 2023), transformando o sistema em um elemento contraempoderador. Deste modo, o sistema limita a dimensão emancipatória da cidadania digital (FREIRE, 1986; BERTH, 2023), transformando o acesso ao INSS, que deveria ser um vetor de direitos sociais, em uma barreira de conformidade técnica.

Nesse sentido, nossa sugestão é de que o simulador deve ser redesenhado como uma ferramenta de empoderamento, servindo como meio de diagnóstico e correção do CNIS, e não apenas como um portão de entrada para o indeferimento, pelo INSS.

Em síntese, a automação do reconhecimento do direito à aposentadoria por idade pelo INSS, embora tenha alcançado o valor da eficiência administrativa (MIV: argumento 6.3.2), fê-lo por meio da exacerbação da exclusão social e da supressão da agência do cidadão. O aumento acentuado de indeferimentos sumários e a restrição da acessibilidade interseccionada demonstram que o *design* atual não é um instrumento de cidadania digital, mas sim um reflexo do autoritarismo social (DAGNINO, 1994), que define quem é "digno de ter direitos" com base na linearidade de seu histórico formal de contribuições previdenciárias, penalizando, assim, aqueles com trajetórias laborais complexas e historicamente marginalizadas.

É essencial reconhecer, portanto, que a automação do reconhecimento de direito à aposentadoria por idade não é um artefato puramente técnico-burocrático; ela é, em essência, um instrumento de política pública, e, como tal, um instrumento político (FILGUEIRAS; PALOTTI; NASCIMENTO, 2022), ou técnico-político. O desenho desse instrumento, ao cristalizar valores de eficiência e rigor em detrimento da justiça social, reflete escolhas políticas sobre quem deve ter acesso fácil aos direitos e quem deve ser marginalizado.

Sustentamos, entretanto, que a automação não é um destino, é uma escolha de design, e a eficiência técnica só tem valor se servir a justiça social. Por isto mesmo, a sua arquitetura não pode ser conduzida apenas por equipes técnicas. O *design* de sistemas que impactam a cidadania precisa ser fundamentalmente

participativo, incorporando a voz e a experiência dos segurados e da multiatorialidade envolvida (BOULLOSA, 2013; 2019), de modo a garantir que os valores democráticos (acessibilidade, participação e empoderamento) sejam inscritos no *script*, em vez de serem meramente corrigidos por pressões externas.

O desafio que se coloca às instâncias diretivas do INSS não é, portanto, apenas técnico, mas ético e político: migrar do incrementalismo reativo para um *design* reflexivo, que inverta a lógica do indeferimento sumário, introduzindo a orientação humana e a correção prévia do CNIS como etapas obrigatórias da apreciação automática de direito à aposentadoria por idade, além de maiores investimentos (técnicos, humanos e orçamentários) em medidas de capacitação digital das populações mais negativamente atingidas pela automação do reconhecimento de direito. Somente ao transformar a rigidez do *pattern recognition* em uma ferramenta que honre o dever de orientação e incorpore a complexidade da realidade social, é que a automação poderá deixar de ser uma "arma de destruição matemática" (O'NEIL, 2016) e se converter em um verdadeiro vetor de cidadania digital democratizadora no Brasil. O objetivo final é a transição da percepção de que "ninguém me reconhece como cidadão" para uma tecnologia que reconheça cada cidadão, no contexto da política pública previdenciária no país.

REFERÊNCIAS

AKRICH, M. **Les formes de la médiation technique**. Réseaux, Lavoisier, n. 60, p. 87-98, 1993. Disponível em: http://www.persee.fr/doc/reso_0751-7971_1993_num_11_60_2368. Acesso em: 12 set. 2024.

AKRICH, M. **The De-description of Technical Objects**. In: BIJKER, W.; LAW, J. (org.). *Shaping Technology/Building Society: Studies in Sociotechnical Change*. Cambridge; London: MIT Press, 1992. p. 205-224.

AKRICH, M.; LATOUR, B. **A summary of a Convenient Vocabulary for the Semiotics of Human and Nonhuman Assemblies**. In: BIJKER, W.; LAW, J. (orgs.). *Shaping Technology/Building Society: Studies in Sociotechnical Change*. Cambridge; London: MIT Press, 1992. cap. 9, p. 259-264.

ARAÚJO, R. P. A.; PENTEADO, C. L. C.; SANTOS, M. B. P. dos. **Democracia digital e experiências de e-participação: webativismo e políticas públicas**. História, Ciências, Saúde – Manguinhos, Rio de Janeiro, v. 22, supl., p. 1597-1619, dez. 2015.

ARAÚJO, W.; FREITAS, E. **“Quanto custa mudar o mundo?” Análise da dimensão discursiva do ciberativismo na Wikileaks**. Revista Fronteiras, v. 14, n. 2, p. 110-120, 2012.

BEAUVOIR, S. de. **A velhice**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2018.

BENTO, Maria Aparecida Silva. **O pacto da branquitude**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

BERTH, J. **Empoderamento**. In: RIBEIRO, D. (coord.). *Feminismos Plurais*. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

BOULLOSA, R. F. **Mirando ao revés as políticas públicas: notas sobre um percurso de pesquisa**. Pensamento & Realidade, v. 28, p. 68-86, 2013.

BOULLOSA, R. F. **Mirando ao revés as políticas públicas: o desenvolvimento de uma abordagem crítica e reflexiva para o estudo das políticas públicas**. Publicações da Escola da AGU, série especial, p. 89-105, 2019.

BOULLOSA, R. F. **Por um caminho axiológico para a avaliação de políticas públicas: epistemologia, método e práticas**. *Policy Paper* (VF). Programa Cátedras Brasil 2023. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2024.

BOULLOSA, R. F.; PERES, J. P. L.; BESSA, L. F. **Por dentro do campo: uma narração reflexiva dos estudos críticos em políticas públicas**. Revista O&S, v. 29, n. 97, p. 306-332, 2021.

BRANDSEN, T.; STEEN, T.; VERSCHUERE, B. **Co-creation and co-production in public services: urgent issues in practice and research**. In: BRANDSEN, T.; STEEN, T.; VERSCHUERE, B. (org.). *Co-Production and Co-Creation: Engaging Citizens in Public Services*. New York: Routledge, 2018. p. 3–8.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Portaria Normativa AGU nº 172, de 23 de abril de 2025**. Institui Grupo Especial para atuação estratégica em demandas judiciais e extrajudiciais de enfrentamento a ações fraudulentas causadoras de danos ao INSS e aos segurados do RGPS. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 abr. 2025, Seção 1 – Extra A, Edição 76-A, p. 1. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-agu-n-172-de-23-de-abril-de-2025-625475632>.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 510, de 7 de abril de 2016**. Dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 maio 2016, Seção 1. Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2016/Reso510.pdf>.

BRASIL. **Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923**. Crêa, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no paiz, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. Diário Oficial da União: Seção 1, 13 abr. 1923. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/dpl4682-1923.htm.

BRASIL. **Decreto nº 73.617, de 12 de fevereiro de 1974**. Aprova o Regulamento do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 14 fev. 1974, p. 1692. Disponível em: <https://legislacao.planalto.gov.br/LEGISLA/Legislacao.nsf/viwTodos/A8FEA0317FF5B2D9032569FA005A223C?OpenDocument>.

BRASIL. **Decreto nº 10.178, de 18 de dezembro de 2019**. Regulamenta dispositivos da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, para dispor sobre os critérios e os procedimentos para a classificação de risco de atividade econômica e para fixar o prazo para aprovação tácita e altera o Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, para incluir elementos na Carta de Serviços ao Usuário. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 dez. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020**. Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 abr. 2020, Seção 1, p. 6.

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. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 mar. 2022, Seção 1, p. 10.

BRASIL. **Decreto nº 12.198, de 25 de setembro de 2024.** Institui a Estratégia Federal de Governo Digital para o período de 2024 a 2027 e a Infraestrutura Nacional de Dados, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 set. 2024, Seção 1, p. 13.

BRASIL. **Decreto nº 12.627, de 17 de setembro de 2025.** Altera o Decreto nº 11.362, de 1º de janeiro de 2023, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 set. 2025, Seção 1, p. 8. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/D12627.htm.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992.** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 6 jul. 1992.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 9 set. 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm

BRASIL. **Decreto-Lei nº 72, de 21 de novembro de 1966.** Unifica os Institutos de Aposentadoria e Pensões e cria o Instituto Nacional de Previdência Social. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 22 nov. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0072.htm. Acesso em: 30 dez. 2025.

BRASIL. **Documentos – Trabalhador rural (comprovação de tempo de contribuição).** Brasília, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/saiba-mais/seus-direitos-e-deveres/atualizacao-de-tempo-de-contribuicao/documentos-originais-para-comprovacao-de-tempo-de-contribuicao/documentos-trabalhador-rural>. Acesso em: 27 out. 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.

BRASIL. Governo Federal. **Emitir Carta de Concessão de Benefício.** [S.l.], [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/emitir-carta-de-concessao-de-beneficio>. Acesso em: 27 out. 2025.

BRASIL. **Instituto Nacional do Seguro Social. Meu INSS.** Brasília, DF: INSS, [s.d.]. Disponível em: <https://meu.inss.gov.br/>.

BRASIL. INSS. DIRBEN. DIRAT. **Portaria Conjunta INSS/DIRBEN/DIRAT nº 6, de 27 de julho de 2017.** Estabelece fluxo de reconhecimento automático de direitos. Brasília, 2017. Publicado no DOU em 28 jul. 2017.

BRASIL. INSS. DIRBEN. DIRAT. **Tutorial: Requerimento rural (SE) – Meu INSS.** Brasília, [s.d.].

BRASIL. INSS. DIRBEN. DIRAT. **Memorando-Circular Conjunto DIRBEN/DIRAT nº 2, de 13 de março de 2018.**

BRASIL. INSS. DIRBEN. DIRAT. **Memorando-Circular Conjunto DIRBEN/DIRAT nº 4, de 15 de maio de 2018.**

BRASIL. INSS. DIRBEN. DIRAT. **Memorando-Circular Conjunto nº 5/DIRAT/DIRBEN/INSS, de 18 de maio de 2018.** Apresenta o fluxo do requerimento eletrônico para os serviços de Salário Maternidade Urbano e Aposentadoria por Idade Urbana e disponibilização de requerimento eletrônico para o serviço Aposentadoria por Tempo de Contribuição pelo Meu INSS (internet).

BRASIL. INSS. DIRBEN. **Portaria Conjunta DIRBEN/DTI/INSS nº 104, de 16 de outubro de 2024.** Altera conteúdo e Anexo I da Portaria DIRBEN/INSS nº 1.087, de 15 de dezembro de 2022.

BRASIL. INSS. DIRBEN. **Portaria Conjunta DIRBEN/DTI/INSS nº 16, de 24 de julho de 2025.** Altera o Anexo I da Portaria DIRBEN/INSS nº 1.087, de 15 de dezembro de 2022, incluído pela Portaria Conjunta DIRBEN/DTI/INSS nº 91, de 21 de dezembro de 2023.

BRASIL. INSS. DIRBEN. **Portaria Conjunta DIRBEN/DTI/INSS nº 91, de 21 de dezembro de 2023.** Altera a Portaria DIRBEN/INSS nº 1.087, de 15 de dezembro de 2022 e inclui Anexo I.

BRASIL. INSS. DIRBEN. **Portaria DIRBEN/INSS nº 1.035, de 18 de julho de 2022.** Estabelece diretrizes e orientações quanto à rotina de automação dos requerimentos e serviços prestados aos cidadãos.

BRASIL. INSS. DIRBEN. **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.

BRASIL. INSS. DIRBEN. **Portaria DIRBEN/INSS nº 1.128, de 24 de abril de 2023.** Altera a Portaria DIRBEN/INSS nº 1.087, de 15 de dezembro de 2022.

BRASIL. INSS. DIRBEN. **Portaria DIRBEN/INSS nº 1.309, de 21 de outubro de 2025.** Estabelece diretrizes e procedimentos aplicáveis à Supervisão Técnica em Benefícios e Revisões Administrativas ou de Ofício no âmbito da Dirben. Diário

Oficial da União, Brasília, DF, 4 nov. 2025, Seção 1, p. 152–155. (Boletim de Serviço Eletrônico, 5 nov. 2025).

BRASIL. INSS. DIRBEN. **Portaria DIRBEN/INSS nº 902, de 23 de junho de 2021.** Estabelece a rotina de tratamento prévio de tarefas de reconhecimento inicial de direitos.

BRASIL. INSS. DIRBEN. **Portaria nº 20/DIRBEN/INSS, de 17 de maio de 2018.**

BRASIL. INSS. **Portal da Transparência.** Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/portal-de-transparencia>.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. **Carta de Serviços.** Brasília, 14 mar. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/outras/carta-de-servicos-instituto-nacional-do-seguro-social-2025-03-14-16-30-42-164166.pdf>. Acesso em: 27 out. 2025.

BRASIL. **Instrução Normativa INSS/PRES nº 128, de 28 de março de 2022.** Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-pres/inss-n-128-de-28-de-marco-de-2022-389275446>. Acesso em: 14 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960.** Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 5 set. 1960. p. 12157. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3807.htm.

BRASIL. **Lei nº 6.125, de 4 de novembro de 1974.** Autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – DATAPREV, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1974. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6125.htm.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Dispõe sobre a proteção de dados pessoais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 ago. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm.

BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021.** Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 mar. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.129-de-29-de-marco-de-2021-311282132>.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 fev. 1999.

BRASIL. **Lei nº 15.263, de 14 de novembro de 2025.** Institui a Política Nacional de Linguagem Simples nos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta de todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ed. 219, p. 1, 17 nov. 2025. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-15.263-de-14-de-novembro-de-2025-669256398>>

BRASIL. **Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971.** Institui o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 maio 1971, p. 3969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp11.htm. Acesso em: 30 dez. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **População poderá usar declaração pré-preenchida de Imposto de Renda completa pelo GOV.BR a partir de amanhã.** Publicado em 31 mar. 2025. Atualizado em 31 mar. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2025/marco/populacao-podera-usar-declaracao-pre-preenchida-de-imposto-de-renda-completa-pelo-gov-br-a-partir-de-amanha>. Acesso em: 9 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Conselho de Recursos da Previdência Social. **Consulta Jurisprudência.** Brasília, DF: MPS/CRPS, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/.../conselho-de-recursos-da-previdencia-social/consulta-jurisprudencia>.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Diário do Ministério Público Federal eletrônico: caderno extrajudicial.** DMPF-e, n. 97, 24 maio 2024. Brasília, DF: MPF, 2024. Disponível em: <http://www.transparencia.mpf.mp.br/conteudo/diarios-e-boletins/diario-eletronico-dmpf-e>.

BRASIL. **Passo a Passo: Aposentadoria por Idade Rural.** Brasília, [s.d.]. Disponível em: https://www.gov.br/inss/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/outras/passo-a-passo_b41-rural_v3.pdf. Acesso em: 27 out. 2025.

BRASIL. **Passo a Passo: Aposentadoria por Idade Urbana.** Brasília, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/inss/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/outras/passo-a-passo_b41-urbano_v3.pdf. Acesso em: 27 out. 2025.

BRASIL. **Passo a Passo: Autodeclaração Rural**. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/saiba-mais/rural/PassoapassoAutodeclaraorural.pdf>. Acesso em: 27 out. 2025.

BRASIL. Portal Brasileiro de Dados Abertos. **Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) – perfil da organização**. Disponível em: <https://dados.gov.br/dados/organizacoes/visualizar/instituto-nacional-do-seguro-social>.

BRASIL. **Portaria AGU nº 238, de 25 de abril de 2025**. Diário Oficial da União: edição extra, Brasília, DF, ano LXVI, n. 78-A, Seção 2, 25 abr. 2025, p. 1.

BRASIL. **Precisa cumprir exigência? Saiba como realizar o procedimento**. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/noticias/precisa-cumprir-exigencia-saiba-como-realizar-o-procedimento>. Acesso em: 27 out. 2025.

BRASIL. **Regras de Aposentadorias**. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/direitos-e-deveres/aposentadorias/regras-de-aposentadorias>. Acesso em: 27 out. 2025.

BRASIL. **Simular Aposentadoria**. [S.l.], [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/simular-aposentadoria>. Acesso em: 27 out. 2025.

BRASIL. **Solicitar Aposentadoria por Idade (trabalhador rural)**. [S.l.], [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/solicitar-aposentadoria-por-idade-para-trabalhador-rural>. Acesso em: 27 out. 2025.

BRASIL. **Solicitar Aposentadoria por Idade (trabalhador urbano)**. [S.l.], [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/solicitar-aposentadoria-por-idade-trabalhador-urbano>. Acesso em: 27 out. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposição Legislativa**. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2326575&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 6 fev. 2025.

CGU. **Operação combate descontos não autorizados de aposentados e pensionistas; valor pode chegar a R\$ 6,3 bi**. Brasília, DF, 23 abr. 2025. Atualizado em: 29 abr. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2025/04/fraude-no-inss-aposentados-e-pensionistas-tiveram-quase-r-6-3-bi-em-descontos-sem-autorizacao>.

CGU. **Relatório de Avaliação do Instituto Nacional do Seguro Social – exercício 2017 a 2020**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/898097>. Acesso em: 14 set. 2024.

CGU. **Relatório de Avaliação do Instituto Nacional do Seguro Social – exercício 2021 a 2023**. Brasília, 2023. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1205418>. Acesso em: 14 set. 2024.

COLLINS, H. M. **Artificial Experts: Social Knowledge and Intelligent Machines [Conhecimento Social e Máquinas Inteligentes]**. Cambridge, MA: MIT Press, 1990.

COLLINS, P. H.; BILGE, S. **Interseccionalidade**. Tradução de Rane Souza. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2021.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (CJF). Centro de Estudos Judiciários (CEJ). **I Jornada de Direito da Seguridade Social (IJDSS)**. Brasília: CJF, 2023. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/eventos/eventos-cej/2023/ijdss>.

CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (CRPS). **Resolução nº 27, de 30 de outubro de 2024 (Enunciado nº 18)**. Diário Oficial da União, 6 nov. 2024. Disponível em: <https://www.lex.com.br/resolucao-crps-no-27-de-30-de-outubro-de-2024/>.

CONSELHO EUROPEU. **Conclusões do Conselho Europeu de 20 de junho de 2019**. Bruxelas, 2019. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/european-declaration-on-digital-rights/>. Acesso em: 6 fev. 2015.

COSTA, T. C. M.; FERREIRA, M. D. M. **Os sistemas de proteção social e suas influências na configuração da seguridade social e da assistência social no Brasil**. Revista FSA, Teresina, v. 10, n. 3, art. 14, p. 228-253, jul./set. 2013.

COTRIM, L. R.; TEIXEIRA, M. O.; PRONI, M. W. **Desigualdade de gênero no mercado de trabalho formal no Brasil**. In: Texto para Discussão. UNICAMP, Instituto de Economia. Campinas, n. 383, jun. 2020. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD383.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2025.

CRENSHAW, K. **Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color**. Stanford Law Review, Califórnia, n. 6, p. 1241-1299, 1991.

CREVIER, D. **AI: The Tumultuous History of the Search for Artificial Intelligence [IA: A Tumultuosa História da Busca por Inteligência Artificial]**. Nova York: Basic Books, 1993.

CUNHA, M. A. V. C. da. **Governo eletrônico no Brasil: avanços e impactos na sociedade brasileira**. In: BARBOSA, A. (org.). Pesquisa sobre o uso das

Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil: edição especial 5 anos (2005–2009). São Paulo: CGI.br, 2010. p. 73–76.

DAGNINO, E. **Dimensions of Citizenship in Contemporary Brazil**. Fordham Law Review, v. 75, n. 5, 2007.

DAGNINO, E. **Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania**. In: DAGNINO, E. (org.). Anos 90 - Política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 103-115.

DAGNINO, E. **Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** In: MATO, D. (coord.). Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

EUBANKS, V. **Automating inequality**. New York: St. Martin's Press, 2018.

FILGUEIRAS, F.; MENDONÇA, R. F.; ALMEIDA, V. **Inteligência artificial e democracia**. Estudos Avançados, São Paulo, v. 39, n. 113, 2025.

FILGUEIRAS, F.; PALOTTI, P.; NASCIMENTO, M. I. B. **Policy design e uso de evidências: o caso da Plataforma Gov.br**. Brasília: IPEA, 2022.

FISCHER, F. **Para além do empirismo: policy inquiry na perspectiva pós-positivista**. Revista NAU Social, v. 7, n. 12, p. 163-180, maio/nov. 2016.

FISCHER, F.; TORGERSON, D.; DURNOVÁ, A.; ORSINI, M. **Introduction**. Handbook of Critical Policy Studies. Cheltenham: Edward Elgar, 2016.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

FREIRE, P. **Educação como prática da liberdade**. São Paulo: Paz & Terra, 1986.

GIL, G. **Pela internet**. Disponível em: <https://www.lettras.mus.br/gilberto-gil/68924/>. Acesso em: 6 fev. 2025.

HOLZINGER, A.; SARANTI, A.; ANGERSCHMID, A.; FINZEL, B.; SCHMID, U.; MUELLER, H. **Toward human-level concept learning: pattern benchmarking for AI algorithms**. Patterns, v. 4, 11 ago. 2023. DOI: 10.1016/j.patter.2023.100788. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.patter.2023.100788>.

HOUSE, E. R. **Evaluating: Values, biases, and practical wisdom**. Charlotte, NC: Information Age Press, 2015.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Brasileiro de 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: relatórios de acompanhamento 2024**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html>. Acesso em: 6 fev. 2025.

INSS. Instituto Nacional do Seguro Social. **Congresso Internacional de Gestão da Previdência Social**. Brasília: INSS, 2022. Disponível em: <https://congeps.inss.gov.br/>.

JESUS, C. M. de. **Quarto de despejo: diário de uma favelada**. 1. ed., 8. imp. São Paulo: Ática, 2022.

JOYCE, K.; SMITH-DOERR, L.; ALEGRIA, S.; BELL, B.; CRUZ, T.; HOFFMAN, S. G.; NOBLE, S. U.; SHESTAKOVSKY, B. **Toward a sociology of artificial intelligence: a call for research on inequalities and structural change**. *Socius: Sociological Research for a Dynamic World*, v. 7, p. 1-11, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1177/2378023121999581>.

LASSWELL, H. D. **The policy orientation**. In: LERNER, D.; LASSWELL, H. D. (orgs.). *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LATOUR, B. **Reassembling the social: an introduction to actor-network-theory**. New York: Oxford University Press, 2005.

LINDBLOM, Charles E. The science of “muddling through”. *Public Administration Review*, v. 19, n. 2, p. 79–88, Spring 1959. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/973677>

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucrats as policy maker**. In: LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation, Foundation, 2010. p.13-23.

MATOS JUNIOR, A. N. de. **Automação de processos no INSS: uma avaliação por meio de evidências**. 2024. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e de Empresas) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Orientador: Jefferson de Barros Santos.

McCORDUCK, P. **Machines Who Think: A Personal Inquiry into the History and Prospects of Artificial Intelligence**. 2. ed. Natick, MA: A. K. Peters, 2004.

MELCHERT, F.; WINTER, R.; KLESSE, M. **Aligning Process Automation and Business Intelligence to Support Corporate Performance Management**. Disponível em: <https://aisel.aisnet.org/cgi/viewcontent.cgi?article=2083&context=amcis2004>. Acesso em: 14 set. 2024.

MITCHELL, T. M. **Concept Learning and the General-to-Specific Ordering**. In: MITCHELL, T. M. *Machine Learning*. [S.l.]: McGraw-Hill, 1997. cap. 2, p. 32–64.

MOSSBERGER, K.; TOLBERT, C. J.; MCNEAL, R. S. **Digital Citizenship: The Internet, Society, and Participation**. Cambridge, MA: MIT Press, 2008.

NILSSON, N. J. **The Quest for Artificial Intelligence: A History of Ideas and Achievements**. Nova York: Cambridge University Press, 2009.

O'NEIL, C. **The era of blind faith in big data must end**. TED2017. YouTube, abr. 2017.

O'NEIL, C. **Weapons of Math Destruction: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy**. New York: Crown, 2016.

O'REILLY, T. **Government as a Platform**. In: LATHROP, D.; RUMA, L. (orgs.). *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. Sebastopol: O'Reilly Media, 2010.

OCDE. **Digital Government Review of Brazil: Towards the Digital Transformation of the Public Sector**. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/digital-government-review-of-brazil_9789264307636-en. Acesso em: 12 ago. 2023.

OLIVEIRA, L.; MURAD, E. M. **Feminismo interseccional: fortalecendo o movimento a partir da transnacionalidade**. Revista Novos Rumos Sociológicos, v. 10, n. 18, 2002. NORUS. Universidade Federal de Pelotas (UFPel). ISSN 2318-166.

OPRIS, V. N. **Building and modeling a sustainable expert system, using UML language**. IOP Conference Series: Earth and Environmental Science, v. 172, p. 012036, 2018. DOI: 10.1088/1755-1315/172/1/012036.

OPRIS, V. N. **The expert system development technologies in cloud**. In: *3rd International Conference SEA-CONF*, Academia Navală Mircea Cel Bătran, Constanța, 2017.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **A Agenda 2030**. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 6 fev. 2025.

PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR. **Relatório Gerencial da Previdência Complementar**. 4º trimestre de 2023, atualizado em abr. 2024. Brasília, abr. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-complementar/mais-informacoes/arquivos/rgpc_202404.pdf. Acesso em: 3 set. 2024.

PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Boletim Estatístico da Previdência Social**, v. 29, n. 1, jan. 2024. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2024. Disponível em:

https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps012024_final.pdf. Acesso em: 3 set. 2024.

PREVIDÊNCIA SOCIAL. Ministério da. **Portaria MPS nº 746, de 13 de março de 2024**. Disponível em:

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=515&pagina=114&data=15/03/2024&captchafield=firstAccess>. Acesso em: 21 set. 2024.

SCRIVEN, M. **The methodology of evaluation**. In: STAKE, R. E. (ed.). *Curriculum Evaluation*. American Educational Research Association Monograph Series on Evaluation, n. 1. Chicago: Rand McNally, 1967.

SEN, G. **Empowerment as an approach to poverty**. Working Paper Series, v. 7, n. 97, dez. 1997.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). **Cartilha eSocial: segurado especial — FAQ**. Brasília, 2021.

SILVEIRA, S. A. **Cidadania e redes digitais**. 2010.

SOUZA, J. **A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato**. 1. ed. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2017.

SOUZA, J. **A razão populista**. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

SPENDOLINI, M. J. **Benchmarking**. São Paulo: Makron Books, 1993. 226 p.

SUBIRATS, J. **Otra sociedad, ¿otra política? De “no nos representan” a la democracia de lo común**. Barcelona: Icaria Editorial, 2011.

SUCHMAN, L. **Human-Machine Reconfigurations: Plans and Situated Actions**. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2007.

TAMBOURIS, E.; LIOTAS, N.; TARABANIS, K. **A Framework for Assessing eParticipation Projects and Tools**. In: *40th Annual Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS'07)*, Waikoloa, HI, USA, 2007. p. 90–90. DOI: 10.1109/HICSS.2007.13.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. **PJe – Consulta pública processual**. Brasília, [s.d.]. Disponível em:

<https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 22 out. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO (TRF4). **Consulta processual – resultado da pesquisa do processo n. 5016267-13.2024.4.04.7100**. Porto Alegre, [s.d.]. Disponível em:

https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=501626713.2024.4.04.7100&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=01/01/1970&selOrigem=RS&sistema=&txtChave=. Acesso em: 22 out. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO (TRF4). **Fórum Interinstitucional Previdenciário – Enunciados Regionais**. Porto Alegre: TRF4, 2025. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2047.

VIEIRA JUNIOR, I. **Torto Arado**. São Paulo: Todavia, 2019.