



Escola Nacional de Administração Pública

**ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**  
**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA**  
**E DESENVOLVIMENTO**

**CAPACIDADES ESTATAIS E O INSTITUTO**  
**NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS:**  
**QUANDO A SOLUÇÃO SE TORNA O PROBLEMA -**  
**ESTRATÉGIAS COMPENSATÓRIAS E EROSÃO**  
**INSTITUCIONAL**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**KAIO BARROS DE OLIVEIRA**

Brasília – DF

2026

**CAPACIDADES ESTATAIS E O INSTITUTO NACIONAL  
DO SEGURO SOCIAL - INSS:**

**QUANDO A SOLUÇÃO SE TORNA O PROBLEMA -  
ESTRATÉGIAS COMPENSATÓRIAS E EROÇÃO  
INSTITUCIONAL**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento pelo Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública – Enap.

Aluno: Kaio Barros de Oliveira

Orientador: Prof. Dr. Lucas Moura Vieira

Brasília - DF

2026

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

---

O482c Oliveira, Kaio Barros de

Capacidades estatais e o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS: quando a solução se torna o problema – estratégias compensatórias e erosão institucional / Kaio Barros de Oliveira. -- Brasília: Enap, 2026.

144 f.: il.

Dissertação (Mestrado – Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2026.

Orientação: Prof. Dr. Lucas Moura Vieira

1. Capacidade Estatal. 2. Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). 3. Governança. 4. Administração Pública. I. Título. II. Vieira, Lucas Moura orient.

CDD 351

Bibliotecária: Elda Campos Bezerra – CRB1/1425



## Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento

### ATA DA BANCA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DO CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO

**Aluno (a):** Kaio Barros de Oliveira

**Ano de Ingresso:** 2023

**Título da Dissertação:** Capacidades Estatais e o Instituto Nacional do Seguro Social- INSS:  
Quando a solução se torna o Problema - Estratégias Compensatórias e Erosão Institucional

**Orientador:** Prof. Dr. Lucas Moura Vieira

**Avaliador:** Prof. Dr. Raphael Amorim Machado  
Prof. Dr. Arnaldo Provasi Lanzara

**Avaliação:**

- Aprovado  
 Aprovado com ressalvas  
 Reprovado

Brasília, 14 de novembro de 2025

DocuSigned by:

Raphael Amorim Machado

603324277003441

**Avaliador**

DocuSigned by:

Arnaldo Provasi Lanzara

110024210000000

**Avaliador**

Assinado por:

Lucas Moura Vieira

20719821100000020

**Orientador**

**KAIO BARROS DE OLIVEIRA**

**CAPACIDADES ESTATAIS E O INSTITUTO  
NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS:  
QUANDO A SOLUÇÃO SE TORNA O PROBLEMA -  
ESTRATÉGIAS COMPENSATÓRIAS E EROSÃO  
INSTITUCIONAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Defendida em 14 de novembro de 2025.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Lucas Moura Vieira, Orientador - ENAP

---

Prof. Dr. Raphael Amorim Machado - ENAP

---

Prof. Dr. Arnaldo Provasi Lanzara – Universidade Federal Fluminense

BRASÍLIA  
2026

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho a minha mãe, Marlei, pelo apoio incondicional durante todo o processo do mestrado e pelo cuidado e atenção que esse período inspirou na minha jornada pessoal e profissional.

A minha família, pelo incentivo constante aos estudos e a felicidade do resultado do processo foi fundamental para eu entender que essa jornada valeu a pena.

Aos amigos, agradeço a compreensão das ausências necessárias e pelas palavras de encorajamento nos momentos em que mais precisei.

Amo vocês.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, ao meu orientador Lucas Moura Vieira, pela compreensão nos momentos em que precisei de tempo para lidar com questões pessoais. Sua paciência, disponibilidade e a dinâmica de troca durante todo o processo foram essenciais para que esta pesquisa alcançasse consistência e relevância.

Sua orientação não apenas contribuiu para a qualidade acadêmica do trabalho, mas também para que ele se tornasse uma ferramenta capaz de auxiliar a Administração Pública no desenvolvimento de suas capacidades institucionais.

Aos colegas da turma que se tornaram amigos durante este processo, que inspiraram sem perceber e que compartilharam experiências que enriqueceram profissionalmente, a vida acadêmica e mais importante, a união na vida pessoal.

Também dedico aos colegas de trabalho, que contribuíram com orientação e apoio na coleta e na compreensão dos dados da pesquisa. Além daqueles que foram inspiração e companheiros nessa jornada acadêmica.

Minha motivação nasceu do próprio trabalho no INSS e da necessidade de compreender como uma instituição que assegura a sobrevivência de tantas pessoas pode ser melhor entendida e aprimorada, para alcançar um desenvolvimento mais efetivo na execução das políticas públicas. Mas a continuidade do processo aconteceu pelo apoio e incentivo dos que me cercaram.

**PÁGINA PARA EPÍGRAFE**

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Procuradores da Fazenda Nacional

APS – Agência da Previdência Social

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CGU – Controladoria-Geral da União

CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais

COBEN – Coordenação de Benefícios

CONGEPS – Congresso de Gestão de Pessoas

COREC – Coordenação de Reconhecimento de Direitos

COVID-19 – Doença causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, declarada pandemia em 2020

DGCEA – Diretoria de Gestão de Concessão e Execução de Ações

DIRBEN – Diretoria de Benefícios

EAD – Ensino a Distância

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

FGV – Fundação Getúlio Vargas

GDASS – Gratificação de Desempenho da Atividade do Seguro Social

GECC – Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso

GERID – Gerenciador de Identidade

GTs – Grupos de Trabalho

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

INSSJUD – Sistema de Interação com o Judiciário

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LAI – Lei de Acesso à Informação

MGI – Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

MPS – Ministério da Previdência Social

PGB – Programa de Gestão de Benefícios

PEFPS – Programa Extraordinário de Força de Produção Social

PGD – Programa de Gestão e Desempenho

PMF – PMF Agenda

PRISMA – Plataforma de Coleta de Dados para o Planejamento e Gestão

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira

SIBE – Sistema de Benefícios

STF – Supremo Tribunal Federal

SuperTEC – Sistema de Supervisão Técnica

SUS – Sistema Único de Saúde

TMC – Tempo Médio de Concessão

## **LISTA DE TABELAS**

- Tabela 1 - Framework de Capacidades Estatais: Definições Operacionais41
- Tabela 2 - Indicadores de Capacidade Instalada (Base Estrutural)52
- Tabela 3 - Indicadores de Estratégias Compensatórias53
- Tabela 4 - Indicadores de Desempenho Institucional (Variável Dependente)54
- Tabela 5 - Operacionalização da Variável Dependente58
- Tabela 6 - Respostas das Superintendências sobre Grupos de Trabalho (GTs)85
- Tabela 7 - Metas e produção líquida do INSS (2020–2025)88
- Tabela 8 - Evolução Quantificada dos Instrumentos de Planejamento do INSS (2013-2024)91
- Tabela 9 - Processos represados por ano96
- Tabela 10 - Framework Analítico Aplicado109

## LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1 - Evolução do Quadro de Servidores entre 2013 e 202365
- Gráfico 2- Eficiência da Capacitação por Período68
- Gráfico 3 - Evolução do Tempo e Tendência de Resolução79
- Gráfico 4 - Concessão automática de benefícios82
- Gráfico 5 - Evolução da Meta, Produção e Excedente88
- Gráfico 6 - Quantidade de Tarefas Analisadas no Âmbito do Programa de Bonificação98
- Gráfico 7 - Série Histórica de Requerimento de Benefícios99
- Gráfico 8- Comparativo de Requerimentos vs. Auxílio Doença/Benefício por Incapacidade100
- Gráfico 9 - Tempo Médio de Concessão Nacional102
- Gráfico 10 – Tempestividade da análise102
- Gráfico 11 - Evolução da quantidade de análise dos benefícios104

## **LISTA DE DIAGRAMA**

Diagrama 1 - Análise das capacidades estatais no INSS60

## RESUMO

Esta dissertação investiga a capacidade estatal do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) na implementação da política previdenciária brasileira, analisando a interação entre a erosão de seus recursos estruturais e a crescente dependência de estratégias compensatórias. A pesquisa adota um estudo de caso longitudinal (2013–2024), combinando análise documental e séries históricas de dados administrativos obtidos via Lei de Acesso à Informação. Os resultados demonstram que o INSS opera sob um desequilíbrio estrutural persistente, no qual a redução da capacidade administrativa permanente induz à ativação recorrente de mecanismos extraordinários, como programas de bonificação e forças-tarefa. A principal contribuição teórica do estudo é a formulação do conceito de “**Dilema das Estratégias Compensatórias**”, caracterizado por um ciclo vicioso em que soluções emergenciais sustentam o desempenho no curto prazo, mas ocultam déficits estruturais, fragilizam a governança e comprometem a profissionalização. Evidencia-se que a perda de cerca de 40% do quadro de servidores, a instabilidade tecnológica e a fragilidade da política de capacitação não são fenômenos isolados, mas expressões de uma disfunção institucional mais ampla. Embora associadas à melhora de indicadores operacionais, as estratégias compensatórias consolidam um modelo de gestão reativo e insustentável, no qual a lógica da emergência prevalece sobre o planejamento estrutural de longo prazo.

**Palavras-chave:** Capacidade Estatal; Capacidade Instalada; Estratégias Compensatórias; INSS; Política Previdenciária; Gestão Pública

## ABSTRACT

This master's thesis analyzes the state capacity of the National Institute of Social Security (INSS) in the implementation of Brazil's social security policy, focusing on the relationship between the erosion of structural administrative resources and the increasing reliance on compensatory strategies. The study adopts a longitudinal case study design covering the period from 2013 to 2024, combining documentary analysis with time-series analysis of official administrative data obtained through the Freedom of Information Act. The findings indicate that the INSS operates under a persistent structural imbalance, in which the weakening of its permanent administrative capacity leads to a recurrent dependence on extraordinary mechanisms, such as performance-based bonus programs and task forces. The main theoretical contribution of the research is the formulation of the concept of the **“Compensatory Strategies Dilemma”**, defined as a dynamic in which short-term performance improvements achieved through emergency measures simultaneously conceal structural deficits, weaken governance arrangements, and hinder long-term professionalization. The analysis shows that the reduction of the workforce, chronic technological instability, and the fragility of training policies are interconnected dimensions of a broader institutional dysfunction rather than isolated problems. Although compensatory strategies are associated with improvements in operational performance indicators, they also reinforce a reactive and unsustainable management model, in which emergency-driven responses systematically prevail over structural planning and long-term capacity building.

**Keywords:** State Capacity; Installed Capacity; Compensatory Strategies; INSS; Social Security Policy; Public Management.

# SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>19</b>
1.1 Problema de pesquisa.....	19
1.2 Delimitação de Escopo .....	22
1.3 Justificativa .....	22
1.4 Objetivo Geral .....	25
1.5 Objetivos Específicos.....	25
1.6 Hipóteses .....	26
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....	<b>28</b>
2.1. Capacidade Estatal: Conceitos, evolução e abordagens .....	28
2.2. Dimensões Analíticas da Capacidade Estatal: Autonomia burocrática, profissionalização, recursos e habilidades .....	31
Autonomia Burocrática .....	31
Profissionalização .....	32
Recursos .....	32
Habilidades .....	33
2.3 <i>Framework</i> de capacidade instalada vs. estratégias compensatórias: proposta analítica para avaliação de capacidades estatais.....	33
A Distinção entre Capacidade Instalada e Capacidade Ativada .....	35
Dimensões Analíticas do <i>Framework</i> de Capacidade Instalada vs. Estratégias compensatórias.....	36
<i>Framework</i> de Capacidade Instalada vs. Estratégias Compensatórias.....	41
Refinamento Conceitual: Da Capacidade Ativada a Estratégias Compensatórias.....	42
Lacuna Metodológica Identificada .....	42
<b>3 METODOLOGIA</b> .....	<b>44</b>
3.1 Delineamento da Pesquisa .....	44
3.2 Do recorte temporal .....	45
3.3 Fontes de Dados e Instrumentos de Coleta .....	48
<i>Dados de Capacidade Instalada</i> .....	48
<i>Dados das Estratégias Compensatórias</i> .....	48
<i>Dados de Desempenho Institucional</i> .....	49
3.4 Procedimentos de Análise de Dados.....	49
<i>Etapa 1: Organização das Séries Temporais e Indicadores-Chave</i> .....	49
<i>Etapa 2: Análise de Correlações e Padrões Temporais</i> .....	50
3.5 Operacionalização das Dimensões Analíticas e Indicadores-Chave .....	50
3.5.2 Indicadores das Estratégias Compensatórias.....	52
3.5.3 Indicadores de Desempenho Institucional (A Variável Dependente) .....	53

<b>3.6 O Desempenho Administrativo do INSS como Variável Dependente</b> .....	55
Dimensão 1: Eficácia Administrativa e Resposta Institucional ao Cidadão.....	55
Dimensão 2: Conformidade Técnica e Qualidade das Decisões .....	56
Dimensão 3: Estabilidade Operacional e Suporte Infraestrutural .....	57
<b>3.7 Análise Documental e Contextualização</b> .....	60
<b>3.8 Triangulação e Validação dos Achados</b> .....	61
<b>3.9 Critérios de Validação e Confiabilidade</b> .....	61
<b>3.10 Limitações Metodológicas</b> .....	61
<b>4 A REMODELAÇÃO DAS CAPACIDADES INSTALADAS DO INSS</b> .....	<b>63</b>
<b>4.1 A Dimensão Humana: Esvaziamento do quadro e instabilidade da capacitação</b> .....	64
4.1.1 Evolução do Quadro de Pessoal do INSS .....	64
4.1.2 A Atrofia da Capacidade de Desenvolvimento: da Negação da <i>Status</i> de Escola de Governo à Evidência do Dilema Institucional .....	68
<b>4.2 A Dimensão Tecnológica: A promessa da modernização e a realidade da instabilidade</b> .....	76
4.2.1 Instabilidade Sistêmica e Fragilização Infraestrutura Tecnológica do INSS.....	76
4.2.2 Autoconcessão como Estratégia Compensatória: A Modernização a Serviço do Improvise .....	82
<b>4.3 A Dimensão Organizacional: A ausência de governança e a normalização do imprevisto</b> ..	83
4.3.1 Grupos de Trabalho sem normativo: imprevisto institucional e fragilidade da capacidade instalada .....	83
4.3.2 A Política de Metas, Produção Excedente e seus Efeitos sobre as Capacidades Estatais no INSS.....	87
<b>5 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS COMPENSATÓRIAS</b> .....	<b>94</b>
<b>5.1 A Trajetória Normativa: Da "Lei do Pente-Fino" à consolidação do Programa de Gerenciamento de Benefícios</b> .....	94
<b>5.2 A Dimensão Produtiva: A explosão da bonificação e sua correlação com o represamento</b> . 96	
5.2.1 Evolução da Demanda por Benefícios Previdenciários (2013-2024).....	98
<b>5.3 O Desempenho Assistido: A melhora dos indicadores e a dependência estrutural</b> .....	101
5.3.1 Desempenho Institucional: TMC e Percentual $\leq 45$ dias em Perspectiva Temporal... 101	
5.3.2 Evolução da Capacidade de Análise de Benefícios (2013-2023) .....	103
<b>5.4 Análise Integrada das Dinâmicas Institucionais</b> .....	106
<b>6 DISCUSSÃO:</b> .....	<b>109</b>
<b>6.1 Capacidade Instalada versus Estratégias compensatórias: Entre o Permanente e o Emergencial</b> .....	109
<b>6.2 Confirmação do Dilema das Estratégias Compensatórias</b> .....	111
<b>6.3 As Consequências das Compensações Extraordinárias: Governança Fragmentada e a Erosão da Qualidade</b> .....	113
<b>6.4 A Insustentabilidade do Modelo: Relacional e Tecnológica</b> .....	116

<b>6.5 O Risco de Captura Institucional: Quando a Emergência se Torna Estrutura.....</b>	<b>118</b>
<b>6.6 A Análise Automática de Requerimentos de Benefícios e seus Riscos .....</b>	<b>120</b>
<b>6.7 A Capacitação no INSS: Entre as Limitações Sistêmicas e a Construção Tardia de Capacidade Normativa .....</b>	<b>122</b>
<b>6.8 Monitoramento e Avaliação do Desempenho .....</b>	<b>125</b>
<b>7 CONCLUSÕES: O DILEMA, SUAS IMPLICAÇÕES E CAMINHOS PARA O FORTALECIMENTO DA CAPACIDADE ESTATAL.....</b>	<b>127</b>
<b>7.1 Síntese da Pesquisa e a Contribuição Teórica do Dilema das Estratégias Compensatórias .....</b>	<b>127</b>
<b>7.2 Discussão dos Achados Centrais e o Status das Hipóteses .....</b>	<b>128</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>131</b>
<b>8 REFERÊNCIAS .....</b>	<b>133</b>
<b>9 ANEXOS .....</b>	<b>137</b>

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Problema de pesquisa

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) enfrenta atualmente um cenário de acúmulo expressivo de filas de requerimentos previdenciários e assistenciais sem nenhum tipo de análise ou decisão definitiva, impactando diretamente na vida de milhares de brasileiros que esperam por tempo excessivo uma decisão sobre seus requerimentos.

Entretanto, existe previsão legal de período máximo para conclusão da análise dos benefícios solicitados pelo cidadão de no máximo 45 dias a partir do seu protocolo, seja requerido por meios digitais ou forma presencial, de acordo com o estabelecido pela Lei 11.665/2008, que alterou a Lei 8.213/91, conhecida como lei dos benefícios previdenciários. Esses atrasos que ocorrem por um longo período já foi objeto de um acordo homologado pelo STF no Recurso Extraordinário 1171152, julgado em 2020, que relativizou o prazo legal e impôs ao INSS a necessidade de redução do tempo médio de despacho<sup>1</sup>.

De acordo com os dados presentes no painel de eficiência do instituto, a fila de reconhecimento de direitos<sup>2</sup> em dezembro/2024 já alcança o estoque de 1.086.125 (um milhão, oitenta e seis mil, e cento e vinte e cinco processos) apenas em benefícios previdenciários, soma-se a esse estoque a quantia de 392.93 (trezentos e noventa e dois mil e novecentos e trinta) benefícios assistenciais, totalizando em benefícios pendentes de análise 1.479.055 (um milhão, quatrocentos e setenta e nove mil e cinquenta e cinco) processos sem qualquer tipo de análise. Esses números extraídos do Portal da Transparência do Ministério da Previdência Social revelam desafios significativos na gestão administrativa do INSS e destacam a importância de investigar as suas capacidades estatais.

Ademais, é necessário observar que existem outras filas de processos na instituição que se encontram sem conclusão, dentre elas tem-se os processos em exigência<sup>3</sup>, aguardando cumprimento do requerente, os recursos e revisões administrativas, monitoramento operacional de benefício, processos de compensação previdenciária, emissão de certidões de tempo de

---

<sup>1</sup> O tempo médio de despacho é um indicador-chave de eficiência administrativa que mensura o intervalo médio, em dias corridos, entre a data do protocolo do requerimento de um benefício pelo cidadão e a data da decisão administrativa final (deferimento ou indeferimento) pelo INSS.

<sup>2</sup> A fila de reconhecimento de direitos é a denominação técnica para o estoque de processos administrativos (requerimentos de benefícios previdenciários e assistenciais) que aguardam análise definitiva por parte dos servidores do INSS.

<sup>3</sup> Processos em exigência é o status administrativo aplicado a um requerimento no qual a análise inicial identificou a necessidade de informações ou documentos complementares para a tomada de decisão. O processo fica temporariamente suspenso, aguardando que o requerente (o cidadão) cumpra a exigência formulada pelo servidor responsável pela análise.

contribuição e requerimentos de manutenção de benefício, que somados chegam a 4.675.735 (quatro milhões seiscentos e setenta e cinco mil setecentos e trinta e cinco.) milhões de processos em estoque, de acordo com portal da eficiência, mantido pelo INSS.

A complexidade do problema é aprofundada por outras duas dimensões críticas da capacidade instalada que merecem investigação. Primeiro, a capacitação de pessoal, cujo investimento tem se mostrado altamente volátil ao longo dos anos. A literatura sobre capacidades estatais destaca que a qualificação profissional é um preditor fundamental do desempenho organizacional, mas evidências preliminares sugerem que os investimentos em desenvolvimento de competências no INSS sofreram oscilações significativas, incluindo cortes drásticos em períodos críticos, potencialmente erodindo a base de conhecimento da organização.

Segundo, a infraestrutura tecnológica, que deveria funcionar como um pilar de estabilidade operacional, apresenta indícios de fragilidade sistêmica. Relatos de instabilidade recorrente dos sistemas, obtidos através de canais oficiais, sugerem que a tecnologia, em vez de amplificar a capacidade humana, pode estar operando como uma fonte de incerteza e perda de produtividade. Além disso, inovações como a autoconcessão<sup>4</sup>, embora promissoras para a celeridade, avançam sobre essa base tecnológica potencialmente frágil, criando novos riscos operacionais que precisam ser investigados sistematicamente.

Por outro lado, é importante apresentar outros dados que podem sugerir que o INSS tem alta capacidade em outras frentes, considerando que a instituição possui cerca de 32,77 milhões (trinta e dois milhões setecentos e setenta mil) de beneficiários do regime geral da previdência social (RGPS), mais 5,59 milhões (cinco milhões quinhentos e noventa mil) de beneficiários de benefício de prestação continuada (BPC), mais de 58,5 milhões (cinquenta e oito milhões e quinhentos mil) de contribuintes do RPGS. O seu pagamento de benefícios do RGPS e do BPC na competência de setembro/24 foi de 77,37 bilhões (setenta e sete bilhões trezentos e setenta milhões).

E, de acordo com um mostra “A Previdência Social e a Economia dos Municípios. Brasília: ANFIP, 2019”, o repasse da previdência social é maior que o Fundo de Participação dos Municípios em 73,60% (setenta e três vírgula sessenta por cento). Outrossim, o instituto possui mais de 1.500 (um mil e quinhentas) agências físicas, 97 (noventa e sete) gerencias executivas, agências móveis como Prevbarco e mais recentemente o retorno do Prevmóvel. Com

---

<sup>4</sup> A autoconcessão refere-se à concessão automatizada de benefícios previdenciários, na qual um algoritmo, baseado em regras de negócio pré-definidas e na análise de dados disponíveis, toma a decisão de deferir ou indeferir um requerimento sem a intervenção direta de um servidor humano.

efeito, aspectos como o impacto da transição demográfica, na qual se observa o baixo nível de natalidade, de acordo com o levantamento do IBGE (2024) e a quantidade de população idosa de 60 (sessenta) anos ou mais será 37,8% (trinta e sete virgula oito por cento) da população em 2070 (dois mil e setenta), enquanto hoje é de 15,6% (quinze virgula seis por cento) se tornaram relevantes quanto ao orçamento previdenciário.

Essa dualidade — entre a escala massiva de sua operação e a falha persistente em sua atividade-fim de análise tempestiva — não pode ser explicada apenas pela crescente demanda ou por restrições orçamentárias. Ela aponta para uma questão mais profunda sobre a natureza e a dinâmica de suas capacidades. A presente pesquisa argumenta que o INSS, para lidar com um desequilíbrio estrutural entre suas obrigações e seus recursos permanentes, desenvolveu uma dependência crônica de estratégias compensatórias e extraordinárias, como programas de bonificação e grupos de trabalho — para suprir os déficits de sua capacidade instalada, ou seja, seus recursos estruturais permanentes (pessoal qualificado, tecnologia estável e processos consolidados).

Este arranjo institucional gera o que esta dissertação tem como achado um dilema das estratégias compensatórias: quanto mais a organização recorre a mecanismos emergenciais para atingir metas de curto prazo, mais ela mascara e agrava as fragilidades de sua base estrutural, tornando o extraordinário uma condição permanente para o funcionamento ordinário. Evidências empíricas sustentam essa dinâmica: enquanto o quadro de servidores que analisam processos administrativos previdenciários do INSS encolheu aproximadamente 40% (quarenta por cento) entre 2013 (dois mil e treze) e 2023 (dois mil e vinte três), o volume de tarefas executadas em regimes de bonificação cresceu exponencialmente, sugerindo uma substituição de capacidade permanente por esforço temporário.

Contudo, a complexa realidade do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) não pode ser compreendida sem uma breve incursão em sua trajetória histórica. A Previdência Social no Brasil nasceu de forma fragmentada, com as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) na década de 1920, organizadas por empresas. Posteriormente, evoluiu para os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), de base sindical e categorial, como o IAPI (dos Industriários) e o IAPC (dos Comerciantes). Foi nesse período que se deu um passo fundamental para a profissionalização do setor: a realização do primeiro concurso público de provas para o IAPI em 1977, um marco na busca por uma burocracia técnica e meritocrática. A unificação dos institutos em 1966, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), e a posterior fusão com o IAPAS em 1990, que deu origem ao atual INSS, buscaram universalizar e centralizar a gestão previdenciária. Contudo, essa trajetória deixou legados de culturas

organizacionais distintas e uma complexidade normativa que ecoam até hoje nos desafios de capacidade estatal enfrentados pela instituição

Diante deste cenário, a questão central desta pesquisa é: De que forma a dinâmica entre a erosão da capacidade instalada (humana e tecnológica) e a dependência crescente das estratégias compensatórias explica o desempenho do INSS na implementação da política previdenciária?

Para responder a essa pergunta, esta dissertação propõe e aplica um *framework* analítico para investigar, por meio de uma análise longitudinal de dados administrativos entre 2013 (dois mil e treze) e 2024 (dois mil e vinte quatro), como as dimensões de recursos, profissionalização e tecnologia interagem ao longo do tempo. O estudo busca não apenas diagnosticar as fragilidades, mas também compreender os mecanismos de retroalimentação que sustentam a dependência compensatória, oferecendo uma nova lente teórica e empírica para o debate sobre o fortalecimento da capacidade estatal em contextos de alta pressão e recursos limitados.

## 1.2 Delimitação de Escopo

O escopo desta pesquisa abrange a análise das capacidades estatais do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) através da aplicação de um *framework* analítico que distingue entre capacidade instalada (recursos estruturais permanentes) e as estratégias compensatórias extraordinárias, com foco na implementação de políticas públicas previdenciárias no período compreendido entre 2013 (dois mil e treze) e 2024 (dois mil e vinte quatro). A delimitação temporal fundamenta-se em marcos institucionais específicos que caracterizam um ciclo completo de transformação das capacidades organizacionais, desde a estruturação administrativa básica até o amadurecimento institucional, permitindo observar padrões de evolução, crise e recuperação das capacidades estatais.

## 1.3 Justificativa

Primeiramente, é importante entender a própria finalidade da política pública previdenciária, que possui caráter eminentemente alimentar<sup>5</sup>, e que é assegurada ao cidadão justamente nos momentos em que este está em alguma condição de vulnerabilidade, em sentido

---

<sup>5</sup> A expressão caráter eminentemente alimentar é uma qualificação jurídica aplicada aos benefícios previdenciários (como aposentadorias, pensões, auxílios-doença e salário-maternidade) para indicar que se tratam de verbas indispensáveis à subsistência e manutenção do beneficiário e de sua família.

amplo. Assim, aspectos como afastamento temporário do trabalho por motivo de incapacidade, gravidez, velhice, morte de arrimo de família impactam diretamente na condição de trabalho ou de sustento das famílias dos segurados. Esses eventos impactam as condições de trabalho e sustento das famílias, reforçando a centralidade da previdência social na garantia de direitos básicos.

Observamos que existem diversos estudos que exploram amplamente os impactos orçamentários na previdência social por meio do enfoque fiscal<sup>6</sup>, sobretudo no contexto da transição demográfica e do envelhecimento populacional (IBGE, 2024), contudo, há uma lacuna quanto à análise das capacidades estatais do INSS. Neste sentido, o impacto crescerá de forma acentuada na capacidade do INSS em absorver as futuras demandas, vez que aposentadorias por idade e BPC são duas das maiores demandas do instituto e que hoje já se encontram com alto nível de represamento.

Dados oficiais revelam que o estoque de requerimentos represados cresceu de 433.067 (quatrocentos e trinta e três mil e sessenta e sete) em 2013 (dois mil e treze) para 1.013.474 (um milhão e treze mil e quatrocentos e setenta e quatro) em 2024 (dois mil e vinte quatro), representando um aumento de 134% (cento e trinta e quatro por cento) no período, evidenciando a necessidade urgente de compreender os mecanismos que afetam a capacidade de resposta institucional.

A análise dos atributos das capacidades estatais do INSS de acordo com o referencial teórico trazido por Gomide (2016) é essencial para compreender os fatores que impactam nas possíveis causas do atraso na análise de processos administrativos. Além deste referencial, a pesquisa ainda se debruçará sobre essa lacuna utilizando teorias clássicas e contemporâneas sobre capacidades estatais como Evans, Skocpol, Fukuyama, Souza, entre outros. A aplicação de um *framework* analítico que distingue entre capacidade instalada e as estratégias compensatórias permitirá identificar como o INSS mobiliza os dois mecanismos para responder às demandas crescentes da população.

Com o uso de análise longitudinal de dados administrativos oficiais para validar o *framework* proposto, este estudo busca fornecer uma compreensão baseada em evidências sobre como as diferentes dimensões das capacidades estatais afetam o desempenho institucional real ao longo do tempo. A metodologia permitirá identificar padrões de correlação entre erosão da

---

<sup>6</sup> O enfoque fiscal é uma perspectiva de análise centrada nos impactos das políticas públicas sobre as finanças do Estado, ou seja, sobre as receitas (arrecadação tributária e contributiva) e despesas (gastos) governamentais.

capacidade instalada e dependência crescente de estratégias compensatórias, revelando dinâmicas institucionais que podem comprometer a sustentabilidade de longo prazo.

Desta maneira, a análise longitudinal poderá não apenas mensurar as interações entre diferentes tipos de capacidade organizacional, assim como poderá ajudar a identificar os fatores críticos que influenciam a eficiência e a eficácia do INSS. Essa abordagem metodológica contribuirá na quantificação desta complexidade de forma mais robusta e confiável, utilizando exclusivamente dados oficiais disponíveis em sistemas administrativos e obtidos via Lei de Acesso à Informação. Assim, o estudo pretende contribuir para análises mais eficientes de políticas públicas previdenciárias, impactando na melhoria da governança e gestão do órgão, tornando-a mais eficiente e alinhada às demandas sociais.

Assim sendo, o impacto da pesquisa será entender em qual medida as capacidades estatais deste instituto poderão influenciar na tomada de decisões do órgão com base em evidências, a partir dos resultados apresentados. Como também, uma análise teórica das ferramentas e indicadores institucionalmente implementados poderá trazer inferências quanto à possibilidade de incrementar mecanismos que se mostram eficazes, porém, que necessitam de ajustes para se tornarem mais eficientes. O *framework* proposto oferece uma metodologia replicável para diagnóstico contínuo de capacidades estatais, permitindo monitoramento longitudinal e identificação precoce de déficits estruturais.

Com isso, assume-se que a implementação da política previdenciária pode ser operacionalizada a partir do desempenho institucional do INSS na concessão e manutenção de benefícios, refletindo a sua capacidade de transformar diretrizes legais e normativas em entregas efetivas à população. Essa definição permite mensurar a variável explicada com base em evidências concretas de funcionamento da autarquia, conectando os construtos teóricos das capacidades estatais aos resultados observáveis da política previdenciária. Indicadores como tempo médio de concessão, que variou de 27 (vinte e sete) dias em 2013 (dois mil e treze) para 98 (noventa e oito) dias em 2020 (dois mil e vinte), antes de retornar a 43 (quarenta e três) dias em 2024 (dois mil e vinte e quatro), demonstram a volatilidade do desempenho institucional e a necessidade de compreender os mecanismos subjacentes.

Por fim, destaca-se a originalidade deste estudo, que ao analisar o INSS sob a ótica das capacidades estatais através de um *framework* analítico que distingue capacidade instalada de estratégias compensatórias. Essa abordagem interdisciplinar, que mescla teorias consolidadas com metodologias longitudinais baseadas em dados administrativos, permitirá avançar o conhecimento sobre o papel das capacidades estatais na superação de desafios institucionais, contribuindo para a melhoria das políticas previdenciárias no Brasil. A contribuição teórica do

conceito "Dilema das Estratégias Compensatórias" oferece uma nova perspectiva para compreender como organizações públicas respondem a déficits estruturais através de estratégias compensatórias que podem mascarar problemas fundamentais.

Outrossim, este estudo amplia o debate sobre as capacidades estatais ao aplicar a análise não apenas aos aspectos estruturais e burocráticos, mas também às dinâmicas temporais que caracterizam a evolução organizacional em contextos de pressão por resultados e limitação de recursos. Ao articular dados objetivos e análise longitudinal, esta pesquisa contribui para a compreensão da implementação da política previdenciária sob uma perspectiva histórica e relacional, conforme defendem Gomide e Pires (2014, 2024). A partir dessa análise, busca-se avaliar em que medida o INSS tem sido capaz de cumprir sua missão institucional de forma sustentável, oferecendo subsídios para o aprimoramento de práticas de gestão baseadas em evidências empíricas robustas.

#### **1.4 Objetivo Geral**

Analisar as capacidades estatais do INSS através da aplicação de um *framework* analítico que distingue entre capacidade instalada e as estratégias compensatórias, investigando como essas dimensões influenciam o desempenho institucional na implementação de políticas públicas previdenciárias no período de 2013 (dois mil e treze) a 2024 (dois mil e vinte e quatro), utilizando análise longitudinal de dados administrativos oficiais para identificar padrões de correlação entre autonomia burocrática, profissionalização, recursos e habilidades e seus efeitos na sustentabilidade da ação estatal.

#### **1.5 Objetivos Específicos**

1. Desenvolver e aplicar um *framework* analítico para avaliação das capacidades estatais do INSS, operacionalizando as dimensões de capacidade instalada (recursos estruturais permanentes) e as estratégias compensatórias extraordinárias através de indicadores objetivos derivados de dados administrativos e informações obtidas via Lei de Acesso à Informação.
2. Analisar longitudinalmente a evolução das dimensões de autonomia burocrática, profissionalização, recursos e habilidades no INSS entre 2013 (dois mil e treze) e 2024 (dois mil e vinte e quatro), identificando padrões temporais, correlações significativas e processos dinâmicos que caracterizam as transformações das capacidades estatais ao longo do período estudado.

3. Investigar empiricamente as relações dinâmicas entre capacidade instalada ativada e as estratégias compensatórias no INSS, analisando como variações nos recursos estruturais permanentes se correlacionam com a utilização de estratégias extraordinárias, através da análise integrada de indicadores de desempenho institucional, recursos humanos, infraestrutura tecnológica e programas extraordinários ao longo do período estudado.
4. Avaliar o impacto das diferentes configurações de capacidade estatal sobre o desempenho institucional do INSS na concessão e manutenção de benefícios previdenciários, utilizando indicadores objetivos como tempo médio de concessão, taxa de cumprimento de prazos dentro do prazo legal, série histórica de benefícios Analisado e o Estoque de Processos Represados
5. Propor recomendações práticas para fortalecimento sustentável das capacidades estatais do INSS, baseadas nos achados da análise longitudinal e na validação empírica do *framework* proposto, contribuindo para o desenvolvimento de estratégias de gestão institucional fundamentadas em evidências e orientadas para a melhoria contínua da implementação de políticas previdenciárias, por meio de um *policy brief*.

## 1.6 Hipóteses

As hipóteses apresentadas neste estudo foram formuladas com base em uma revisão ampla da literatura sobre capacidades estatais e gestão institucional, especialmente no contexto da implementação de políticas públicas previdenciárias, e adaptadas para orientar a análise longitudinal das relações entre capacidade instalada e capacidade ativada no contexto institucional do INSS. Essas hipóteses fundamentam-se nos conceitos consolidados de autonomia burocrática, profissionalização, recursos e habilidades, conforme desenvolvidos por Evans (1995), Fukuyama (2013), Gomide e Pires (2014) e Wu et al. (2015), mas são reconfiguradas para capturar as dinâmicas temporais e os padrões de interação entre diferentes tipos de capacidade estatal.

Com base na literatura consolidada e nos objetivos estabelecidos para esta pesquisa, as seguintes hipóteses orientam a presente investigação, organizadas de forma a permitir verificação empírica através da análise de séries temporais e correlação entre indicadores de capacidade instalada e ativada:

1 - A redução sistemática dos recursos estruturais permanentes do INSS, caracterizada pela diminuição do quadro de servidores qualificados, pela ineficiência com o investimento em

capacitação, pela deterioração da infraestrutura organizacional e pela fragilização dos sistemas de gestão institucionalizados, está positivamente correlacionada com o aumento da necessidade de estratégias compensatórias extraordinárias, criando padrões de dependência que comprometem a sustentabilidade institucional de longo prazo.

2 - A modernização tecnológica e as estratégias compensatórias podem sustentar indicadores de desempenho no curto prazo, mas ampliam a vulnerabilidade estrutural se não forem acompanhadas de reforço da capacidade instalada.

3 - A ausência de regulamentação centralizada para estratégias compensatórias no INSS, embora permita flexibilidade e adaptação local às demandas específicas, compromete a padronização de procedimentos, a efetividade do controle institucional e a sustentabilidade das ações organizacionais.

4 - O nível de profissionalização e qualificação do corpo técnico do INSS influencia positivamente a efetividade da capacidade instalada e negativamente a necessidade de ativação extraordinária, sendo que o maior nível de profissionalização apresenta menor dependência de estratégias compensatórias e maior estabilidade operacional ao longo do tempo.

5 - A existência de programas estruturados de capacitação contínua e desenvolvimento profissional no INSS está positivamente associada à capacidade de adaptação a mudanças normativas e tecnológicas sem necessidade de mobilização extraordinária de recursos, fortalecendo a sustentabilidade da capacidade instalada e reduzindo a dependência de estratégias compensatórias.

6 - A existência de sistemas internos estruturados de monitoramento e avaliação do desempenho no INSS está positivamente associada ao fortalecimento das capacidades estatais e à melhoria da performance institucional, contribuindo para a otimização da capacidade instalada e para a redução da necessidade de estratégias compensatórias extraordinárias.

7 - A dependência sistemática de estratégias compensatórias no INSS cria ciclos de retroalimentação que agravam progressivamente os déficits estruturais da organização, gerando necessidade crescente de ativação extraordinária e comprometendo a sustentabilidade institucional.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1. Capacidade Estatal: Conceitos, evolução e abordagens

A discussão sobre capacidade estatal ganhou proeminência nas décadas de 1970 e 1980, em um movimento que buscava resgatar a centralidade do Estado nas análises sobre desenvolvimento. Em um diálogo crítico com a literatura econômica dominante, que muitas vezes tratava o Estado como uma variável exógena ou um mero reflexo das forças de mercado, autores como Tilly (1975) e, posteriormente, Evans, Skocpol e Rueschemeyer (1985) na influente obra "Bringing the State Back In", propuseram que a autonomia e a capacidade do aparato estatal eram variáveis cruciais para explicar diferentes trajetórias de desenvolvimento. Embora indicadores como a capacidade de arrecadação fossem importantes, a análise ia além, focando na estrutura da burocracia, na sua autonomia relativa frente a interesses sociais e na sua capacidade de intervir e transformar a sociedade.

Décadas após, foi se observando o alargamento conceitual das capacidades estatais, já com uma visão a partir da análise de políticas públicas e governança (Addison, 2019). No entanto, o que se observa é que hoje o termo "capacidades estatais" tem a característica da neutralidade, ou seja, podendo ser utilizado para implementação de qualquer tipo de política pública.

Contudo, entre as teorias, uma das mais consolidadas, é a apresentada por Evans (1992), o qual conceitua capacidade estatal não só como características do aparelho estatal, como também sobre a associação com estruturas sociais circundantes. Contudo, no estado contemporâneo, essa mesma definição pode ser limitada na condição de fornecer elementos suficientes para a análise das capacidades estatais em um nível abstrato amplo.

Para Painter e Pierre (2005), as capacidades exigidas pelos Estados contemporâneos para formular políticas públicas não seriam as mesmas das décadas de 1960 ou 1970, uma vez que elas seriam construídas com base em diferentes recursos e se evidenciariam de forma distinta. Ainda de acordo com os autores, o que eles denominam como "competências de governança" estariam relacionadas à habilidade dos governos para tomar decisões e estabelecer estratégias na distribuição de recursos, administrar eficazmente os recursos necessários para alcançar resultados e angariar apoio e consentimento da sociedade para suas ações.

No que diz respeito às características weberianas, Gomide, Machado e Albuquerque (2021) destacam que a profissionalização e as habilidades dos burocratas, têm um impacto positivo e significativo no desempenho estatal. Além disso, a autonomia burocrática é vista como fundamental para a eficácia das instituições, especialmente quando mediada pela

profissionalização. Esses achados indicam que a análise das capacidades estatais deve considerar uma abordagem multidimensional, examinando como cada dimensão contribui para o desempenho institucional.

De acordo com Evans (1995), a capacidade estatal está intrinsecamente ligada à autonomia burocrática e à competência técnica, elementos que são cruciais para a implementação eficaz de políticas públicas. Já Fukuyama (2013) amplia essa visão ao enfatizar a importância da profissionalização e autonomia individual dos servidores, sugerindo que uma burocracia baseada no mérito é necessária para que a autonomia seja efetiva. Outrossim, Wu et al. (2015) introduzem o conceito de "*policy capacity*", que abrange habilidades e recursos necessários para a formulação e implementação de políticas públicas.

Embora tanto Peter Evans quanto Francis Fukuyama ressaltem a importância da autonomia para a eficácia do Estado, suas concepções partem de ênfases distintas. Para Evans (1995), a chave está na autonomia enraizada (*embedded autonomy*), um conceito relacional: a burocracia deve ser ao mesmo tempo isolada de pressões particularistas da sociedade (autonomia) e conectada a essa mesma sociedade por meio de canais institucionalizados de diálogo e feedback (enraizamento). A eficácia não vem do isolamento puro, mas da qualidade dessa conexão. Fukuyama (2013), por sua vez, foca mais na qualidade intrínseca da burocracia. Para ele, a autonomia é um subproduto da profissionalização. Uma burocracia meritocrática, com recrutamento impessoal e forte ética profissional, naturalmente desenvolverá a autonomia necessária para tomar decisões técnicas e resistir a interferências políticas. Enquanto Evans se preocupa com a relação entre Estado e sociedade, Fukuyama está mais focado nos atributos internos do agente público e da organização

Por conseguinte, a maior parte da literatura tem se concentrado na associação entre capacidade estatal e capacidade administrativa, muitas vezes utilizando características weberianas como proxies. Essa abordagem tem sido influenciada notavelmente pelo trabalho de Evans e Rauch (1999). De acordo com esses autores, a capacidade estatal implica a capacidade de implementar políticas públicas, o que, por sua vez, requer uma burocracia profissionalmente qualificada e equipada com os recursos e instrumentos necessários, conforme delineado por Gomide (2017).

É importante, neste ponto, distinguir analiticamente o conceito de capacidade estatal daquele de governança, ainda que ambos estejam estreitamente relacionados na explicação do desempenho das políticas públicas. A capacidade estatal refere-se ao conjunto de recursos, competências e atributos internos ao aparato estatal, incluindo a qualidade da burocracia, os recursos organizacionais, os instrumentos disponíveis e as capacidades técnico-administrativas

necessárias para formular e implementar políticas públicas (Souza, 2018; Wu et al., 2015). Trata-se, portanto, de um atributo do próprio Estado, associado à sua habilidade de mobilizar meios e exercer autoridade de forma efetiva.

A governança, por sua vez, diz respeito aos arranjos institucionais, aos mecanismos de coordenação e às interações entre múltiplos atores — estatais e não estatais — envolvidos nos processos de formulação e implementação das políticas públicas. Conforme argumentam Gomide e Pires (2024), a governança se materializa nos arranjos de implementação que estruturam como as capacidades estatais são ativadas, combinadas ou, em certos casos, neutralizadas ao longo do processo decisório e operacional. Nesse sentido, a governança define o ambiente institucional no qual as capacidades estatais são efetivamente mobilizadas.

Essa distinção permite compreender que níveis elevados de capacidade estatal não garantem, por si só, bons resultados de política pública, assim como arranjos de governança bem estruturados podem potencializar capacidades limitadas ou, inversamente, comprometer o desempenho de organizações dotadas de recursos significativos. Como ressaltam Wu et al. (2015), a efetividade da ação estatal depende da articulação entre diferentes tipos de capacidade e dos contextos institucionais em que elas são acionadas. Esta pesquisa concentra-se analiticamente na dimensão da capacidade estatal do INSS, sem desconsiderar que problemas de governança — como fragmentação institucional e déficits de coordenação — constituem fatores relevantes que agravam o dilema das estratégias compensatórias analisado.

A possibilidade de abordagem distinta para análise das capacidades estatais é o que incentiva esse estudo, para diagnosticá-las no âmbito do INSS e como ela estão configuradas. Uma escolha adequada da metodologia para esta análise poderá ser fundamental para ser promovida uma investigação mais precisa dos arranjos institucionais que interferem nas políticas públicas executadas, assim como, uma verificação das ferramentas utilizadas para avaliação e acompanhamento das políticas públicas implementadas, além de outras possíveis constatações.

Embora a literatura recente sobre capacidades estatais destaque o papel dos arranjos institucionais e das dimensões relacionais do Estado na formulação e implementação de políticas (Gomide; Pires, 2014), o presente estudo opta por centrar sua análise na dimensão organizacional da capacidade estatal. Nesse sentido, são priorizadas as variáveis internas da burocracia — tais como autonomia, profissionalização, recursos e habilidades —, por estarem mais diretamente relacionadas ao desempenho institucional do INSS, especialmente no contexto da concessão de benefícios previdenciários.

É importante destacar que uma direção correta quanto ao nível constitutivo da análise das capacidades estatais, tanto sob as vertentes apresentadas pela modelagem de equações estruturais terão informações importantes quanto à demonstração das capacidades do INSS. Está-se analisando uma política pública constitucional e que tem caráter permanente e isso quer dizer que podem existir variações por mudanças de gestão governamental que podem promover decisões políticas que impactam diretamente na eficiência da execução dessas políticas públicas.

## **2.2. Dimensões Analíticas da Capacidade Estatal: Autonomia burocrática, profissionalização, recursos e habilidades**

A análise da capacidade estatal demanda a decomposição de seus principais componentes analíticos, que permitem compreender como o Estado atua de maneira eficaz na implementação de políticas públicas. Neste estudo, são adotadas quatro dimensões centrais para investigar a atuação do Instituto Nacional do Seguro Social na implementação de políticas previdenciárias: autonomia burocrática, profissionalização, recursos e habilidades. Essas dimensões não apenas representam aspectos distintos da ação estatal, mas também constituem construtos interdependentes que, em conjunto, explicam o desempenho organizacional e os resultados alcançados pelas burocracias públicas.

A opção por essas categorias analíticas fundamenta-se em ampla literatura nacional e internacional sobre capacidade estatal e burocrática, que destaca a importância de estruturas institucionais estáveis, quadros profissionais qualificados, disponibilidade de recursos organizacionais e competências desenvolvidas no cotidiano administrativo. Assim, a seguir, são apresentados os conceitos fundamentais de cada uma dessas dimensões, com base na literatura e alinhados ao marco teórico adotado.

### **Autonomia Burocrática**

A autonomia burocrática refere-se à capacidade dos burocratas e das organizações públicas de atuarem com relativa independência frente a interferências externas, sobretudo de natureza política ou particular. Essa dimensão está associada à ideia de um corpo técnico que, mesmo inserido em estruturas políticas, possui margens de discricionariedade para a tomada de decisões técnicas, sustentadas por critérios profissionais e normativos.

Segundo Evans (1995), o ideal de autonomia burocrática está no conceito de "autonomia enraizada" (*embedded autonomy*), onde o Estado possui instituições burocráticas fortes e

profissionais, mas conectadas à sociedade por meio de canais institucionalizados de interlocução, o que evita tanto o isolamento quanto a captura. Já Skocpol (1985) aponta que a força do Estado reside, em parte, na capacidade de seus agentes operarem sem depender diretamente dos interesses sociais organizados. No caso do Brasil, Souza (2020) e Gomide e Pires (2024) destacam que a autonomia burocrática está diretamente relacionada à estabilidade institucional e à previsibilidade das regras administrativas, sendo condição necessária para a boa implementação de políticas públicas.

### **Profissionalização**

A profissionalização diz respeito ao grau de institucionalização de normas meritocráticas para ingresso, permanência e progressão nas carreiras públicas, bem como à formação e experiência acumuladas pelos servidores. Uma burocracia profissionalizada é aquela em que predominam critérios técnicos sobre os políticos, e onde há valorização do conhecimento especializado e da ética profissional.

Essa dimensão é central nos estudos de Celina Souza (2020), que ressalta a importância da profissionalização como uma das condições clássicas da burocracia weberiana. A profissionalização é um dos pilares da capacidade estatal, pois garante estabilidade e reduz os riscos de rotatividade ou interferência indevida no serviço público. Além disso, Lima e Gomide (2020) associam a profissionalização à capacidade de formulação de políticas com base em evidências e ao uso adequado de instrumentos de gestão.

### **Recursos**

A dimensão dos recursos contempla a infraestrutura material, tecnológica, informacional e humana disponível para que uma organização estatal execute suas funções. Envolve desde instalações físicas e equipamentos até orçamento e pessoal qualificado, passando também pela disponibilidade de sistemas de informação e bases de dados.

Wu, Ramesh e Howlett (2015) propõem que os recursos são componentes da capacidade organizacional de um sistema de políticas públicas, sendo essenciais para a eficácia da implementação. No contexto brasileiro, Gomide e Pires (2024) afirmam que a escassez ou má alocação de recursos limita a ativação de capacidades estatais, mesmo quando há vontade política ou capacidade técnica instalada. A insuficiência de recursos pode impactar diretamente na qualidade dos serviços prestados e na equidade do atendimento.

## Habilidades

Habilidades referem-se às competências técnicas, analíticas, operacionais e relacionais que os servidores públicos desenvolvem ao longo do tempo e que são fundamentais para lidar com os desafios cotidianos da implementação de políticas. Incluem desde habilidades técnicas especializadas até a capacidade de coordenação, negociação e inovação.

Wu et al. (2015) classificam essas competências como analíticas (capacidade de entender problemas complexos e formular soluções), operacionais (ligadas à implementação direta) e políticas (habilidade de construir coalizões, negociar e gerar legitimidade). Já Souza e Fontanelli (2020) enfatizam que habilidades desenvolvidas dentro de organizações burocráticas tendem a ser mais eficazes quando há incentivo à aprendizagem organizacional e à construção de trajetórias profissionais contínuas.

As habilidades aparecem como variável importante para entender a performance do INSS na execução de suas funções previdenciárias, articulando conhecimentos técnicos à capacidade de mobilização e atuação intersetorial.

### **2.3 *Framework* de capacidade instalada vs. estratégias compensatórias: proposta analítica para avaliação de capacidades estatais**

A literatura sobre capacidades estatais tem experimentado significativo desenvolvimento nas últimas décadas, consolidando-se como campo de estudos fundamental para a compreensão da efetividade da ação estatal na implementação de políticas públicas. Desde os trabalhos seminais de Evans (1995) sobre a capacidade estatal efetiva até as contribuições mais recentes de Gomide e Pires (2014, 2021) sobre a distinção entre capacidade instalada e ativada, o campo tem avançado na sofisticação conceitual e metodológica para capturar as nuances do funcionamento burocrático.

Contudo, uma lacuna metodológica importante permanece: a ausência de *frameworks* analíticos que operacionalizem sistematicamente a distinção entre capacidade instalada e os mecanismos de compensação extraordinárias, permitindo análise empírica rigorosa das relações entre essas dimensões e suas implicações para o desempenho institucional. Esta lacuna é particularmente relevante quando se observa que instituições públicas frequentemente recorrem a estratégias de ativação extraordinária para manter níveis de desempenho, mas carecem de instrumentos analíticos para avaliar a sustentabilidade e efetividade dessas estratégias.

Este capítulo propõe um *framework* analítico original para avaliação de capacidades estatais baseado na distinção sistemática entre capacidade instalada e as estratégias de

compensação. O *framework* busca oferecer ferramentas conceituais e metodológicas para análise empírica das relações entre essas dimensões, permitindo diagnósticos mais precisos sobre a saúde institucional e orientando políticas de fortalecimento de capacidades estatais.

A distinção entre capacidade instalada e estratégias compensatórias, embora útil para o diagnóstico, necessita um aperfeiçoamento conceitual para evitar uma falsa dicotomia. Em vez de opostos, é mais preciso compreendê-los como capacidades de naturezas distintas. A capacidade instalada pode ser entendida como uma capacidade de primeira ordem, de caráter estruturante e construtivo. Ela representa o investimento de longo prazo na organização, refletido em uma burocracia profissionalizada, tecnologia estável e processos consolidados, alinhada à visão de autores como Evans & Rauch (1999) sobre a importância de quadros qualificados e estáveis.

Por outro lado, as estratégias compensatórias podem ser conceituadas como uma capacidade de segunda ordem, de caráter reativo e conjuntural. Elas não são a ausência de capacidade, mas sim a mobilização de recursos para responder a demandas imediatas quando a capacidade de primeira ordem se mostra insuficiente. O problema não reside na sua existência, mas na sua cronificação, que leva ao "Dilema das Estratégias Compensatórias": a capacidade de segunda ordem, ao se tornar a principal forma de operação, impede o fortalecimento da capacidade de primeira ordem, gerando um ciclo de dependência do imprevisto institucionalizado.

A relevância teórica desta contribuição reside em sua capacidade de operacionalizar conceitos importantes da literatura sobre capacidades estatais, oferecendo instrumentos analíticos que distinguem entre recursos estruturais permanentes e estratégias compensatórias temporárias. Sua relevância prática manifesta-se na possibilidade de orientar diagnósticos institucionais mais precisos e políticas de fortalecimento de capacidades estatais mais efetivas.

Estudos sobre implementação de políticas públicas têm demonstrado que a existência de capacidade estatal instalada não garante, por si só, a efetividade da ação governamental. Ao analisar a implementação do Fundeb pelos governos estaduais, Segatto (2015) evidencia que, diante de limitações estruturais de recursos administrativos e burocráticos, os governos recorrem a estratégias específicas de coordenação, adaptação e compensação para viabilizar a execução da política. Essa distinção analítica entre capacidade instalada e estratégias mobilizadas no processo de implementação contribui para compreender como políticas públicas podem alcançar resultados mesmo em contextos de fragilidade institucional, ainda que, em certos casos, à custa da sobrecarga de estruturas organizacionais existentes. A contribuição de

Segatto (2015) é particularmente relevante para esta dissertação, pois identifica empiricamente a lacuna entre a existência de recursos estruturais e sua efetiva mobilização, abrindo caminho para a análise das estratégias compensatórias como um fenômeno distinto da capacidade instalada.

### **A Distinção entre Capacidade Instalada e Capacidade Ativada**

Uma contribuição fundamental para a compreensão das capacidades estatais no contexto brasileiro é oferecida por Gomide e Pires (2021), que propõem a distinção entre capacidade instalada e capacidade ativada. Esta distinção representa um avanço conceitual importante por reconhecer que as capacidades estatais não se manifestam automaticamente, mas dependem de processos de mobilização e ativação de recursos disponíveis.

A capacidade instalada refere-se aos recursos estruturais permanentes de uma instituição: quadro de pessoal qualificado e estável, sistemas tecnológicos robustos, processos organizacionais regulamentados, infraestrutura física adequada e recursos financeiros previsíveis. Estes elementos constituem a base material e organizacional sobre a qual a ação estatal se desenvolve, representando investimentos de longo prazo em institucionalização e profissionalização.

A capacidade ativada, conforme Gomide e Pires (2021), refere-se à mobilização da capacidade instalada através de arranjos político-relacionais, coordenação intersetorial e articulação de atores que potencializam os recursos estruturais existentes. Diferentemente de estratégias compensatórias extraordinárias, a capacidade ativada representa a otimização da capacidade instalada através de melhor governança e coordenação.

Para capturar o fenômeno observado no INSS, esta dissertação propõe o conceito de 'Estratégias Compensatórias', definidas como mecanismos extraordinários e temporários ativados utilizados para suprir déficits estruturais da capacidade instalada. Diferentemente da capacidade ativada (que otimiza recursos existentes), as estratégias compensatórias criam dependência de soluções emergenciais que mascaram problemas estruturais.

Contudo, os autores concentram-se na análise dos arranjos institucionais e das dimensões relacionais, não desenvolvendo sistematicamente ferramentas analíticas para avaliar situações em que organizações recorrem predominantemente a estratégias compensatórias extraordinárias para suprir déficits estruturais de sua capacidade instalada.

## **Dimensões Analíticas do *Framework* de Capacidade Instalada vs. Estratégias compensatórias.**

A construção do *framework* analítico proposto nesta dissertação fundamenta-se na necessidade de operacionalizar empiricamente os conceitos consolidados na literatura sobre capacidades estatais, transformando-os em dimensões mensuráveis que permitam diagnóstico institucional sistemático. Embora a literatura tenha consolidado importantes construtos teóricos para análise da efetividade burocrática, observa-se uma lacuna metodológica na operacionalização empírica destes conceitos para avaliação longitudinal das capacidades institucionais em contextos de implementação de políticas públicas.

Esta pesquisa propõe a transformação dos construtos tradicionais de autonomia burocrática, profissionalização, recursos e habilidades em dimensões analíticas integradas de um *framework* que distingue entre capacidade instalada, entendida como os recursos estruturais permanentes da organização, e estratégias compensatórias, compreendida como mecanismos compensatórios extraordinários mobilizados para ampliar temporariamente a capacidade de resposta institucional. Essa distinção conceitual, inspirada nos trabalhos de Gomide e Pires (2014) sobre arranjos institucionais e capacidades estatais, permite uma análise mais precisa dos mecanismos através dos quais as organizações públicas respondem às demandas sociais e aos desafios de implementação.

O *framework* estrutura-se em quatro dimensões analíticas principais, cada uma incorporando elementos dos construtos teóricos consolidados na literatura, mas reorganizados de forma a capturar tanto os aspectos estruturais permanentes quanto as estratégias temporárias de ampliação de capacidade. Essa abordagem permite identificar padrões de relação entre diferentes tipos de recursos organizacionais e compreender como as instituições públicas equilibram estabilidade estrutural com flexibilidade adaptativa.

### *Dimensão 1: Capacidade Instalada - Recursos Estruturais*

A primeira dimensão analítica do *framework* concentra-se na capacidade instalada, definida como o conjunto de recursos estruturais permanentes que constituem a base organizacional para implementação de políticas públicas. Esta dimensão fundamenta-se na literatura weberiana sobre burocracia profissional e nos trabalhos de Evans (1995) sobre autonomia burocrática, capturando os elementos que conferem estabilidade e previsibilidade à ação estatal ao longo do tempo.

A capacidade instalada manifesta-se através de quatro componentes analíticos principais, cada um derivado dos construtos teóricos consolidados na literatura sobre capacidades estatais. O primeiro componente refere-se aos recursos humanos, adaptado do conceito de profissionalização desenvolvido por Fukuyama (2013) e operacionalizado através da análise do quadro de servidores efetivos e qualificados, da estabilidade funcional e baixa rotatividade, da formação técnica adequada às funções desempenhadas e da existência de sistemas meritocráticos de seleção e progressão na carreira. Esses elementos são fundamentais para assegurar que a organização disponha de competências técnicas estáveis e previsíveis para o desempenho de suas funções institucionais.

O segundo componente da capacidade instalada diz respeito aos recursos tecnológicos, adaptado do construto de recursos materiais presente na literatura sobre capacidades estatais. Este componente é operacionalizado através da análise da robustez e integração dos sistemas de informação, da estabilidade da infraestrutura tecnológica, da adequação da capacidade de processamento às demandas institucionais e da existência de sistemas de backup e segurança que assegurem continuidade operacional. Conforme destacado por Souza (2017), a infraestrutura tecnológica constitui um recurso estruturante da capacidade estatal, sendo essencial para a modernização do Estado e a eficiência da burocracia.

O terceiro componente refere-se aos recursos organizacionais, adaptado do conceito de autonomia burocrática desenvolvido por Evans (1995). Este componente captura a existência de processos e procedimentos regulamentados, de estrutura organizacional formalizada, de autonomia técnica para tomada de decisões e de sistemas de controle e supervisão institucionalizados. A autonomia burocrática, conforme conceituada por Evans (1995), está intrinsecamente ligada à competência técnica e constitui elemento crucial para a implementação eficaz de políticas públicas, especialmente quando mediada pela profissionalização dos servidores.

O quarto componente da capacidade instalada abrange os recursos de capacitação, adaptado do construto de habilidades presente na literatura sobre *policy capacity* desenvolvida por Wu et al. (2015). Este componente é operacionalizado através da análise da existência de programas estruturados de desenvolvimento profissional, de sistemas de capacitação contínua e atualização técnica, de mecanismos de gestão do conhecimento organizacional e de políticas institucionalizadas de desenvolvimento profissional. Esses elementos são fundamentais para assegurar que a organização mantenha e desenvolva as competências necessárias para adaptar-se a mudanças normativas e tecnológicas ao longo do tempo.

### *Dimensão 2: Estratégias Compensatórias*

A segunda dimensão analítica do *framework* concentra-se nas Estratégias Compensatórias, definidas como o conjunto de mecanismos extraordinários mobilizados para ampliar temporariamente a capacidade de resposta institucional, indo além dos recursos disponíveis na estrutura organizacional permanente. Esta dimensão fundamenta-se nos trabalhos de Gomide e Pires (2014) sobre arranjos institucionais e na distinção conceitual entre capacidade instalada e ativada, refinando este último conceito para capturar as respostas reativas por meio das quais organizações públicas compensam déficits estruturais.

A formulação do dilema das estratégias compensatórias dialoga diretamente com a literatura que problematiza os limites funcionais da capacidade estatal quando estruturas organizacionais fragilizadas são submetidas a sobrecargas persistentes. Conforme argumentam Centeno et al. (2017), a relação entre capacidade estatal e desempenho não é linear nem automática, podendo produzir efeitos paradoxais quando Estados buscam expandir resultados sem o correspondente fortalecimento de suas bases institucionais. Nessas situações, a intensificação do uso de capacidades existentes tende a gerar processos de esgotamento funcional e corrosão institucional, comprometendo a sustentabilidade do desempenho no médio e longo prazo.

As estratégias compensatórias manifestam-se a partir de quatro componentes analíticos principais, cada um representando diferentes modalidades de mobilização extraordinária de recursos.

O primeiro componente refere-se aos incentivos extraordinários, operacionalizado por meio da análise de programas de bonificação, gratificações por desempenho e prêmios por produtividade que ultrapassam as metas regulares. Tais mecanismos representam estratégias de motivação que visam ampliar o desempenho individual e coletivo mediante recompensas financeiras que excedem a estrutura de remuneração permanente.

O segundo componente diz respeito à mobilização extraordinária de pessoal. No contexto do INSS, essa mobilização é operacionalizada não pela extensão da jornada de trabalho, mas pela adesão dos servidores a regimes de produção intensificada. Isso se manifesta principalmente por meio da participação em programas de bonificação, nos quais os servidores executam tarefas que excedem suas metas de desempenho regular, e pela atuação em Grupos de Trabalho (GTs) ou forças-tarefa, que operam com metas de produtividade substancialmente superiores às ordinárias. Essas estratégias representam formas de intensificação do uso dos recursos humanos que se baseiam no aumento do volume de produção individual, e não na ampliação do tempo de trabalho formal.

O terceiro componente refere-se às estruturas organizacionais temporárias, operacionalizado pela análise da criação de grupos de trabalho *ad hoc* sem regulamentação formal, de forças-tarefa para demandas específicas e de comissões temporárias para resolução de problemas pontuais. Essas estruturas representam adaptações organizacionais flexíveis que visam ampliar a capacidade de resposta por meio de arranjos que operam, muitas vezes, paralelamente à hierarquia organizacional regular.

O quarto componente abrange os recursos materiais extraordinários, operacionalizado pela análise de aquisições emergenciais de equipamentos, adaptações improvisadas de infraestrutura ou mobilização de recursos de outras áreas ou órgãos para ampliar a capacidade operacional. Embora com menor expressão empírica no caso estudado, esses elementos representam uma modalidade de compensação que excede os orçamentos e planejamentos regulares da organização.

### *Dimensão 3: Desempenho Institucional*

A terceira dimensão analítica do *framework* concentra-se no desempenho institucional, definido como a capacidade efetiva da organização de cumprir sua missão institucional e entregar resultados à sociedade. Esta dimensão fundamenta-se na literatura sobre avaliação de políticas públicas e efetividade estatal, distinguindo entre desempenho regular, baseado na capacidade instalada, e desempenho extraordinário, dependente de estratégias de ativação. Essa distinção é fundamental para compreender a sustentabilidade dos resultados organizacionais ao longo do tempo.

O desempenho institucional manifesta-se por meio de três componentes analíticos principais, cada um capturando diferentes aspectos da efetividade organizacional. O primeiro componente refere-se aos indicadores de eficiência operacional, operacionalizado através da análise do tempo médio de concessão de benefícios, da taxa de cumprimento de prazos legais estabelecidos, do volume de processos analisados por período e da produtividade por servidor, distinguindo entre produtividade regular e extraordinária. Esses indicadores permitem avaliar a capacidade da organização de processar demandas de forma tempestiva e eficiente.

O segundo componente diz respeito aos indicadores de qualidade técnica, operacionalizado através da análise da taxa de recursos administrativos reformados, da qualidade das análises técnicas realizadas, da conformidade com normas e procedimentos estabelecidos e da satisfação dos usuários com os serviços prestados. Esses indicadores permitem avaliar não apenas a quantidade, mas também a qualidade dos resultados produzidos pela organização.

O terceiro componente refere-se aos indicadores de sustentabilidade, operacionalizado por meio da análise da previsibilidade do desempenho ao longo do tempo, da capacidade de manter níveis de serviço sem necessidade de ativação extraordinária, da resiliência a choques externos e da estabilidade operacional em diferentes contextos. Esses indicadores são fundamentais para avaliar a viabilidade de longo prazo das estratégias organizacionais e a dependência de mecanismos compensatórios.

#### *Dimensão 4: Relações entre Capacidades*

A quarta dimensão analítica do *framework* concentra-se nas relações entre capacidades, definida como o conjunto de inter-relações entre capacidade instalada e estratégias compensatórias que permite identificar padrões de substituição, complementaridade ou dependência entre diferentes tipos de recursos organizacionais. Esta dimensão é fundamental para compreender a dinâmica organizacional e os mecanismos através dos quais as instituições públicas equilibram estabilidade estrutural com flexibilidade adaptativa.

As relações entre capacidades manifestam-se por meio de três componentes analíticos principais. O primeiro componente refere-se aos padrões de correlação, operacionalizado através da análise da correlação temporal entre indicadores de capacidade instalada e ativada, da identificação de relações inversas ou complementares entre diferentes tipos de recursos e da análise de defasagens temporais entre as dimensões. Esses padrões permitem identificar como diferentes tipos de capacidade interagem ao longo do tempo.

O segundo componente diz respeito aos mecanismos de dependência e substituição, operacionalizado por meio da análise do grau de dependência de estratégias compensatórias, dos padrões de substituição de capacidade instalada ativada e da intensidade e frequência de ativação das estratégias extraordinária. Esses mecanismos são fundamentais para compreender como as organizações respondem a déficits estruturais e quais são os custos associados a diferentes estratégias de ampliação de capacidade.

O terceiro componente refere-se à sustentabilidade das relações, operacionalizado por meio da análise da viabilidade de longo prazo das estratégias de ativação, dos custos crescentes de manutenção da ativação extraordinária e dos impactos da ativação sobre a capacidade instalada. Este componente é essencial para avaliar se as estratégias compensatórias fortalecem ou enfraquecem a capacidade instalada da organização ao longo do tempo.

A integração dessas quatro dimensões analíticas permite uma compreensão abrangente das capacidades estatais em funcionamento, capturando tanto os aspectos estruturais permanentes quanto as estratégias temporárias de adaptação. O *framework* proposto oferece,

assim, uma ferramenta metodológica robusta para diagnóstico institucional e análise longitudinal das capacidades organizacionais, contribuindo para o desenvolvimento de estratégias de fortalecimento institucional baseadas em evidências empíricas sólidas.

*Framework* de Capacidade Instalada vs. Estratégias Compensatórias

O *framework* proposto baseia-se em definições operacionais precisas das duas dimensões centrais de capacidade, permitindo análise empírica sistemática e comparação entre diferentes contextos institucionais.

**Tabela 1 - *Framework* de Capacidades Estatais: Definições Operacionais**

<b>Característica</b>	<b>Capacidade Instalada</b>	<b>Estratégias Compensatórias</b>
Definição	O conjunto de recursos estruturais permanentes que constituem a base organizacional para a implementação de políticas públicas.	O conjunto de mecanismos extraordinários de mobilização de recursos para ampliar temporariamente a capacidade de resposta institucional.
Natureza	Permanência: Investimentos de longo prazo, disponíveis independentemente de demandas conjunturais.	Temporalidade: Mobilizada para atender demandas específicas ou superar gargalos pontuais.
Integração	Institucionalização: Formalmente incorporada à estrutura organizacional através de normas e regulamentos.	Extraordinariedade: Estratégias que vão além dos recursos e procedimentos regulares da instituição.
Resultado	Previsibilidade: Oferece uma capacidade de resposta estável e previsível ao longo do tempo.	Flexibilidade: Pode ser adaptada rapidamente a diferentes situações e necessidades emergenciais.
Sustentabilidade	Sustentabilidade: Pode ser mantida no longo prazo sem a necessidade de mobilização extraordinária de recursos.	Limitação Temporal: Não pode ser mantida indefinidamente sem gerar custos crescentes ou tensões organizacionais.

Fonte: Elaborado pelo autor

O *framework* de Capacidade Instalada vs. Estratégias Compensatórias oferece uma ferramenta analítica inovadora para a compreensão das dinâmicas organizacionais em contextos de alta pressão e recursos limitados. Ao distinguir entre recursos estruturais permanentes e estratégias extraordinárias de mobilização, ele permite identificar e analisar empiricamente fenômenos organizacionais complexos, como o "Dilema das Estratégias Compensatórias", que permaneciam obscuros nas abordagens tradicionais.

A aplicação deste *framework* ao caso do INSS, através de uma análise longitudinal de dados administrativos (2013-2024), permitirá testar empiricamente as hipóteses formuladas sobre a dinâmica entre erosão estrutural e dependência de soluções extraordinárias. A seção metodológica que segue detalha os procedimentos de operacionalização empírica do *framework*, incluindo a construção de índices específicos, fontes de dados, técnicas de análise e critérios de validação dos achados.

### **Refinamento Conceitual: Da Capacidade Ativada a Estratégias Compensatórias**

Embora a distinção proposta por Gomide e Pires (2014, 2021) seja o pilar conceitual desta dissertação, a análise empírica aprofundada do caso do INSS exige um refinamento analítico deste arcabouço. A literatura trata a capacidade ativada como uma categoria ampla, que pode incluir tanto mobilizações planejadas e estratégicas quanto respostas improvisadas.

No entanto, as evidências deste estudo, que serão detalhadas nos capítulos subsequentes, apontam que os mecanismos empregados pelo INSS se caracterizam predominantemente por sua natureza reativa, instável e não institucionalizada. Para capturar com maior precisão essa especificidade, esta dissertação adota o conceito de "Estratégias Compensatórias".

Entende-se por Estratégias Compensatórias o conjunto de mecanismos extraordinários e frequentemente informais que uma organização mobiliza não como parte de um fortalecimento planejado, mas como uma resposta reativa para compensar déficits estruturais persistentes em sua capacidade instalada. Diferentemente de uma "ativação" que poderia ser estratégica, as estratégias compensatórias são marcadas pela temporalidade, pela dependência de decisões políticas conjunturais e pela ausência de uma governança robusta.

Ao adotar esta lente analítica, o trabalho busca ir além da simples identificação da ativação, para investigar criticamente a qualidade, a sustentabilidade e as consequências não intencionais desses mecanismos. Essa distinção será fundamental para a formulação e validação do "Dilema das Estratégias Compensatórias", que argumenta precisamente que a dependência crônica de estratégias compensatórias, longe de ser uma solução, torna-se parte central da patologia institucional.

### **Lacuna Metodológica Identificada**

A revisão da literatura revela uma lacuna metodológica importante: embora a distinção conceitual entre capacidade instalada e ativada seja reconhecida como relevante, não foram

identificados *frameworks* analíticos que operacionalizem sistematicamente a distinção das estratégias compensatórias para análise empírica de capacidades estatais.

Especificamente, a literatura carece de:

1. Indicadores específicos para mensuração de cada dimensão de capacidade;
2. Metodologias de análise das relações entre capacidade instalada ativada e estratégias compensatórias;
3. Critérios de avaliação da sustentabilidade de estratégias de ativação;
4. Ferramentas de diagnóstico institucional baseadas nesta distinção;
5. *Frameworks* aplicáveis a diferentes contextos organizacionais;

Esta lacuna metodológica limita a aplicação prática dos conceitos e dificulta a análise empírica rigorosa das capacidades estatais em perspectiva dinâmica. A identificação desta lacuna justifica o desenvolvimento do *framework* analítico proposto neste capítulo.

### 3 METODOLOGIA

A metodologia adota uma abordagem mista, fundamentada em métodos qualitativos e quantitativos, para analisar longitudinalmente as capacidades estatais do INSS conforme delineado pelas dimensões de recursos estruturais permanentes e estratégias compensatórias extraordinárias. O trabalho desenvolve-se por meio de uma combinação de análise documental sistemática, análise de séries temporais e triangulação metodológica, com o objetivo de aplicar e validar empiricamente o modelo teórico proposto e verificar as hipóteses formuladas sobre as relações dinâmicas entre diferentes tipos de capacidade estatal.

Quanto à natureza da pesquisa, caracteriza-se como aplicada, uma vez que a proposta deste projeto é produzir conhecimento e propor alternativas metodológicas para diagnóstico institucional que possam subsidiar intervenções para aprimoramento das capacidades estatais em contextos similares. A pesquisa adota uma perspectiva longitudinal, analisando a evolução das capacidades do INSS no período compreendido entre 2013 e 2024, permitindo identificar padrões temporais, correlações significativas e processos dinâmicos que caracterizam a trajetória institucional da autarquia.

A abordagem metodológica baseia-se na combinação de técnicas de análise documental, análise quantitativa de séries temporais e análise qualitativa de conteúdo, visando garantir uma compreensão abrangente do fenômeno em estudo. Os métodos escolhidos refletem a complexidade do objeto de pesquisa e a necessidade de triangulação de dados para validar o modelo teórico proposto e as hipóteses formuladas, fundamental para compreender a realidade vivida pelo INSS em sua trajetória de desenvolvimento institucional.

#### 3.1 Delineamento da Pesquisa

O delineamento metodológico desta pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso longitudinal único, tendo o INSS como unidade de análise principal, com foco na evolução de suas capacidades estatais ao longo de um período de doze anos (2013-2024). Essa escolha metodológica justifica-se pela necessidade de compreender processos dinâmicos de mudança organizacional que só podem ser adequadamente capturados através de análise temporal estendida, conforme orientam Minayo e Sanches (1993) sobre a importância de métodos que permitam uma construção correta dos dados e ajudem a refletir sobre a dinâmica da teoria.

A pesquisa adota uma perspectiva temporal longitudinal na análise qualitativa, permitindo observar a evolução das capacidades institucionais ao longo do período estabelecido e comparar diferentes momentos da trajetória organizacional. Simultaneamente, utiliza uma

abordagem transversal na análise quantitativa de indicadores específicos, capturando dados pontuais que, quando organizados em séries temporais, permitem identificar tendências, correlações e padrões de mudança ao longo do tempo.

Para os fins deste estudo, é fundamental distinguir entre capacidade instalada e capacidade ativada, conforme conceituação de Gomide e Pires (2014). A primeira será aferida por indicadores estruturais permanentes, como quadro de pessoal efetivo, infraestrutura tecnológica estável e processos institucionalizados. A segunda será capturada através de indicadores de estratégias compensatórias, como programas de bonificação, grupos de trabalho temporários e mobilização extraordinária de recursos. Essa distinção é fundamental para permitir análises precisas sobre o impacto das diferentes dimensões das capacidades estatais na atuação do INSS.

### **3.2 Do recorte temporal**

O recorte temporal definido para esta pesquisa abrange o período de 2013 a 2024, fundamentando-se em critérios empíricos e teóricos que asseguram a coerência metodológica da análise. Tal delimitação permite observar de forma longitudinal a evolução das capacidades estatais do INSS, considerando tanto a capacidade instalada (recursos humanos, tecnológicos e estruturais) quanto a capacidade ativada (estratégias compensatórias como programas de bonificação, grupos de trabalho e produção extraordinária).

#### *Marcos Administrativos e Estruturais do Período*

A escolha do período 2013-2024 fundamenta-se em marcos administrativos específicos que delimitam fases distintas da evolução institucional. O ano de 2013 marca o início da operação com a estrutura expandida resultante do projeto de 720 novas agências previdenciárias e da convocação de 3.885 servidores do concurso de dezembro de 2012 (259% além do previsto inicialmente). A partir de 2013, é possível identificar uma linha de base relativamente estável de funcionamento institucional, mas já marcada pelo início do declínio do quadro de servidores e por gargalos crescentes no processamento de benefícios.

O período 2016-2019 constitui a fase mais crítica de erosão da capacidade instalada, coincidindo com a implementação acelerada da GDASS (Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social), que incentivou aposentadorias massivas. Neste período, o INSS perdeu aproximadamente 8.624 analistas (40% da capacidade inicial), passando de 21.345 para 12.721 servidores na área fim. O que poderia ter sido uma transição gerenciada para a

automação tornou-se um choque de capacidade. A introdução do INSS Digital e do sistema Meu INSS ocorreu simultaneamente a uma política de incentivo a aposentadorias (GDASS) que drenou o capital humano qualificado da instituição. Em vez de a tecnologia permitir uma redução gradual e planejada de pessoal, a perda massiva de servidores ocorreu *antes* que os novos sistemas atingissem a maturidade e a estabilidade necessárias para absorver a demanda. A entrada de apenas 939 novos servidores (concurso 2016) foi insuficiente para compensar as saídas massivas, estabelecendo um déficit estrutural acumulado que perdura até o presente.

#### *Teste de Resiliência e Limites das Estratégias Compensatórias*

O triênio 2019-2021 se destaca como um verdadeiro teste de resiliência institucional, em razão dos efeitos da pandemia e da intensificação da perda de servidores. A greve de 2015, com 78 (setenta e oito) dias de duração, já havia sinalizado tensões estruturais, mas foi durante a pandemia que a fragilidade da capacidade instalada se tornou evidente. Nesse período, a capacidade de implementação entrou em colapso, com redução de 48% (quarenta e oito por cento) no volume de benefícios processados - de 9,4 (nove vírgula quatro) milhões em 2019 para 4,9 (quatro vírgula nove) milhões em 2020 - mesmo diante do crescimento expressivo dos programas de bonificação - mais de 1,1 (um vírgula um) milhão de tarefas extras em 2020. Tal cenário evidenciou os limites das estratégias compensatórias, demonstrando que a sobrecarga individual e os incentivos extraordinários não constituem capacidades estatais sustentáveis.

#### *Recuperação Aparente e Dependência Estrutural*

Já em 2022 e 2023, observa-se um ponto de inflexão: o processamento de benefícios superou a quantidade de requerimentos, atingindo índices de 109% (cento e nove por cento) e 104% (cento e quatro), respectivamente. Esse desempenho não apenas compensou o passivo acumulado, mas também poderia sinalizar amadurecimento das capacidades institucionais. Contudo, a análise integrada dos dados revela que esta "capacidade superior" resulta da intensificação máxima de estratégias compensatórias: programas de bonificação atingiram 1,46 (um vírgula quarenta e seis) milhões de tarefas extras em 2022, trabalho sistemático além das metas regulares, e ativação de grupos de trabalho sem regulamentação interna. A greve de 2022, com dois meses de duração, e especialmente a greve de 2024, com 114 (cento e catorze) dias - a mais longa da série - evidenciam que a intensificação das estratégias compensatórias gera tensões crescentes, não sustentabilidade institucional.

Por outro lado, em 2024, os dados de produtividade revelam uma relativa estabilização em torno de 56 (cinquenta e seis) pontos por servidor, inferior ao pico de 65 (sessenta e cinco)

pontos em 2021, enquanto os programas de bonificação atingiram o volume recorde de 2,8 (dois vírgula oito) milhões de tarefas extras. Adicionalmente, a documentação sistemática de instabilidades nos sistemas (com picos de até 350 minutos de indisponibilidade) a partir de agosto de 2023 revela fragilidades tecnológicas que comprometem a capacidade instalada e exigem esforços compensatórios adicionais para manutenção da operação regular.

### *Déficit Estrutural e Dilemada Estratégia Compensatória*

A análise integrada do período revela um padrão que denominamos "dilemada estratégia compensatória": quanto menor a capacidade instalada, maior a necessidade de ativação extraordinária de recursos. O concurso de 2022, embora tenha convocado 1.576 (mil quinhentos e setenta e seis) novos servidores, representa apenas 18% (dezoito por cento) do déficit acumulado de analistas, evidenciando que estratégias pontuais de reposição são insuficientes para reverter a erosão estrutural. A correlação entre a redução de 40% (quarenta por cento) no quadro de analistas e o crescimento de 550% (quinhentos e cinquenta por cento) nos programas de bonificação - de 433 (quatrocentos e trinta e três) mil tarefas em 2019 para 2,8 (dois vírgula oito) milhões em 2024 - demonstra empiricamente esta dependência crescente de estratégias não sustentáveis.

### *Ciclo Completo de Análise*

Assim, o período de 2013 a 2024 constitui um ciclo completo de análise, no qual se pode observar: (i) a erosão progressiva da capacidade instalada, catalisada por políticas como a GDASS; (ii) a intensificação das estratégias compensatórias como resposta aos déficits estruturais; (iii) o colapso institucional nos anos da pandemia, revelando os limites das estratégias compensatórias; e (iv) a recuperação subsequente, inteiramente dependente de medidas extraordinárias e geradora de tensões funcionais. Esse recorte temporal, portanto, revela-se essencial para compreender os limites e paradoxos da capacidade estatal do INSS, distinguindo entre ganhos aparentes de desempenho e efetivo fortalecimento institucional, e oferecendo contribuições teóricas fundamentais para a literatura sobre capacidades estatais ao documentar como déficits estruturais podem ser mascarados, mas não resolvidos, por estratégias compensatórias.

### 3.3 Fontes de Dados e Instrumentos de Coleta

A coleta de dados fundamenta-se em múltiplas fontes documentais e administrativas, organizadas em quatro categorias principais que correspondem às dimensões analíticas do *framework* proposto. Essa diversificação de fontes visa assegurar a robustez empírica da análise e permitir triangulação metodológica para validação dos achados.

#### *Dados de Capacidade Instalada*

Os dados referentes à capacidade instalada serão coletados através de fontes oficiais que permitam construir séries históricas consistentes sobre os recursos estruturais permanentes da organização. Para a dimensão de recursos humanos, serão utilizados dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE) e relatórios institucionais sobre evolução do quadro de pessoal, obtidos através de solicitações via Lei de Acesso à Informação (LAI) quando necessário. Esses dados incluirão informações sobre número de servidores ativos por cargo e função, ingressos por concurso público, se atuam na área meio ou área finalística.

Para a dimensão de recursos tecnológicos, serão utilizados dados do Painel de Incidentes da Dataprev, relatórios de gestão tecnológica e dados de benefícios concedidos de forma automática. Esses dados permitirão construir indicadores de estabilidade dos sistemas, frequência de falhas, tempo de indisponibilidade e investimentos em modernização tecnológica. Para a dimensão de recursos organizacionais, serão analisados documentos normativos, como mapas estratégicos e planos de ação, manuais de procedimentos e relatórios de auditoria que evidenciem o grau de institucionalização dos processos organizacionais.

#### *Dados das Estratégias Compensatórias*

A coleta de dados sobre as estratégias compensatórias foi realizada por meio da análise de documentos que evidenciem a mobilização extraordinária de recursos e de pessoal. Como exemplo, para a dimensão de incentivos extraordinários, serão utilizados relatórios sobre programas de bonificação e a quantidade de tarefas concluídas, dados estes obtidos via Lei de Acesso à Informação (LAI) e pela análise de portarias e normativas específicas.

Para a dimensão de mobilização extraordinária de pessoal, foram coletados dados da quantidade de servidores que atuam em grupos de trabalho na área finalística da instituição, e em programas extraordinários de bonificação. Para a dimensão de estruturas organizacionais temporárias, serão analisadas portarias de criação de grupos de trabalho, comissões especiais e forças-tarefa, bem como relatórios sobre suas atividades e resultados. Para a dimensão de

recursos extraordinários, serão coletados dados sobre aquisições emergenciais, adaptações de infraestrutura e parcerias temporárias.

#### *Dados de Desempenho Institucional*

Os dados de desempenho institucional foram coletados por meio de múltiplas fontes que permitam construir indicadores objetivos de eficiência, qualidade e sustentabilidade organizacional. Serão utilizados dados administrativos sobre tempo médio de concessão de benefícios, volume de processos analisados, taxa de cumprimento de prazos legais, taxas de reforma administrativos de supervisões técnicas e indicadores de produtividade por servidor. A coleta desses dados será realizada através de painéis institucionais, relatórios de gestão e solicitações específicas via LAI.

### **3.4 Procedimentos de Análise de Dados**

A análise de dados foi conduzida através de uma abordagem integrada que combina técnicas quantitativas e qualitativas, organizadas em quatro etapas sequenciais que correspondem aos objetivos específicos da pesquisa e às dimensões do *framework* analítico proposto.

#### *Etapa 1: Organização das Séries Temporais e Indicadores-Chave*

A primeira etapa da análise consistiu na coleta, organização e sistematização dos dados brutos para a construção de séries temporais consistentes, cobrindo o período delimitado pela pesquisa. O objetivo desta fase foi estruturar as informações de modo a permitir a análise longitudinal de cada uma das dimensões do *framework* — capacidade instalada, capacidade ativada e desempenho institucional.

Para tanto, foram utilizados os indicadores-chave detalhados na seção 3.5, extraídos de fontes administrativas oficiais, painéis de monitoramento do INSS e documentos obtidos via Lei de Acesso à Informação (LAI). O tratamento dos dados envolveu a padronização de unidades de medida e a consolidação de informações de diferentes fontes para garantir a comparabilidade ao longo de toda a série histórica.

Este procedimento resultou em um banco de dados longitudinal que serve como alicerce empírico para a pesquisa, permitindo a posterior aplicação de técnicas de análise de correlação e a identificação de padrões temporais, pontos de inflexão e tendências que caracterizam a dinâmica institucional do INSS. A opção pela análise direta dos indicadores-chave, em

detrimento da criação de índices sintéticos, visa garantir maior transparência e uma conexão mais direta entre as evidências empíricas e os argumentos teóricos desenvolvidos.

### *Etapa 2: Análise de Correlações e Padrões Temporais*

A segunda etapa da pesquisa avança para a análise das séries temporais organizadas na fase anterior, com o objetivo de identificar padrões, tendências e, fundamentalmente, as correlações entre as diferentes dimensões do *framework* analítico. O foco desta etapa é examinar empiricamente como as variações nos indicadores-chave da capacidade instalada se relacionam com as flutuações nos indicadores da capacidade ativada e, por sua vez, como ambas influenciam os indicadores de desempenho institucional.

Para quantificar a força dessas relações, foi utilizada a análise de correlação de Pearson ( $r$ ), uma técnica estatística padrão para medir o grau de associação linear entre duas variáveis contínuas. Esta técnica foi aplicada para testar, por exemplo, a hipótese de uma correlação negativa entre a série histórica do quadro de servidores e a série do volume de tarefas em bonificação.

Adicionalmente, a análise buscou identificar visual e conceitualmente os pontos de inflexão e as tendências de cada série histórica. A combinação da análise estatística de correlação com a interpretação qualitativa dos gráficos e documentos é central para esta dissertação, pois fornece a evidência empírica para o padrão de substituição de capacidade instalada por ativada, conforme previsto nas hipóteses da pesquisa e no conceito do "Dilema das Estratégias Compensatórias".

### **3.5 Operacionalização das Dimensões Analíticas e Indicadores-Chave**

Para investigar empiricamente o "Dilema das Estratégias Compensatórias", esta pesquisa operacionaliza as dimensões teóricas de capacidade instalada, mecanismos de estratégias compensatórias e desempenho institucional por meio de um conjunto de indicadores-chave. Diferentemente da construção de índices sintéticos complexos, que poderiam mascarar nuances importantes, optou-se por analisar diretamente as séries históricas de indicadores primários, extraídos de fontes administrativas oficiais e documentos obtidos via Lei de Acesso à Informação (LAI).

Essa abordagem garante maior transparência metodológica e permite uma análise mais granular das correlações e dinâmicas temporais entre as variáveis. Os indicadores foram

agrupados de acordo com as três dimensões centrais do *framework* analítico, conforme detalhado a seguir.

### 3.5.1 Indicadores de Capacidade Instalada (A Base Estrutural)

A capacidade instalada, compreendida como os recursos estruturais e permanentes da organização, foi mensurada a partir de três componentes principais:

- Dimensão de Recursos Humanos:
  - Indicador: *Evolução do Quadro de Servidores Ativos (2013-2023)*. Fonte: Painéis de gestão de pessoas do INSS e dados do SIAPE encaminhados via LAI. Este indicador mede a variação quantitativa da força de trabalho, sendo um proxy direto da erosão ou fortalecimento da base de pessoal.
  - Indicador: *Investimento em Capacitação e Número de Participações em Cursos (2010-2025)*. Fonte: Dados orçamentários (SIAFI) e registros internos obtidos via LAI. Avalia o esforço institucional no desenvolvimento de competências, um pilar da profissionalização.
  
- Dimensão de Recursos Tecnológicos:
  - Indicador: *Tempo de Instabilidade e Indisponibilidade dos Sistemas Críticos (2023-2025)*. Fonte: Painel de Incidentes da Dataprev com base nos dados enviados pelo INSS via LAI. Mensura a estabilidade da infraestrutura tecnológica, revelando fragilidades que impactam a produtividade regular.
  - Indicador: *Evolução da Concessão Automática de Benefícios (2017-2025)*. Fonte: Painéis de monitoramento do INSS com dados enviados pelo INSS via LAI. Embora seja uma forma de automação, sua análise no contexto da instabilidade sistêmica ajuda a compreender a modernização como resposta a déficits estruturais.
  
- Dimensão de Recursos Organizacionais:
  - Indicador: *Análise Documental de Instrumentos de Planejamento (2013-2024)*. Fonte: Mapas Estratégicos e Planos de Ação do INSS. Avalia a evolução da capacidade de planejamento formal da instituição.
  - Indicador: *Análise Qualitativa da Regulamentação de Estruturas Temporárias*. Fonte: Respostas a pedidos LAI sobre a normatização de Grupos

de Trabalho (GTs). Verifica o grau de institucionalização versus improvisado na gestão de arranjos organizacionais.

**Tabela 2 - Indicadores de Capacidade Instalada (Base Estrutural)**

<b>Dimensão</b>	<b>Indicador</b>	<b>Período</b>	<b>Fonte dos Dados</b>	<b>Finalidade</b>
Recursos Humanos	Evolução do Quadro de Servidores Ativos	2013-2023	Painéis de gestão de pessoas do INSS e dados do SIAPE (via LAI)	Medir a variação quantitativa da força de trabalho, sendo um proxy direto da erosão ou fortalecimento da base de pessoal
	Investimento em Capacitação e Número de Participações em Cursos	2010-2025	Dados orçamentários (SIAFI) e registros internos (via LAI)	Avaliar o esforço institucional no desenvolvimento de competências, um pilar da profissionalização
Recursos Tecnológicos	Tempo de Instabilidade e Indisponibilidade dos Sistemas Críticos	2023-2025	Painel de Incidentes da Dataprev com base nos dados enviados pelo INSS (via LAI)	Mensurar a estabilidade da infraestrutura tecnológica, revelando fragilidades que impactam a produtividade regular
	Evolução da Concessão Automática de Benefícios	2017-2025	Painéis de monitoramento do INSS (via LAI)	Compreender a modernização como resposta a déficits estruturais, analisando a automação no contexto da instabilidade sistêmica
Recursos Organizacionais	Análise Documental de Instrumentos de Planejamento	2013-2024	Mapas Estratégicos e Planos de Ação do INSS	Avaliar a evolução da capacidade de planejamento formal da instituição
	Análise Qualitativa da Regulamentação de Estruturas Temporárias	2013-2024	Respostas a pedidos LAI sobre a normatização de Grupos de Trabalho (GTs)	Verificar o grau de institucionalização versus improvisado na gestão de arranjos organizacionais

### 3.5.2 Indicadores das Estratégias Compensatórias

As estratégias compensatórias, referentes à mobilização de mecanismos extraordinários e temporários, foi investigada por meio dos seguintes indicadores:

- Indicador: *Volume de Tarefas Analisadas em Programas de Bonificação (2019-2024)*. Fonte: Relatórios de produtividade do PEFPS e programas antecessores enviados pelo INSS via LAI. Este é o principal indicador da dependência de incentivos financeiros para o enfrentamento de estoques.
- Indicador: *Análise da Trajetória Normativa dos Programas de Bônus*. Fonte: Medidas Provisórias, Leis e Portarias. Mapeia a institucionalização progressiva de um mecanismo inicialmente emergencial.
- Indicador: *Produção Excedente sobre as Metas Regulares*. Fonte: Painéis de gestão de metas (BG) enviados pelo INSS via LAI. Revela o esforço produtivo dos servidores que ultrapassa a exigência ordinária, muitas vezes sem compensação direta, evidenciando a intensificação do trabalho.

**Tabela 3 - Indicadores de Estratégias Compensatórias**

<b>Indicador</b>	<b>Período</b>	<b>Fonte dos Dados</b>	<b>Finalidade</b>
Volume de Tarefas Analisadas em Programas de Bonificação	2019-2024	Relatórios de produtividade do PEFPS e programas antecessores (via LAI)	Principal indicador da dependência de incentivos financeiros para o enfrentamento de estoques
Análise da Trajetória Normativa dos Programas de Bônus	2013-2024	Medidas Provisórias, Leis e Portarias	Mapear a institucionalização progressiva de um mecanismo inicialmente emergencial
Produção Excedente sobre as Metas Regulares	2019-2024	Painéis de gestão de metas (BG) enviados pelo INSS (via LAI)	Revelar o esforço produtivo dos servidores que ultrapassa a exigência ordinária, evidenciando a intensificação do trabalho

### 3.5.3 Indicadores de Desempenho Institucional (A Variável Dependente)

O desempenho do INSS na implementação da política previdenciária foi aferido por um conjunto de indicadores de resultado que refletem a eficácia e a tempestividade do serviço prestado ao cidadão:

- Indicador de Eficácia Temporal: *Tempo Médio de Concessão (TMC) de Benefícios (2010-2024)*. Fonte: Painel de Eficiência do INSS e Portal da Transparência Previdenciária e dados enviados pelo INSS via LAI. É o indicador mais visível da capacidade de resposta da instituição.
- Indicador de Tempestividade: *Percentual de Benefícios Concedidos no Prazo Legal ( $\leq 45$  dias) (2010-2024)*. Fonte: Painel de Eficiência do INSS e dados enviados pelo INSS

via LAI. Complementa o TMC, mostrando a conformidade da autarquia com a legislação.

- Indicador de Demanda Reprimida: *Estoque de Processos Represados (2010-2024)*. Fonte: Dados históricos do INSS enviados via LAI. Mensura o volume absoluto de processos pendentes, refletindo o desequilíbrio entre demanda e capacidade de análise.
- Indicador de Volume de Análise: *Série Histórica de Benefícios Analisados (Concedidos e Indeferidos) (2013-2023)*. Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social e dados enviados pelo INSS via LAI. Demonstra a capacidade produtiva total da autarquia.

**Tabela 4 - Indicadores de Desempenho Institucional (Variável Dependente)**

<b>Tipo de Indicador</b>	<b>Indicador</b>	<b>Período</b>	<b>Fonte dos Dados</b>	<b>Finalidade</b>
Eficácia Temporal	Tempo Médio de Concessão (TMC) de Benefícios	2010-2024	Painel de Eficiência do INSS, Portal da Transparência Previdenciária e dados enviados pelo INSS (via LAI)	Indicador mais visível da capacidade de resposta da instituição
Tempestividade	Percentual de Benefícios Concedidos no Prazo Legal ( $\leq 45$ dias)	2010-2024	Painel de Eficiência do INSS e dados enviados pelo INSS (via LAI)	Complementar o TMC, mostrando a conformidade da autarquia com a legislação
Demanda Reprimida	Estoque de Processos Represados	2010-2024	Dados históricos do INSS (via LAI)	Mensurar o volume absoluto de processos pendentes, refletindo o desequilíbrio entre demanda e capacidade de análise
Volume de Análise	Série Histórica de Benefícios Analisados (Concedidos e Indeferidos)	2013-2023	Boletim Estatístico da Previdência Social e dados enviados pelo INSS (via LAI)	Demonstrar a capacidade produtiva total da autarquia

A análise integrada desses indicadores, organizados em séries temporais, permite testar as hipóteses da pesquisa, correlacionando a evolução de cada dimensão e identificando os padrões que configuram o "Dilema da Estratégias Compensatórias".

### 3.6 O Desempenho Administrativo do INSS como Variável Dependente

Este capítulo apresenta a estratégia de mensuração da variável dependente da pesquisa: o desempenho institucional do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) na implementação da política previdenciária. A partir do referencial teórico que compreende a capacidade estatal como um conceito multidimensional, composto por recursos e competências internas ao aparato estatal (Souza, 2016; Souza; Fontanelli, 2020), e que enfatiza o papel dos arranjos institucionais na ativação dessas capacidades (Gomide; Pires, 2024), a proposta aqui é operacionalizar esse desempenho de forma empírica, objetiva e replicável, em consonância com os pressupostos metodológicos adotados ao longo da dissertação.

A mensuração do desempenho institucional foi estruturada em três dimensões complementares, as quais oferecem uma leitura analítica dos resultados produzidos pelo INSS em sua atuação finalística. São elas:

- Eficácia Administrativa, que expressa a capacidade da autarquia em processar e responder tempestivamente às demandas dos segurados;
- Conformidade Técnica, que analisa a qualidade e a correção normativa das decisões proferidas;
- Estabilidade Operacional, que examina a confiabilidade da infraestrutura de trabalho e dos fluxos processuais.

Essas dimensões permitem mapear com maior precisão os efeitos derivados da interação entre capacidade instalada quando ativada, conforme proposto por Gomide e Pires (2024) e as “estratégias compensatórias”, mesmo que esses autores não utilizem diretamente essa expressão, mas fornecem base teórica sólida para sua formulação. Tais estratégias consistem na compensação pontual da deficiência estrutural por meio de mecanismos extraordinários de ativação, sem resolução dos entraves institucionais de fundo.

#### Dimensão 1: Eficácia Administrativa e Resposta Institucional ao Cidadão

A eficácia administrativa corresponde à capacidade do INSS de processar os requerimentos de benefício e fornecer respostas dentro dos prazos normativos e em volumes compatíveis com a demanda reprimida. Trata-se, portanto, de uma expressão concreta da capacidade estatal no plano operacional, na medida em que envolve recursos organizacionais, rotinas administrativas e competências técnicas necessárias à entrega de políticas públicas. Essa compreensão ultrapassa uma noção puramente temporal de desempenho, ao incorporar aspectos

gerenciais, processuais e organizacionais, em consonância com a literatura que enfatiza a dimensão operacional da capacidade estatal (Wu et al., 2015; Souza; Fontanelli, 2020). Nesta proposta, essa dimensão será operacionalizada por meio de três indicadores:

- Tempo Médio de Concessão (TMC): tempo, em dias, entre o protocolo do requerimento e a emissão da decisão administrativa;
- Índice de Atendimento ao Prazo Legal: percentual de benefícios concedidos dentro do prazo máximo de 45 dias, conforme previsto em norma;
- Estoque de Requerimentos Pendentes: volume absoluto de requerimentos ainda não processados, representando a demanda acumulada.

Esses parâmetros serão analisados por meio de estatísticas descritivas, com base nos dados objetivos disponibilizados pelo Painel de Eficiência do INSS, além dos dados encaminhados via LAI. Essa escolha metodológica assegura precisão na avaliação do desempenho, ao permitir identificar tendências e variações nos indicadores ao longo do tempo.

A hipótese orientadora é que a manutenção de indicadores de eficácia administrativa aceitáveis, mesmo em contextos de sobrecarga institucional, decorre da utilização intensiva de capacidade ativada. Já o acionamento das estratégias compensatórias tenderia a declinar em contextos de desinvestimento ou perda de recursos humanos e tecnológicos. Espera-se, portanto, que quanto maior for a dependência da ativação extraordinária e menor a solidez da estrutura instalada, maior será a variabilidade do tempo médio de concessão, ainda que os indicadores agregados aparentem estabilidade.

Essa situação reflete o que esta dissertação denomina como dilema das estratégias compensatórias: uma dinâmica na qual o Estado mobiliza recursos extraordinários (como bônus, mutirões e força de trabalho temporária) para manter a produtividade e o desempenho visível, sem que isso represente fortalecimento institucional de longo prazo. Essa leitura se ancora na discussão de Gomide e Pires (2024), ao apontarem que a eficácia da ação estatal depende não apenas da existência de capacidades, mas de sua ativação via arranjos de implementação responsivos e sustentáveis, o que nem sempre ocorre em contextos de fragilidade estrutural.

## Dimensão 2: Conformidade Técnica e Qualidade das Decisões

A segunda dimensão avalia a qualidade técnica das decisões administrativas do INSS, com base na aderência aos normativos legais e à correta aplicação das regras previdenciárias. A premissa é que um desempenho institucional satisfatório exige não apenas rapidez, mas também precisão analítica e segurança jurídica nas decisões proferidas.

Para mensuração desta dimensão, será utilizado o seguinte indicador:

- Taxa de Retrabalho Técnico (SUPERTEC): percentual de processos analisados por instâncias superiores de supervisão técnica que resultaram na reformulação da decisão original.

Esse indicador é particularmente robusto por não depender da atuação externa (como ocorre no caso dos recursos administrativos), mas sim de um mecanismo interno de controle, baseado em amostragem aleatória de processos e análises técnicas. A SUPERTEC impõe a emissão de nova decisão fundamentada, sendo, portanto, um instrumento confiável para avaliação da qualidade da produção decisória.

A não utilização do dado de recurso administrativo como proxy de qualidade se justifica por múltiplas razões:

O fluxo recursal é complexo, com múltiplas etapas, prazos variáveis e possibilidade de petições diversas em um mesmo processo;

- Muitas decisões não acarretam concessão ou alteração de benefício, limitando a associação direta com a análise inicial;
- A maior parte das informações recursais não está estruturada de forma a permitir a vinculação entre decisão original e ação corretiva;
- A movimentação do processo depende da iniciativa do requerente, e sua ausência pode ocultar erros relevantes;
- Informações como o tipo de despacho recursal são preenchidas manualmente, podendo conter erros de categorização.

Por esses motivos, o uso da SUPERTEC se mostra metodologicamente mais sólido. A hipótese associada a esta dimensão é que a sobrecarga de trabalho e a saída de servidores experientes — indícios de erosão da capacidade instalada — tendem a elevar a taxa de retrabalho, especialmente em contextos nos quais a capacidade ativada prioriza volume em detrimento da qualidade analítica.

### Dimensão 3: Estabilidade Operacional e Suporte Infraestrutural

A terceira dimensão considera a estabilidade e confiabilidade dos sistemas e processos que sustentam o funcionamento do INSS. Uma infraestrutura tecnológica e organizacional instável compromete não apenas a produtividade, mas também a previsibilidade e a confiança no serviço público.

Dois indicadores compõem essa dimensão:

- Frequência de Falhas Sistêmicas: número de eventos de indisponibilidade de sistemas por período;
- Tempo de Indisponibilidade: duração acumulada em horas ou dias nos quais os sistemas ficaram fora do ar.

**Tabela 5 - Operacionalização da Variável Dependente**

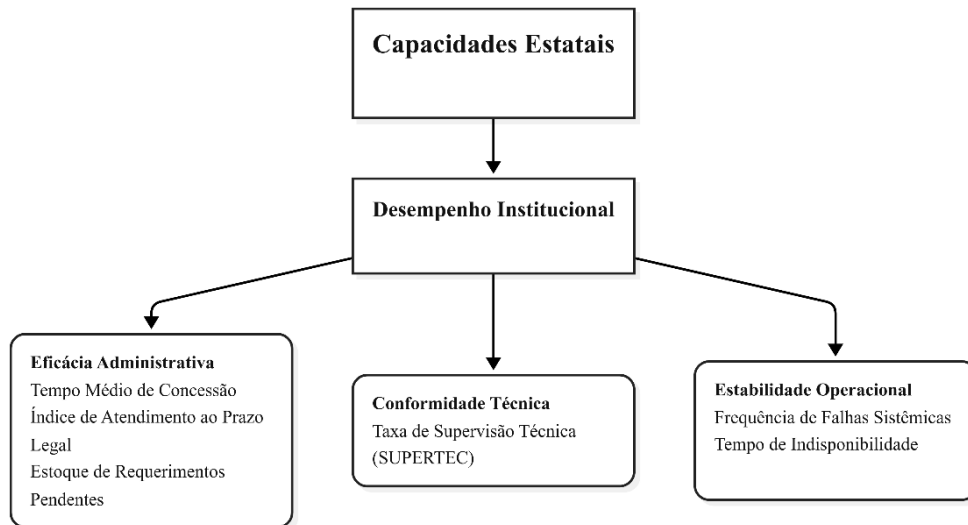
<b>Dimensão</b>	<b>Definição Conceitual</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Hipótese Orientadora</b>
Dimensão 1: Eficácia Administrativa e Resposta Institucional ao Cidadão	Capacidade do INSS de processar os requerimentos de benefício e fornecer respostas dentro dos prazos normativos e em volumes compatíveis com a demanda reprimida. Expressa a responsabilidade da administração pública no plano operacional.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tempo Médio de Concessão (TMC): tempo, em dias, entre o protocolo do requerimento e a emissão da decisão administrativa;</li> <li>2. Índice de Atendimento ao Prazo Legal: percentual de benefícios concedidos dentro do prazo máximo de 45 dias;</li> <li>3. Estoque de Requerimentos Pendentes: volume absoluto de requerimentos ainda não processados</li> </ol>	A manutenção de indicadores de eficácia administrativa aceitáveis, mesmo em contextos de sobrecarga institucional, decorre da utilização intensiva de estratégias compensatórias. Quanto maior a dependência da ativação extraordinária e menor a solidez da estrutura instalada, maior será a variabilidade do TMC.
Dimensão 2: Conformidade Técnica e Qualidade das Decisões	Qualidade técnica das decisões administrativas do INSS, com base na aderência aos normativos legais e à correta aplicação das regras previdenciárias. Um desempenho satisfatório exige não apenas rapidez, mas também precisão analítica e segurança jurídica.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Taxa de Retrabalho Técnico (SUPERTEC): percentual de processos analisados por instâncias superiores de supervisão técnica que resultaram na reformulação da decisão original</li> </ol>	A sobrecarga de trabalho e a saída de servidores experientes (erosão da capacidade instalada) tendem a elevar a taxa de retrabalho, especialmente quando as estratégias compensatórias priorizam volume em detrimento da qualidade analítica.

Dimensão	Definição Conceitual	Indicadores	Hipótese Orientadora
Dimensão 3: Estabilidade Operacional e Suporte Infraestrutural	Estabilidade e confiabilidade dos sistemas e processos que sustentam o funcionamento do INSS. Uma infraestrutura tecnológica e organizacional instável compromete a produtividade, a previsibilidade e a confiança no serviço público.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Frequência de Falhas Sistêmicas: número de eventos de indisponibilidade de sistemas por período;</li> <li>2. Tempo de Indisponibilidade: duração acumulada em horas ou dias nos quais os sistemas ficaram fora do ar</li> </ol>	A erosão da capacidade instalada tecnológica (por falta de investimento, obsolescência ou aumento da demanda) leva ao crescimento de falhas operacionais, obrigando a instituição a mobilizar estratégias compensatórias reativas em vez de soluções estruturais. A instabilidade operacional é um indício do desequilíbrio entre capacidade disponível e demanda institucional.

A hipótese aqui é que a erosão da capacidade instalada tecnológica, por falta de investimento, obsolescência ou aumento da demanda, leva ao crescimento dessas falhas operacionais. Isso, por sua vez, obriga a instituição a mobilizar para além da capacidade ativada, como também buscar as estratégias compensatórias (como pagamento de bônus, grupos de trabalho *ad hoc*), reforçando o ciclo de compensação pontual em detrimento da solução estrutural. A instabilidade operacional, portanto, se torna um indício visível do desequilíbrio entre capacidade disponível e demanda institucional. Esta dimensão é particularmente sensível às estratégias compensatórias, onde a frequência de falhas (um sintoma da baixa capacidade instalada) força uma resposta reativa e extraordinária, em vez de uma adaptação estrutural e planejada.

A decomposição do desempenho institucional do INSS em três dimensões — eficácia administrativa, conformidade técnica e estabilidade operacional — permite uma análise mais precisa das implicações práticas do conceito de capacidade estatal. A metodologia adotada procura evitar armadilhas conceituais, como tautologias, priorizando indicadores objetivos, dados estruturados e hipóteses testáveis com base na literatura especializada.

**Diagrama 1 - Análise das capacidades estatais no INSS**



Fonte: elaborado pelo autor

Essa abordagem fortalece o argumento de que o desempenho institucional não é produto apenas da capacidade instalada, nem exclusivamente das compensações extraordinárias, mas da relação dinâmica — e, por vezes, assimétrica — entre essas duas dimensões. Com isso, contribui-se para o aprimoramento analítico das ferramentas de avaliação da implementação de políticas públicas em contextos complexos, como o da previdência social brasileira.

### 3.7 Análise Documental e Contextualização

A terceira etapa da pesquisa consiste na análise qualitativa dos documentos institucionais para contextualização dos padrões quantitativos identificados e compreensão dos mecanismos causais que explicam as relações observadas. Foram analisados mapas estratégicos, planos de ação, relatórios de gestão, normativas internas e documentos de avaliação institucional, utilizando técnicas de análise de conteúdo para identificar estratégias organizacionais, decisões de gestão e fatores contextuais que influenciaram a evolução das capacidades estatais.

A análise documental seguiu uma abordagem sistemática, com categorização temática dos documentos, identificação de marcos temporais significativos e análise da evolução do discurso institucional sobre capacidades e desempenho. Essa etapa foi fundamental para compreender não apenas o que aconteceu em termos quantitativos, mas também por que aconteceu e quais foram os mecanismos organizacionais e decisórios que produziram os padrões observados.

### **3.8 Triangulação e Validação dos Achados**

A quarta etapa consistiu na triangulação dos achados quantitativos e qualitativos para validação das hipóteses da pesquisa e refinamento do *framework* analítico proposto. Foram identificadas convergências e divergências entre diferentes fontes de dados, analisadas consistências temporais dos padrões identificados e avaliada a robustez dos achados através de múltiplas evidências.

A triangulação incluiu a comparação entre indicadores diretos e indiretos de cada dimensão, a verificação da consistência entre dados administrativos e documentos institucionais e a análise da coerência temporal entre diferentes tipos de evidência. Foram também identificadas limitações dos dados e possíveis vieses que possam afetar a interpretação dos resultados, assegurando transparência metodológica e confiabilidade dos achados.

### **3.9 Critérios de Validação e Confiabilidade**

A validação dos achados da pesquisa foi assegurada através de múltiplos critérios que garantem a confiabilidade, a validade interna e a validade externa dos resultados obtidos. Para a confiabilidade, foram utilizados critérios de consistência temporal dos dados, verificação de múltiplas fontes para os mesmos indicadores e documentação detalhada de todos os procedimentos metodológicos para permitir replicação.

Para a validade interna, foram utilizados critérios de triangulação metodológica, análise de plausibilidade das relações causais identificadas e verificação da consistência entre achados quantitativos e qualitativos.

Foram também estabelecidos critérios específicos para avaliação da qualidade dos dados utilizados, incluindo completude das séries temporais, consistência metodológica na coleta de dados ao longo do tempo e confiabilidade das fontes documentais. Dados incompletos ou inconsistentes foram identificados e tratados de forma transparente, com documentação das limitações e possíveis impactos na interpretação dos resultados.

### **3.10 Limitações Metodológicas**

Reconhece-se que a pesquisa pode apresentar limitações metodológicas que devem ser consideradas na interpretação dos resultados. A primeira limitação refere-se à disponibilidade e qualidade dos dados administrativos, especialmente considerando que alguns sistemas de monitoramento do INSS foram implementados apenas recentemente, limitando a extensão temporal de certas séries de dados. A segunda limitação diz respeito à possível influência de

fatores externos não controlados, como mudanças na legislação previdenciária, alterações no contexto político-econômico e eventos excepcionais como a pandemia de COVID-19.

A terceira limitação refere-se à generalização dos achados, considerando que o estudo foca especificamente no INSS e suas características organizacionais particulares, o que pode limitar a aplicabilidade do *framework* a outras organizações públicas com características diferentes. A quarta limitação diz respeito à interpretação de relações causais, considerando que a análise de correlações temporais, embora robusta, não estabelece causalidade de forma definitiva, exigindo cuidado na interpretação dos mecanismos causais identificados.

Para mitigar essas limitações, a pesquisa adotou estratégias de transparência metodológica, documentação detalhada de todos os procedimentos, análise crítica dos dados utilizados e discussão explícita das limitações na interpretação dos resultados. Foram também sugeridos desdobramentos futuros da pesquisa que possam superar algumas dessas limitações, como estudos comparativos com outras organizações públicas e análises longitudinais com períodos temporais mais extensos.

Ao final da pesquisa, foi realizada uma síntese integrada dos resultados, combinando os achados quantitativos e qualitativos para validação das hipóteses formuladas e refinamento do *framework* analítico proposto. Essa síntese serviu de base para a elaboração de recomendações práticas para fortalecimento das capacidades estatais do INSS e para o desenvolvimento de instrumentos de diagnóstico institucional que possam ser aplicados em contextos organizacionais similares, contribuindo para o avanço do conhecimento sobre capacidades estatais e sua operacionalização em políticas públicas.

#### 4 A REMODELAÇÃO DAS CAPACIDADES INSTALADAS DO INSS

A evolução do INSS no período de 2013 a 2024 não pode ser compreendida como uma sucessão de eventos isolados, mas como um processo marcado por dependência de trajetória (*path dependence*), no qual decisões tomadas em momentos iniciais condicionaram as possibilidades futuras de ação e tornaram progressivamente mais custosa a adoção de alternativas institucionais distintas. Conforme argumenta Pierson (2000; 2004), escolhas realizadas em determinados contextos históricos tendem a produzir efeitos de retorno crescente, gerando mecanismos de auto-reforço que dificultam a reversão dos rumos adotados ao longo do tempo. Nesse sentido, a opção por não repor de forma sistemática os servidores que se aposentavam, associada à crescente pressão por respostas imediatas, inaugurou uma trajetória de enfraquecimento da capacidade instalada da autarquia.

Esse processo de auto-reforço manifesta-se de forma particularmente clara na recorrência das soluções adotadas diante das crises de represamento de processos. A cada novo episódio de acúmulo de demandas, a resposta predominante consistiu na implementação de programas de bonificação, cuja eficácia aparente no curto prazo produziu incentivos positivos à sua repetição. Tal dinâmica consolidou o caminho previamente escolhido, tornando politicamente mais onerosa a defesa de investimentos estruturais de longo prazo — como a realização de concursos públicos — cujos efeitos são mais lentos e menos visíveis. Como destaca a literatura histórico-institucional, trajetórias previamente estabelecidas impõem custos crescentes à adoção de rotas alternativas, aprisionando as organizações em padrões de ação já consolidados (Pierson, 2004).

Essa lógica é coerente com a perspectiva de que políticas e organizações públicas não operam em um vazio institucional, mas se inserem em trajetórias específicas marcadas pela acumulação ou pela erosão de capacidades ao longo do tempo. Os arranjos de implementação tendem a reproduzir essas condições herdadas, reforçando práticas já existentes e, em certos casos, desativando ou minando capacidades estatais previamente disponíveis (Gomide; PIRES, 2024). Dessa forma, a estratégia compensatória, inicialmente concebida como excepcional, converteu-se gradualmente em regra, aprisionando a organização em um modelo de gestão predominantemente reativo e pouco sustentável, em consonância com a advertência de que arranjos não estruturais podem comprometer o desempenho estatal no longo prazo.

A compreensão dessa trajetória exige, contudo, evitar interpretações que atribuam às normas e aos arranjos institucionais um papel autônomo ou puramente técnico. A literatura

sobre capacidades estatais enfatiza que mudanças institucionais e organizacionais não ocorrem em um vácuo administrativo, mas são profundamente condicionadas pelo contexto político, pelas agendas governamentais e pelas coalizões que sustentam a ação estatal. Conforme argumentam Centeno et al. (2017), a relação entre capacidade estatal e desempenho não é automática, sendo mediada por decisões políticas que definem prioridades, mobilizam recursos e acionam — ou desativam — capacidades existentes.

Nesse sentido, a trajetória de erosão da capacidade instalada do INSS coincide com um período marcado por elevada instabilidade política e por mudanças sucessivas na orientação governamental quanto ao papel do Estado e do serviço público. O intervalo analisado abrange distintas gestões presidenciais, cada uma portadora de visões específicas sobre políticas de pessoal, investimentos públicos e formas de gestão, o que se refletiu diretamente em decisões relativas ao contingenciamento orçamentário, à não autorização de concursos públicos e à adoção de instrumentos excepcionais de gestão do trabalho.

Tais decisões não podem ser compreendidas como simples respostas técnicas a problemas administrativos, mas como escolhas políticas que moldaram os arranjos de implementação da política previdenciária. Como destacam Gomide e Pires (2024), os arranjos institucionais observados em uma política pública são resultados de disputas, escolhas e acomodações políticas, inseridas em trajetórias específicas de acumulação ou erosão de capacidades estatais. Dessa forma, normas, instrumentos e programas adotados ao longo do período analisado devem ser interpretados como expressões dessas disputas e orientações políticas, e não como artefatos neutros de gestão.

À luz desse enquadramento teórico-analítico, a seção seguinte examina os dados históricos relativos à evolução do quadro de pessoal, dos instrumentos de gestão do trabalho e do desempenho institucional do INSS, buscando identificar empiricamente como essas escolhas e trajetórias se materializaram ao longo do período analisado.

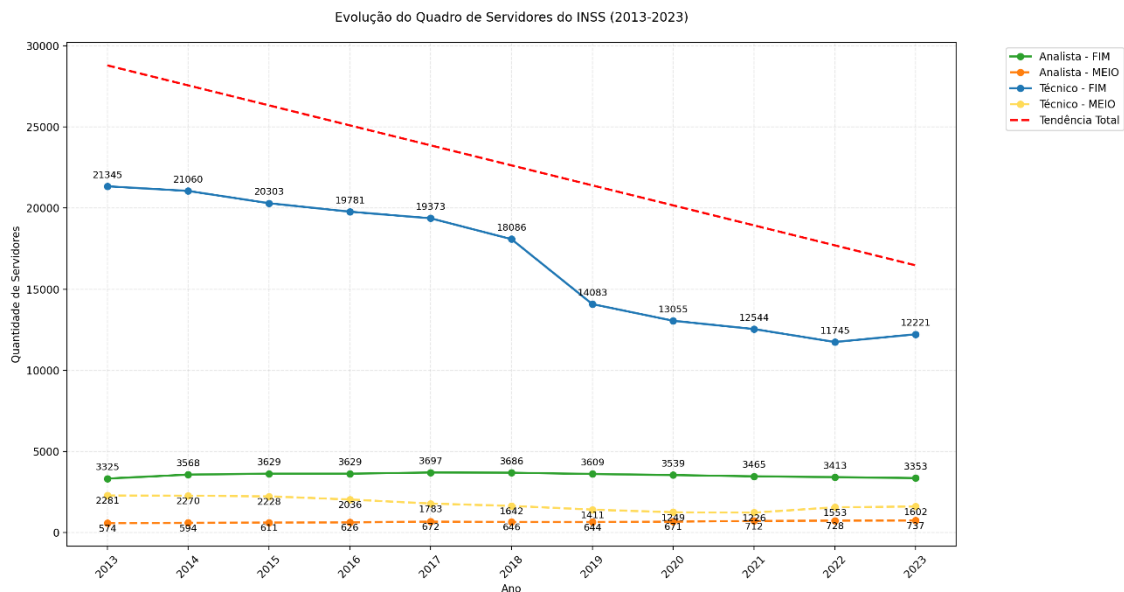
#### **4.1 A Dimensão Humana: Esvaziamento do quadro e instabilidade da capacitação**

##### **4.1.1 Evolução do Quadro de Pessoal do INSS**

A série histórica referente ao número de servidores ativos no INSS, entre os anos de 2013 e 2023, de acordo com a gráfico 1, evidencia uma trajetória de queda contínua do quadro funcional da autarquia, em contraste com o aumento sustentado da demanda por serviços previdenciários. Essa redução progressiva de pessoal, que representa uma erosão direta na

dimensão de recursos humanos, sobrecarrega toda a estrutura da autarquia e compromete seus recursos organizacionais, uma vez que os processos e fluxos existentes não são mais suficientes para absorver e processar, com qualidade e tempestividade, o volume crescente de requerimentos.

**Gráfico 1 - Evolução do Quadro de Servidores entre 2013 e 2023**



Fonte: Elaborado pelo autor (2025)

Essa tendência estrutural de esvaziamento do corpo técnico compromete os fundamentos da capacidade estatal conforme definidos por Souza (2016), para quem a escassez de recursos administrativos impede a efetiva execução das políticas públicas, sobretudo em contextos de elevada complexidade e abrangência, como é o caso da política previdenciária. O cenário observado, portanto, configura um descompasso entre a capacidade instalada do Estado e as demandas sociais a ele dirigidas.

Um aspecto relevante observado no recorte do gráfico é que a maior redução se concentrou nos cargos de nível médio, especialmente os técnicos do seguro social. Dois fatores ajudam a explicar esse movimento. Em primeiro lugar, a incorporação da Gratificação de Desempenho da Atividade do Seguro Social (GDASS) nas aposentadorias, implementada após a greve de 2015, funcionou como um indutor para que servidores que já reuniam os requisitos legais para aposentadoria deixassem o serviço ativo. Em segundo, destaca-se o elevado índice de rotatividade entre os técnicos, reflexo da assimetria entre a exigência formal do cargo (nível médio) e o perfil educacional da maioria dos ocupantes, que possuem formações de nível superior.

A ausência de uma política institucional que reconheça esse descompasso, como a inexistência de gratificação por qualificação, acentua o desestímulo e a evasão de servidores. Esses profissionais, muitas vezes realizando atividades equivalentes às dos analistas, recebem remuneração inferior, o que os leva a buscar oportunidades em outros órgãos públicos que valorizem sua formação acadêmica. Esse contexto impacta diretamente a dimensão da profissionalização, uma vez que dificulta a retenção de quadros qualificados e compromete a estabilidade do conhecimento técnico acumulado.

De modo semelhante, Centeno et al. (2017) alertam para o risco de esgotamento funcional e corrosão institucional quando há recorrente sobrecarga sobre estruturas fragilizadas, sem recomposição de pessoal ou reequilíbrio das funções. No caso do INSS, a disponibilidade de vagas com quantidade menor que o necessário em concursos públicos regulares desde 2015, somada à aposentadoria de servidores experientes, intensifica a perda de capital humano e compromete a transmissão de conhecimento organizacional.

Ademais, a diminuição do quadro funcional pressiona a profissionalização e a manutenção de padrões técnicos. Evans e Rauch (1999) apontam que burocracias eficazes são aquelas que sustentam carreiras estruturadas, mecanismos de mérito e estabilidade funcional. No entanto, o modelo observado revela um contexto de retração institucional, onde os vínculos precários e a contratação de força de trabalho temporária (como nos casos de força-tarefa e mutirões) tendem a comprometer os princípios da burocracia weberiana.

Em paralelo à retração do quadro funcional, verifica-se o aumento da produtividade dos servidores, especialmente a partir da implementação do INSS Digital e do Programa de Gestão e Desempenho (PGD). A modernização tecnológica ampliou o alcance do atendimento e aumentou a capacidade de análise, ainda que sem correspondência em termos de expansão do número de servidores. Como apontado por Moura (2020), essa transformação provocou uma redefinição dos fluxos de trabalho, transferindo a responsabilidade pelo desempenho institucional para o esforço individual do servidor. Nesse modelo, a produtividade passa a ser mensurada por metas fixadas centralmente, o que tende a desconsiderar as desigualdades de contexto entre diferentes unidades.

A intensificação do uso de Grupos de Trabalho (GTs) como estratégia de enfrentamento de estoques acumulados reforça a lógica de compensação por sobrecarga. Conforme mencionado anteriormente, tais grupos operam com metas superiores às metas ordinárias do PGD, sem regulamentação formal consolidada. Embora sejam reconhecidos como instrumentos de ativação pontual da capacidade estatal (Gomide e Pires, 2024), os GTs geram tensionamentos internos por produzirem cenários de competição e fadiga funcional. Como

argumentam Centeno et al. (2017), o acionamento de capacidades fora das estruturas permanentes pode até gerar ganhos de curto prazo, mas tende a comprometer a resiliência da burocracia no médio e longo prazo.

Além disso, os Grupos de Trabalho (GTs) são compostos majoritariamente por servidores da área finalística, incluindo tanto analistas quanto técnicos do seguro social, que já atuam rotineiramente na análise de benefícios. Esses servidores, ao aderirem aos GTs, assumem voluntariamente metas superiores às ordinárias do PGD, ampliando sua carga de trabalho em função de objetivos extraordinários de produção. A ausência de regulamentação específica para essa modalidade acarreta riscos institucionais relevantes, pois contribui para a intensificação do trabalho sem que haja, necessariamente, contrapartidas claras de proteção funcional ou reconhecimento institucional.

Como alertam Centeno et al. (2017), tais arranjos de ativação fora da estrutura permanente comprometem a previsibilidade administrativa e a sustentabilidade do desempenho. Complementarmente, há ainda a participação de servidores da área meio em regimes de bônus por produtividade, que ocorrem quando autorizados e em vigência, agregando um esforço adicional não contabilizado na estrutura regular. Tal como discutido por Fukuyama (2024), o funcionamento eficaz do aparato burocrático requer mecanismos estáveis de delegação, coordenação e responsabilização, não sendo sustentável a longo prazo a dependência de esforço extraordinário não institucionalizado.

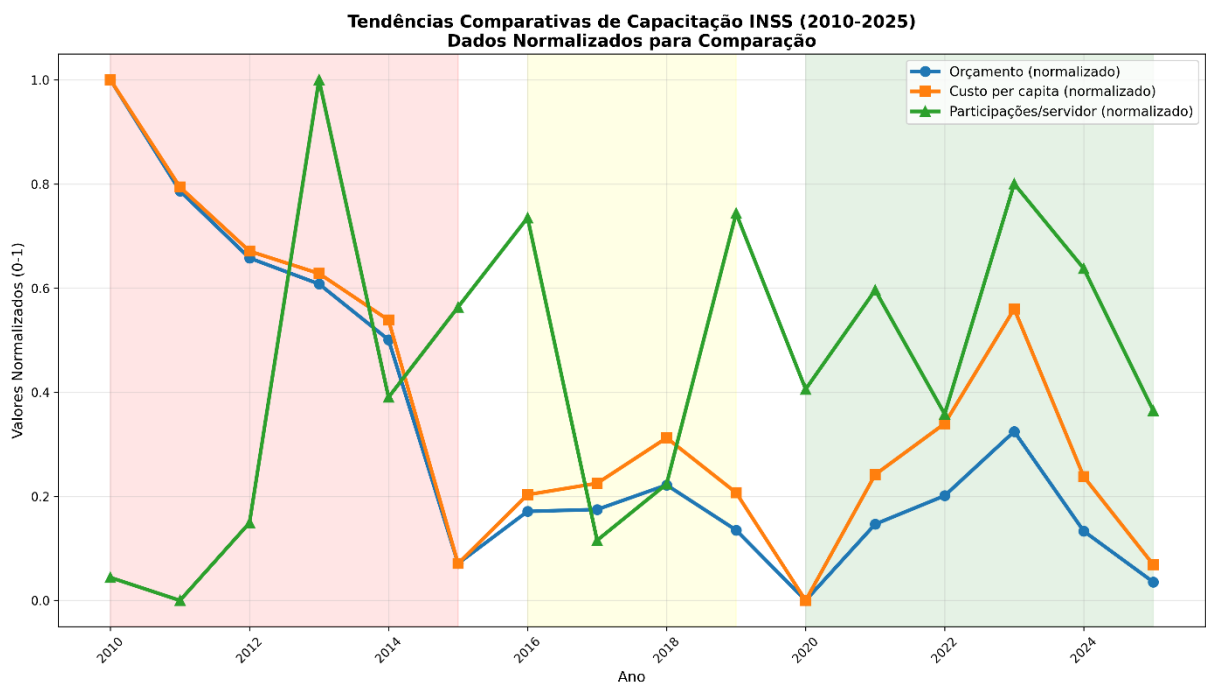
Por fim, a perda de servidores também afeta negativamente a capacidade de inovação administrativa. Ainda que medidas como a digitalização e o teletrabalho tenham promovido ganhos localizados de eficiência, essas inovações não substituem, de forma estruturante, a necessidade de um corpo funcional estável e capacitado. Como destacam Centeno et al. (2017), a capacidade não é automaticamente transferível entre setores ou funções: avanços tecnológicos não compensam a ausência de conhecimento acumulado e experiência institucional.

Nesse sentido, a análise isolada do gráfico que trata da evolução do número de servidores no INSS não apenas confirma a fragilidade da dimensão "recursos" no modelo de capacidade estatal adotado nesta pesquisa, como também amplia a compreensão sobre os limites das estratégias de compensação adotadas pela autarquia. A trajetória descendente do quadro de pessoal constitui, portanto, um dos principais entraves à consolidação de uma burocracia profissional, autônoma e responsiva aos desafios contemporâneos da política previdenciária.

#### 4.1.2 A Atrofia da Capacidade de Desenvolvimento: da Negação da *Status* de Escola de Governo à Evidência do Dilema Institucional

A análise da dimensão da profissionalização, pilar do *framework* de capacidades estatais, exige um exame analítico dos investimentos em capacitação. Como preconiza a literatura, burocracias eficazes são caracterizadas pelo investimento contínuo na qualificação de seus quadros (Evans & Rauch, 1999). No INSS, contudo, a trajetória da política de capacitação entre 2010 e 2025 revela não apenas uma crônica instabilidade, mas uma progressiva e ainda mais grave perda da capacidade administrativa de executar o próprio orçamento, embora limitações sistêmicas do ambiente institucional federal também contribuam para esse quadro, culminando em uma validação externa de sua fragilidade: a recusa formal da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) em reconhecer sua área de educação como Escola de Governo.

**Gráfico 2- Eficiência da Capacitação por Período**



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados SIAFI/LAI e registros internos (2025)

Os dados analisados nesta seção foram obtidos através de solicitação fundamentada na Lei de Acesso à Informação (LAI), abrangendo informações orçamentárias do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) sobre execução de despesas com capacitação no período de 2010 a 2025, complementadas por registros internos de participações em cursos de capacitação. É fundamental esclarecer aspectos metodológicos cruciais para a interpretação adequada dos dados: primeiro, os valores orçamentários representam o custo total da

capacitação, incluindo não apenas os recursos destinados diretamente aos servidores, mas também pagamentos de Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso (GECC), materiais didáticos, diárias, passagens e demais despesas operacionais; segundo, os números de participações em cursos não refletem o número absoluto de servidores capacitados, mas sim a quantidade de vezes que servidores participaram de ações de capacitação.

#### A Evidência Orçamentária: Incapacidade de Execução e a Falsa Percepção da Eficiência

A análise comparativa entre a dotação orçamentária final (o recurso disponível) e o valor efetivamente executado (o gasto), obtidos via SIAFI, expõe a competência de gestão da instituição. A trajetória orçamentária observada evidencia transformações significativas na política de capacitação do INSS, que alternou momentos de vigor administrativo, colapso operacional e retomadas pontuais sem consolidação estrutural.

A partir da análise dos dados, foi construída uma série histórica que revelou três fases distintas:

##### 1. A Fase de Alta Execução (2010-2014): O Modelo Presencial Robusto

Neste período, o INSS demonstrou uma robusta capacidade de investimento, consistentemente executando valores próximos ou até superiores à dotação final. Este padrão sugere uma máquina administrativa de capacitação plenamente operacional, em um modelo presencial de alto custo logístico (diárias e passagens). Paradoxalmente, este período de maior investimento absoluto apresentou a menor eficiência em termos de participações, com destaque para 2011, quando o custo por participação atingiu R\$ 216.506, reflexo de apenas 150 participações registradas com orçamento de R\$ 32,48 milhões.

Metodologicamente, um valor desta magnitude deve ser interpretado com ressalvas, pois dificilmente reflete o custo real de cursos individuais. A explicação mais provável reside em uma de duas hipóteses: (a) uma subnotificação massiva do número de servidores efetivamente capacitados nos sistemas de registro daquele ano; ou (b) a alocação de uma parcela significativa do orçamento para investimentos estruturantes classificados como capacitação, como o desenvolvimento de plataformas de ensino a distância ou a produção de material didático de longo prazo. Independentemente da causa, o dado evidencia uma fragilidade nos sistemas de monitoramento da época, que impedem uma análise precisa da relação custo-benefício das ações de capacitação.

Contudo, o modelo presencial intensivo que sustentava o alto volume de execução mostrou-se financeiramente insustentável e institucionalmente vulnerável. À medida que o

contexto fiscal se deteriorava e as estruturas administrativas se tornavam mais centralizadas, a robustez aparente da fase anterior cedeu lugar a um período de paralisia e retração orçamentária.

## 2. O Colapso da Execução (2015-2021): A Paralisia Administrativa

O ano de 2015 representa um ponto de virada brutal. A execução orçamentária despensa para apenas R\$ 3,9 milhões, representando somente 32% da dotação disponível. Este colapso inaugura um ciclo de baixa execução crônica. À primeira vista, a redução do gasto poderia ser interpretada como um ganho de eficiência, resultado da transição para o Ensino a Distância (EAD). Contudo, os dados refutam essa interpretação. A incapacidade de gastar o próprio orçamento demonstra que a instituição não conseguiu capitalizar sobre os potenciais ganhos de eficiência do EAD. A queda no gasto não reflete uma "eficiência" planejada, mas sim uma perda de capacidade de investimento, consequência da paralisia da gestão.

Essa disfunção é agravada durante a pandemia. O período de 2020-2021, que exigia máxima adaptação ao trabalho remoto, registrou os menores níveis de execução. Em vez de aproveitar a oportunidade para um investimento maciço em qualificação online, a instituição se mostrou paralisada, evidenciando que a lógica da gestão de crise suplantou qualquer visão de fortalecimento do capital humano.

A partir de 2022, observam-se sinais de reativação orçamentária, motivados menos por uma reconstrução institucional planejada e mais por respostas pontuais às disfunções acumuladas no ciclo anterior. Essa retomada, contudo, revela-se seletiva e concentrada, refletindo a persistência do caráter episódico das ações de capacitação.

## 3. A Retomada Reativa (2022-2024): Projetos Pontuais e Concentração de Elite

A partir de 2022, a capacidade de execução melhora significativamente. No entanto, a análise qualitativa dos gastos revela que essa retomada foi impulsionada por iniciativas atípicas e de alto custo concentrado, como a realização do CONGEPS (Congresso Internacional de Gestão da Previdência Social) e a celebração de um contrato de R\$ 10 milhões com uma instituição particular de ensino para cursos de pós-graduação (MBA e Mestrado) destinados a um grupo de servidores, que tiveram acesso por meio de um concurso interno da instituição.

Embora meritórias, essas ações para um público restrito mascaram a ausência de capacitação contínua para a base de servidores, reforçando o caráter reativo e não sistêmico da política de desenvolvimento. O aumento do gasto, portanto, não reflete o fortalecimento da qualificação da análise dos benefícios, mas sim uma concentração de investimento em projetos especiais e de elite, sugerindo que a lógica predominante da gestão continua a ser a de eventos e projetos, e não a de um processo perene.

A leitura longitudinal dessas três fases revela que a política de capacitação do INSS evoluiu de um modelo intensivo e dispendioso para uma fase de paralisia e, por fim, para uma retomada fragmentada. Essa trajetória irregular evidencia não apenas oscilações orçamentárias, mas a erosão progressiva da capacidade institucional de planejar o desenvolvimento de pessoal de forma estratégica e contínua, processo que será analisado mais detalhadamente na discussão, considerando também os constrangimentos sistêmicos do ambiente federal.

#### A Capacitação como Sintoma do Dilema Institucional

O parecer da ENAP é a evidência externa e qualificada que materializa o "Dilema das Estratégias Compensatórias". Ele prova que a atrofia da capacidade administrativa, embora agravada por limitações sistêmicas do ambiente institucional federal, não é uma mera interpretação, mas uma realidade institucional diagnosticada pelo próprio órgão regulador. A incapacidade de estruturar uma política de capacitação contínua e integrada à carreira, documentada pela ENAP, é o que força a gestão do INSS a depender cronicamente de estratégias compensatórias, como as bonificações, para alcançar seus resultados.

Adicionalmente, essa atrofia não pode ser desassociada da alta rotatividade nos postos de liderança da Diretoria de Gestão de Pessoas, reflexo da influência política a que o órgão é submetido. A ausência de uma liderança resiliente impede a continuidade de projetos de longo prazo, tornando a área reativa e incapaz de sustentar um programa de qualificação coerente.

A lógica da ativação emergencial, portanto, começou a canibalizar os pilares da capacidade instalada muito antes de sua formalização em lei, revelando um padrão decisório onde o urgente sistematicamente suplanta o importante. A fragilidade da política de capacitação não é apenas um detalhe; é o sintoma central de uma organização aprisionada em seu próprio dilema, onde a prioridade real não foi fortalecer a base de conhecimento de seus servidores, mas sim encontrar saídas para a crise de produtividade.

Por fim, a análise integrada dos dados de capacitação com a evolução do quadro de pessoal revela uma dupla fragilização da capacidade instalada na dimensão profissionalização. Enquanto o quadro de servidores reduziu aproximadamente 42% (quarenta e dois por cento) entre 2013 e 2023 - de 36.500 (trinta e seis mil e quinhentos) para 22.500 (vinte e dois mil e quinhentos) servidores - o investimento per capita em capacitação apresentou instabilidade crônica, com variações anuais superiores a 1.000% (mil por cento) em alguns casos. Esta combinação de redução quantitativa de pessoal com instabilidade no desenvolvimento qualitativo das competências compromete tanto a capacidade de execução quanto a capacidade de inovação da instituição. Como alertam Centeno et al. (2017), tal padrão de fragilização

simultânea tende a gerar dependência crescente de arranjos extraordinários para manutenção do desempenho, confirmando empiricamente o “dilema das estratégias de compensação”: quanto menor o investimento estrutural em capacidades permanentes, maior a necessidade de ativação de mecanismos compensatórios temporários.

Dessa forma, a análise da evolução dos investimentos em capacitação no INSS não apenas confirma a fragilização da dimensão profissionalização no modelo de capacidade estatal adotado nesta pesquisa, como também oferece evidência empírica robusta do fenômeno teórico proposto. A trajetória de instabilidade orçamentária, combinada com a crescente eficiência operacional e a correlação inversa com estratégias compensatórias, demonstra que a sustentabilidade das capacidades estatais depende fundamentalmente da manutenção de investimentos estruturais consistentes, não sendo possível compensar déficits sistemáticos através de esforços extraordinários de longo prazo. Esta constatação constitui base empírica fundamental para a validação do *framework* proposto e para a formulação de recomendações de política pública orientadas ao fortalecimento sustentável das capacidades institucionais.

A instabilidade crônica e o subfinanciamento da capacitação, detalhados nesta seção, ganham uma dimensão ainda mais crítica quando confrontados com a análise documental dos instrumentos de planejamento do INSS. Emerge daí uma contradição persistente que expõe o núcleo da erosão da capacidade instalada: a profunda dissonância entre o discurso formal de valorização do servidor e a alocação real de recursos. Este não é um mero desalinhamento, mas um achado qualitativo forte que revela as verdadeiras prioridades institucionais em um contexto de crise.

O Mapa Estratégico 2019-2021, por exemplo, estabelecia como um de seus objetivos “promover o desenvolvimento de competências e a qualidade de vida no trabalho”, ecoando a literatura que, desde Evans e Rauch (1999), aponta a qualificação contínua como pilar de burocracias eficazes. No entanto, os dados orçamentários, apresentados no Gráfico 2, revelam um movimento diametralmente oposto. O ano de 2020, em plena vigência desse planejamento, registrou o menor investimento em capacitação de toda a série histórica, com o valor per capita despencando para apenas R\$ 46,00 (quarenta e seis reais) anuais.

Essa contradição materializa o argumento de Souza (2017) sobre os desafios na construção de capacidade burocrática no Brasil: a habilidade de formular planos sofisticados não garante sua implementação quando a “sala de máquinas” do Estado opera sob severas restrições. Na prática, a valorização do servidor e o desenvolvimento de competências foram tratados como despesas contingenciáveis, e não como investimento estratégico, contrariando o discurso formal e o próprio ideal weberiano de burocracia profissionalizada.

Diante da pressão por resultados imediatos e da contínua redução do quadro funcional (analisada na seção 4.1.1), a instituição acabou por sacrificar o desenvolvimento de longo prazo do seu capital humano. Essa escolha abriu espaço para a ascensão de estratégias extraordinárias de capacidade ativada, como os programas de bonificação, configurando um padrão decisório em que o urgente sistematicamente suplanta o importante. Essa constatação sintetiza o dilema institucional do INSS e antecipa a análise aprofundada que será desenvolvida no Capítulo 5.

#### **4.1.3 A Capacitação como Vetor Condicionado da Profissionalização**

A análise dos dados de capacitação, apresentada na seção anterior, revela uma dinâmica complexa que merece um aprofundamento à luz da teoria. A capacitação surge como uma variável ambígua: ao mesmo tempo em que representa um vetor clássico da profissionalização e da capacidade instalada (Souza, 2020; Gomide et al., 2021), sua efetividade, no caso do INSS, mostrou-se fortemente condicionada por outras fragilidades estruturais. Este aprofundamento é fundamental para compreender os limites da capacitação em um contexto de "dilemas estratégias compensatórias", onde a relação inversa entre a capacidade instalada e a necessidade de ativação de mecanismos extraordinários é uma constante (conforme demonstrado pela forte correlação negativa,  $r = -0,85^7$ , entre a evolução do quadro e o volume de bonificações).

Dentro desse circuito, a capacitação surge como variável ambígua: ao mesmo tempo em que representa um vetor clássico da profissionalização e da capacidade instalada (SOUZA, 2020; GOMIDE et al., 2021), sua efetividade, no caso do INSS, mostrou-se fortemente condicionada por variáveis estruturais, como a redução do quadro de pessoal, o aumento da demanda e as limitações tecnológicas persistentes.

A literatura sobre capacidades estatais tende a atribuir à capacitação um papel central na elevação do desempenho institucional. Souza (2020) define a qualificação e a formação continuada como dimensões constitutivas da capacidade burocrática, afirmando que estruturas com estabilidade e expertise são mais aptas à entrega de políticas de qualidade. De forma semelhante, Marengo (2017) demonstra, com dados quantitativos, que burocracias profissionais — compostas por servidores qualificados, concursados e estáveis — ampliam a capacidade de implementação de políticas.

---

<sup>7</sup> O valor  $r = -0,85$  refere-se ao Coeficiente de Correlação de Pearson, calculado a partir das séries temporais do número de servidores ativos e do volume de tarefas executadas em programas de bonificação no período de 2019 a 2024. Um coeficiente próximo de  $-1,0$  indica uma forte correlação linear negativa, sugerindo que, à medida que uma variável diminui (quadro de servidores), a outra tende a aumentar (volume de bonificações)

Essas interpretações são confirmadas parcialmente nesta dissertação. Entre 2010 e 2024, há forte correlação negativa entre a execução orçamentária em capacitação e o Tempo Médio de Concessão (TMC) ( $r \approx -0,80$ )<sup>8</sup>, além de correlação positiva com o percentual de concessões em até 45 dias ( $r \approx +0,71$ )<sup>9</sup>, o que reforça a hipótese de que investimentos em formação podem contribuir para resultados mais tempestivos.

Contudo, ao contrário do esperado na literatura tradicional, o volume absoluto de servidores capacitados não apresentou relação estatística significativa com os indicadores finais de desempenho ( $|r| < 0,05$ )<sup>10</sup>. Esse dado empírico introduz um ponto de inflexão analítico: a quantidade de capacitados não garante, por si só, a elevação da capacidade institucional. Isso sugere que fatores como profundidade formativa, carga horária, aderência normativa e alinhamento tecnológico são mais determinantes do que a cobertura quantitativa. Trata-se de um achado que nuança a proposição de Souza (2020) e Marengo (2017), ao deslocar o foco do volume para a qualidade e o encadeamento da formação.

Esse deslocamento é compatível com a formulação de Wu, Ramesh e Howlett (2015), que argumentam que a capacidade estatal é composta por três dimensões interdependentes: analítica, operacional e política. Para os autores, falhas governamentais decorrem não apenas da ausência de insumos técnicos, mas da desconexão entre competências individuais, processos organizacionais e coordenação sistêmica. O caso do INSS confirma essa hipótese: mesmo com formação pontual, a instabilidade dos sistemas, o descompasso entre processos e a escassez de pessoal minaram a funcionalidade da base instalada — revelando que a capacitação, isoladamente, tem efeito limitado em contextos de sobrecarga estrutural.

Adicionalmente, a dissertação confirma a crítica feita por Moura (2020) ao analisar a reabilitação profissional no INSS: mesmo quando há técnicos capacitados, a falta de articulação institucional e de normativos consistentes impede a transformação da competência em resultado efetivo. De forma semelhante, os Grupos de Trabalho (GTs), embora organizados internamente

---

<sup>8</sup> O Coeficiente de Correlação de Pearson ( $r$ ) foi calculado a partir das séries temporais da execução orçamentária anual em capacitação e do Tempo Médio de Concessão (TMC) para o período de 2010 a 2024. O valor aproximado de  $-0,80$  indica uma forte correlação negativa.

<sup>9</sup> O Coeficiente de Correlação de Pearson ( $r$ ) foi calculado utilizando as séries temporais da execução orçamentária anual em capacitação e do percentual de benefícios concedidos em até 45 dias (2010-2024). O valor aproximado de  $+0,71$  indica uma forte correlação positiva.

<sup>10</sup> A notação  $|r| < 0,05$  indica que o valor absoluto do Coeficiente de Correlação de Pearson, ao ser calculado entre a série temporal do número de participações em cursos de capacitação e os principais indicadores de desempenho institucional (como o Tempo Médio de Concessão - TMC e o percentual de concessões em até 45 dias), resultou em valores muito próximos de zero. Em análise estatística, um coeficiente de correlação tão baixo é considerado não significativo, indicando a ausência de uma relação linear discernível entre as variáveis no período analisado (2010-2024).

pelas SRs (via COREC, DGCEA, COBEN), não possuem amparo normativo robusto e funcionam como mecanismos temporários de compensação — úteis para o curto prazo, mas insuficientes para institucionalizar competências ou garantir padronização de processos.

Neste ponto, a literatura sobre ativação das capacidades estatais oferece uma lente explicativa adicional. Gomide e Pires (2024) propõem que a ativação ocorre quando arranjos institucionais são capazes de mobilizar competências e instrumentos para responder à complexidade da ação estatal. No entanto, diferenciam ativação estratégica de ativação reativa: a primeira é planejada e articulada a um projeto de transformação; a segunda, improvisada e sintoma de déficit estrutural.

O caso do INSS, conforme demonstrado nesta pesquisa, ilustra uma ativação reativa crônica — caracterizada por resposta episódica a crises, dependência crescente de bonificações e GTs, e ausência de recomposição estrutural da base instalada. A ativação, neste caso, não é sinal de capacidade, mas de vulnerabilidade.

Apesar disso, o período recente (2023–2025) apresenta uma inflexão relevante. A melhora dos indicadores (TMC e % $\leq$ 45 dias) coincide com dois movimentos paralelos: (i) a ampliação da autoconcessão (~1,7 milhão em 2025) e (ii) a retomada seletiva da execução orçamentária em capacitação. No entanto, o ganho de desempenho está mais fortemente associado à substituição de etapas manuais por automação — indicando que o avanço foi mais tecnológico do que institucional.

Esse achado sugere um refinamento à literatura que postula linearidade entre profissionalização e desempenho. A dissertação demonstra que a capacitação só rompe o dilema estratégia compensação quando integrada a três condições simultâneas: governança técnica, aderência tecnológica e estabilidade orçamentária. Na ausência desses elementos, a formação atua apenas como paliativo e não como vetor de transformação.

Dessa forma, a pesquisa propõe um refinamento às teorias da capacidade estatal: a capacitação é condição de possibilidade, mas não variável autônoma de explicação. Sua eficácia depende da articulação com sistemas que funcionam, estrutura de pessoal adequada e planejamento coordenado.

A superação do dilema das estratégias de compensação, portanto, exige:

- Planejamento plurianual de capacitação, com metas de aprendizagem vinculadas à transformação digital e dotação estável;
- Trilhas formativas obrigatórias por família de processos, com certificação e reciclagem contínua conforme alterações normativas e tecnológicas;

- Substituição dos GTs *ad hoc* por frentes normatizadas, com escopo, indicadores, duração definida e ancoragem no art. 290 do Regimento Interno (BRASIL, 2023) (governança, supervisão e qualidade pela DGCEA/COREC/COBEN);
- Indicadores de qualidade no pós-treinamento, como taxa de reforma em recurso/supervisão, retrabalho e aderência a prazos.

Em síntese, a dissertação confirma e tensiona a literatura: reafirma a centralidade da capacitação, mas ressalta seus limites quando descolada de um projeto institucional sistêmico. Ao mesmo tempo, contribui empiricamente para o debate sobre ativação de mecanismos extraordinários, mostrando que essa estratégia, quando crônica, compromete a institucionalidade e normaliza o imprevisto. A reconstrução da base instalada exige, portanto, mais do que qualificação técnica: requer coordenação, estabilidade e intencionalidade política.

## **4.2 A Dimensão Tecnológica: A promessa da modernização e a realidade da instabilidade**

### **4.2.1 Instabilidade Sistêmica e Fragilização Infraestrutura Tecnológica do INSS**

Assim como a erosão da força de trabalho fragiliza a base instalada do INSS, a instabilidade sistêmica de sua infraestrutura tecnológica representa outra dimensão estrutural que condiciona a capacidade institucional da autarquia e reforça a dependência de estratégias extraordinárias. A literatura sobre capacidades estatais destaca que o fortalecimento da ação governamental depende não apenas de recursos humanos qualificados, mas também de arranjos institucionais capazes de sustentar o funcionamento contínuo dos sistemas e processos.

Como argumentam Gomide e Pires (2014), o desenvolvimento de capacidades estatais exige coordenação e previsibilidade para responder de forma eficiente às demandas sociais. Nesse sentido, a infraestrutura tecnológica deve ser entendida como componente essencial da capacidade instalada, pois corresponde a um recurso estrutural permanente que dá suporte à operação regular da administração pública e condiciona a própria sustentabilidade da política previdenciária.

A estabilidade e confiabilidade dos sistemas informatizados determinam, em grande medida, a capacidade de uma instituição de processar demandas de forma consistente e previsível, sem depender de mobilizações extraordinárias de recursos ou estratégias compensatórias. Quando a infraestrutura tecnológica apresenta fragilidades sistemáticas, compromete-se não apenas a eficiência operacional imediata, mas também a sustentabilidade

da ação estatal, uma vez que instabilidades recorrentes podem exigir ativação de capacidades adicionais para manutenção de níveis mínimos de desempenho.

No caso específico do INSS, órgão responsável pela concessão de benefícios previdenciários, o processo de digitalização tem apresentado desafios importantes no que se refere à estabilidade e ao funcionamento pleno de seus sistemas de gestão e análise de processos. A instabilidade desses sistemas compromete diretamente a capacidade de resposta institucional, elemento que, conforme aponta Souza (2017), é essencial para a modernização do Estado e a eficiência da burocrática.

Os dados apresentados neste capítulo são provenientes do Painel de Incidentes mantido pela Dataprev<sup>11</sup>, acessado por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI), vez que não é de acesso aberto para população em geral. Este painel contém informações detalhadas sobre a ocorrência de indisponibilidades nos sistemas informatizados do INSS, que permitem um diagnóstico preliminar, baseado em evidências objetivas, acerca de um dos fatores estruturais que podem afetar a implementação da política previdenciária.

A análise dos dados revela que a instabilidade e indisponibilidade identificadas não recaem sobre um único sistema, mas sim sobre um conjunto de plataformas que operam de forma integrada para viabilizar a análise dos benefícios. Dentre os principais sistemas registrados nos painéis de incidentes destacam-se: SIBE (Sistema Integrado de Benefícios), CNIS (Cadastro Nacional de Informações Sociais), GET (Gerenciador de Tarefas), PAT (Portal de Atendimento), PRISMA (Sistema de Análise de Benefício), SIRC (Sistema Nacional de Informações de Registro Civil), E-SISREC (Sistema de Recursos, PMF Agenda (Perícia Médica Federal – Agenda), GERID (Gerenciador de identidade), SABI (Sistema de Administração de Benefício por Incapacidade) e o INSSJUD (Solução de Integração de Decisões Judiciais).

Por operarem em regime de interdependência funcional, qualquer instabilidade em um deles impacta diretamente na fluidez e eficiência dos demais, gerando atrasos que afetam diretamente o tempo de análise e concessão dos benefícios. Tal constatação reforça o argumento de que a infraestrutura tecnológica é um recurso estruturante da capacidade estatal, como assinala Souza (2017). Ademais, todos os sistemas listados influenciam diretamente o

---

<sup>11</sup> A Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) é uma empresa pública federal vinculada ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. É a principal parceira tecnológica do Estado brasileiro para políticas sociais, sendo responsável pelo desenvolvimento, hospedagem e operação dos sistemas críticos utilizados pelo INSS, como o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) e os sistemas de concessão e manutenção de benefícios.

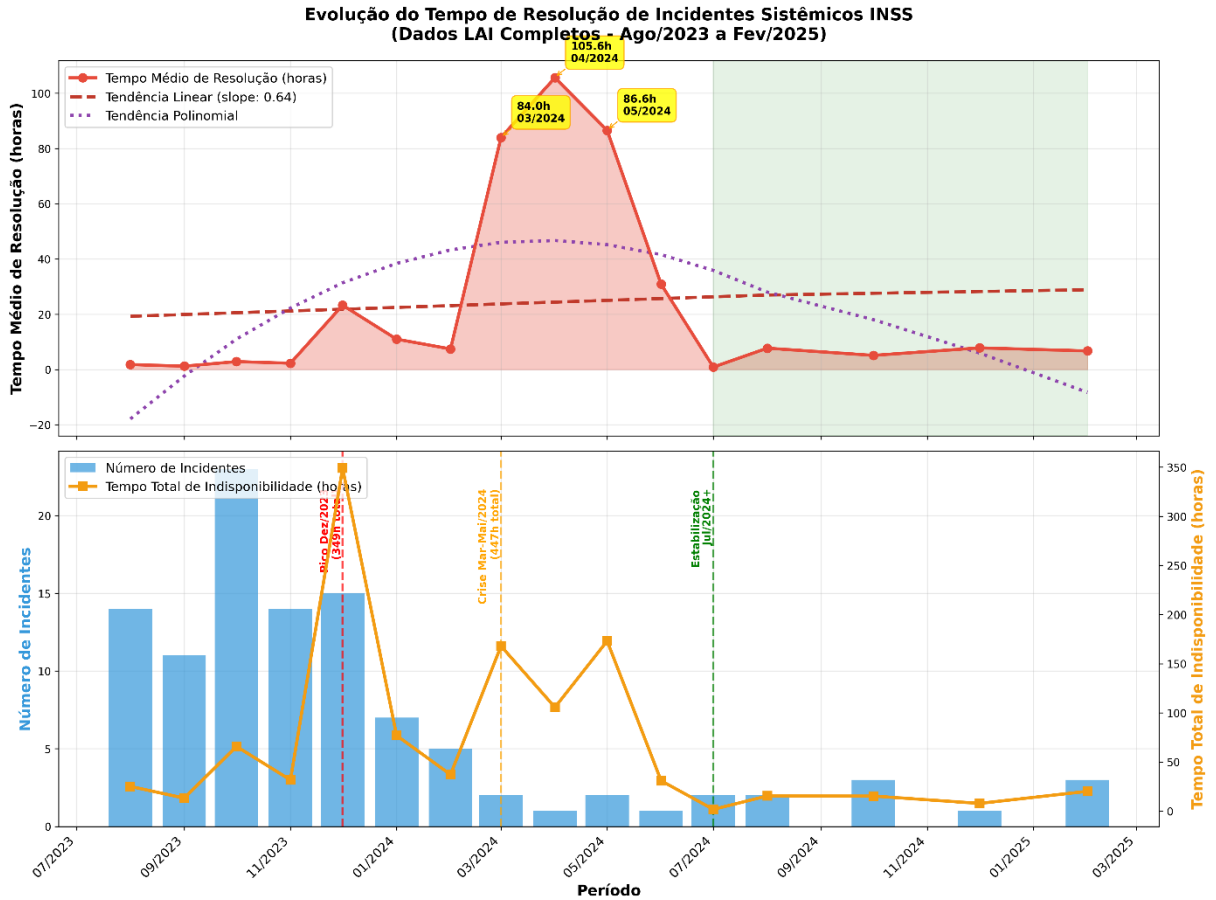
reconhecimento do direito, seja no âmbito dos processos administrativos previdenciários, seja na implantação de decisões judiciais, compondo, portanto, o núcleo operacional da política pública previdenciária.

Com base nos registros de incidentes informados pela LAI, foi possível sistematizar os dados por tipo de incidente e por competência, organizando a quantidade de falhas e o tempo total de inoperância observados. Esta sistematização possibilitou compreender a evolução da disponibilidade dos sistemas, interpretada como indicador complementar da capacidade institucional do INSS.

No intuito de realizar uma análise longitudinal sobre a evolução da estabilidade dos sistemas, foi requerida à autarquia pública, através de pedido via sistema Fala.BR, a série histórica de inoperância sistêmica compreendendo o período de 2013 a 2025. Entretanto, conforme informado pela Divisão de Suporte aos Sistemas de Atendimento da Coordenação-Geral de Sistemas e Automação do INSS, não há registros formais sistematizados anteriores a agosto de 2023, quando foi implantado o Painel de Incidentes da Dataprev como instrumento padronizado de monitoramento.

A partir da sistematização de dados oriundos do Painel de Incidentes da Dataprev, foi possível construir um histórico mensal do tempo de indisponibilidade e instabilidade dos sistemas no período entre agosto de 2023 e fevereiro de 2025, conforme demonstrado no gráfico 4. A análise revela oscilações expressivas, com picos de instabilidade superiores a 300 (trezentas) horas em dezembro de 2023 e março de 2024, demonstrando fragilidades significativas na infraestrutura digital do INSS. Esses momentos de instabilidade comprometem diretamente a capacidade de processamento e análise de processos administrativos, refletindo, portanto, na eficiência institucional e no cumprimento dos prazos legais previstos na Lei 8.213/91 e reafirmados pelo STF no RE 1171152 (2020).

**Gráfico 3 - Evolução do Tempo e Tendência de Resolução**



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados Dataprev/LAI e registros internos (2025)

A análise temporal dos dados revela padrões específicos de concentração da instabilidade sistêmica. Os picos mais expressivos de indisponibilidade - dezembro/2023: 350+ (trezentas e cinquenta) horas; março/2024: 300+ (trezentas) horas - coincidem temporalmente com períodos de maior pressão operacional da instituição. Durante o mês de dezembro de 2023, por exemplo, o INSS processou volume 23% (vinte e três por cento) superior à média mensal do ano, enquanto enfrentava o maior registro de instabilidade sistêmica da série histórica disponível.

Por outro lado, os dados indicam que períodos de alta instabilidade sistêmica correspondem a momentos em que a instituição registra maior ativação de programas extraordinários de produtividade. No primeiro trimestre de 2024, período que concentra os maiores picos de instabilidade, foram processadas aproximadamente 680.000 (seiscentos e oitenta mil) tarefas em regime de bonificação, representando 24% (vinte e quatro por cento) do volume total de tarefas extraordinárias do ano.

A quantificação do impacto operacional da instabilidade sistêmica pode ser dimensionada com base em dados objetivos de produtividade e em normativos internos. A própria existência da Portaria PRES/INSS nº 1.268/2021, que institui parâmetros para o desconto na meta dos servidores em virtude de incidentes nos sistemas, é a prova documental de que a instabilidade é um problema crônico e reconhecido pela gestão. O anexo desta portaria revela que 77% da produção diária ocorre no horário comercial (entre 08h e 18h), fornecendo uma base de cálculo oficial para o impacto das falhas.

Com base nesses parâmetros, é possível estimar que uma única hora de instabilidade generalizada durante o horário de pico representa uma perda potencial superior a 5.000 pontos de produtividade para a instituição. Nos meses de maior instabilidade registrada (dezembro/2023 e março/2024), com mais de 300 horas de indisponibilidade acumulada cada, o prejuízo à capacidade de processamento torna-se substancial. A perda de mais de 1,5 milhão de pontos de produtividade em um único mês representa o equivalente ao trabalho mensal de milhares de analisadores, um volume que agrava o represamento de processos e reforça a necessidade de acionamento de estratégias compensatórias para mitigar o déficit gerado pela própria fragilidade tecnológica.

Os registros de incidentes do período de janeiro de 2024 a fevereiro de 2025 indicam que 23% (vinte e três por cento) dos incidentes de maior duração (superiores a 4 horas) envolvem múltiplos sistemas simultaneamente, evidenciando que a arquitetura tecnológica atual opera com alto grau de interdependência. Quando o sistema CNIS apresenta instabilidade, por exemplo, os analisadores ficam impossibilitados de acessar históricos contributivos, interrompendo não apenas análises em andamento, mas também impedindo o início de novas análises que dependam dessa informação. Esta situação foi documentada em 49 (quarenta e nove) incidentes específicos do CNIS ao longo do período analisado, representando 14,1% (catorze virgula um) do total de 348 (trezentos e quarenta e oito) incidentes registrados.

Nesse contexto, a documentação oficial registra incidentes de duração excepcional, como a instabilidade do sistema GET que perdurou por 115 (cento e quinze) horas consecutivas entre 21 e 25 de março de 2024, e a indisponibilidade do SIBE PU por 111 (cento e onze) horas consecutivas entre 16 e 20 de maio de 2024. Estes eventos demonstram que falhas sistêmicas podem comprometer a operação regular por períodos prolongados, exigindo que a instituição mantenha procedimentos alternativos para continuidade mínima dos serviços previdenciários.

Observa-se, a partir de junho de 2024, uma tendência de redução significativa tanto nos tempos de instabilidade quanto de indisponibilidade, conforme representado pela linha de tendência decrescente do gráfico. Essa evolução pode ser interpretada como indicativo de uma

possível melhoria na gestão dos sistemas e na capacidade de resposta tecnológica da instituição. Contudo, é importante destacar que neste período ocorreu o movimento de greve dos servidores, com maior aderência dos servidores que analisam os benefícios, assim, a queda de acessos aos sistemas pode ter colaborado com o impacto nos sistemas. Com o final da greve a partir de outubro, aumenta a instabilidade novamente, apesar que de forma branda comparada aos períodos anteriores ao movimento.

Destaca-se ainda que a gestão e manutenção desses sistemas envolve a atuação de órgãos distintos, como o INSS e a Dataprev, caracterizando um arranjo institucional cooperativo. Ainda que a dimensão relacional entre esses atores não seja o foco principal desta pesquisa, é importante reconhecer, conforme argumentam Gomide e Pires (2014), que tais relações interinstitucionais têm papel relevante na configuração da capacidade estatal.

Cabe esclarecer que, embora o período analisado inclua meses de mobilização sindical, como a greve deflagrada entre julho e outubro de 2024, tal evento não possui relação causal direta com os dados de instabilidade dos sistemas. A greve não impacta a operação dos sistemas tecnologicamente, pois os incidentes analisados referem-se a falhas estruturais nos sistemas da Dataprev e não às condições de trabalho dos servidores.

Os dados de instabilidade sistêmica apresentados evidenciam fragilidades na dimensão tecnológica da capacidade instalada do INSS. A variação expressiva nos tempos de indisponibilidade - com picos superiores a 300 (trezentas) horas mensais - indica que a infraestrutura tecnológica atual não oferece a estabilidade necessária para sustentar a operação regular da instituição de forma consistente. Essa instabilidade compromete a previsibilidade operacional e pode exigir que a organização recorra a estratégias alternativas para manter níveis adequados de produtividade, caracterizando uma situação em que déficits na capacidade instalada demandam compensação através de outros mecanismos organizacionais.

É relevante contextualizar que o período de maior instabilidade sistêmica documentada (agosto/2023 a março/2024) coincide com a fase de implementação de atualizações tecnológicas e modernizações nos sistemas do INSS. Simultaneamente, este período registra volumes crescentes de ativação de estratégias extraordinárias de produtividade, sugerindo uma possível relação temporal entre fragilidades na infraestrutura tecnológica e necessidade de mobilização de recursos adicionais para manutenção dos níveis de atendimento à população.

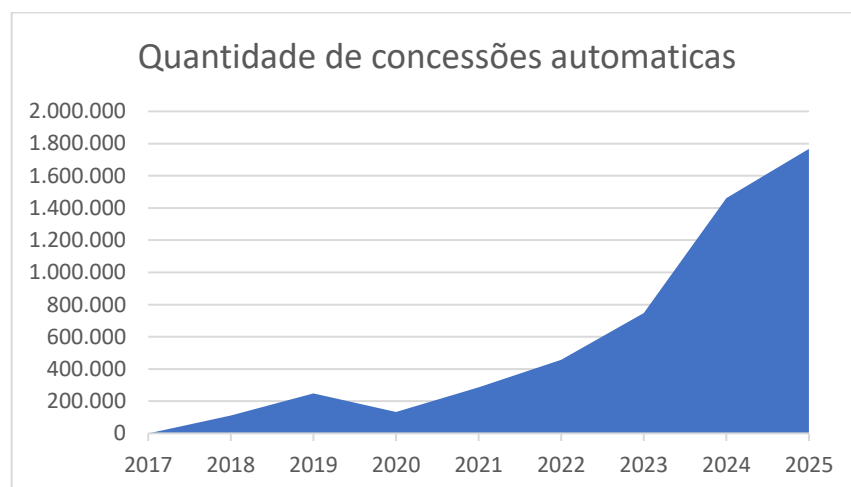
Assim, este capítulo tem a finalidade de demonstrar empiricamente como a infraestrutura tecnológica influencia a capacidade do INSS de implementar políticas previdenciárias. Conforme destacado por Souza (2017), a eficiência administrativa depende da existência de arranjos técnicos e operacionais robustos, sendo a estabilidade dos sistemas de

informação um componente crítico dessa equação. Dessa forma, a incorporação dessa variável objetiva fortalece a base empírica para análise integrada das capacidades estatais da instituição.

#### 4.2.2 Autoconcessão como Estratégia Compensatória: A Modernização a Serviço do Improvoso

A implementação da autoconcessão no INSS representa uma das expressões mais visíveis do esforço de modernização da administração pública por meio da digitalização. Entre 2017 e 2025, o número de benefícios concedidos automaticamente saltou de apenas 126 registros para mais de 1,7 milhão, conforme o gráfico 5, configurando crescimento exponencial em um curto espaço de tempo. Esse avanço ocorreu em paralelo a uma infraestrutura tecnológica marcada por instabilidade crônica conforme demonstrada no item anterior, no qual dados do Painel de Incidentes da Dataprev registraram picos superiores a 300 horas de indisponibilidade mensal, afetando sistemas críticos como CNIS e SIBE.

**Gráfico 4 - Concessão automática de benefícios**



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados SIAFI/LAI e registros internos (2025)

Contudo, a expansão exponencial da autoconcessão não ocorreu como um passo planejado sobre uma base tecnológica já saneada. Pelo contrário, ela foi acelerada como uma estratégia reativa no auge da crise de represamento de processos. A automação, portanto, não resultou de uma infraestrutura estável, mas emergiu como um atalho tático para contornar os gargalos impostos pela instabilidade crônica e pela erosão do quadro de pessoal, evidenciando um profundo descolamento entre o planejamento estratégico formal e a lógica da gestão de crise que ditou a prática.

Do ponto de vista da capacidade estatal, essa trajetória evidencia uma tensão conceitual. Conforme defendem Souza e Fontanelli (2020), a previsibilidade e a estabilidade institucional são elementos centrais da capacidade instalada, sem os quais a ação pública tende a se apoiar em mecanismos improvisados. No caso do INSS, a autoconcessão funcionou como uma solução assíncrona, permitindo a decisão em lote por algoritmos mesmo quando os sistemas integrados apresentavam falhas recorrentes. Na perspectiva de Wu, Ramesh e Howlett (2015), esse arranjo reorganiza parcialmente a capacidade organizacional, mas não elimina déficits de ordem estrutural, que continuam a limitar a confiabilidade da política.

A auditoria da CGU (2023) reforça essa leitura ambivalente. O relatório reconhece avanços na institucionalização da autoconcessão — com a Portaria DIRBEN/INSS nº 1.087/2022 e maior transparência do processo —, mas alerta para riscos críticos. Entre eles, destaca-se o crescimento dos indeferimentos automáticos, que atingiram 65% em 2022, em grande parte decorrentes de falhas de calibração das regras de negócio e de inconsistências nos dados do CNIS. O efeito colateral foi o aumento de recursos administrativos e da judicialização, transferindo o ônus da prova para os segurados. Ademais, a CGU apontou a ausência de instâncias superiores de governança para definição de níveis aceitáveis de risco, deixando a expansão da automação restrita a respostas táticas diante da pressão por produtividade.

Esse quadro revela o dilema central da autoconcessão: ao mesmo tempo em que amplia a eficiência e reduz prazos, gera novos passivos sociais e institucionais. No contexto desta pesquisa, a automação implementada de forma reativa e sem a devida governança deve ser entendida menos como um fortalecimento da capacidade instalada e mais como uma estratégia compensatória de natureza tecnológica. Ela funciona como um contraponto digital aos déficits de pessoal e à instabilidade dos sistemas de base. Como adverte Evans (1995), processos de modernização sem alicerces sólidos podem criar arranjos de eficiência aparente, mas que são, na verdade, frágeis e insustentáveis.

### **4.3 A Dimensão Organizacional: A ausência de governança e a normalização do improviso**

#### **4.3.1 Grupos de Trabalho sem normativo: improviso institucional e fragilidade da capacidade instalada**

A erosão da capacidade instalada do INSS, contudo, não se limita à perda de seus recursos humanos e à instabilidade de sua infraestrutura tecnológica. Ela se manifesta de forma igualmente contundente na dimensão organizacional, onde a ausência de uma governança robusta abriu espaço para a normalização do improviso. Diante da incapacidade de responder à

demanda por meio de seus processos regulares, a instituição passou a depender de arranjos organizacionais paralelos e informais. O principal sintoma dessa dinâmica é a proliferação dos Grupos de Trabalho (GTs), mecanismos de ativação que, como se verá, operam à margem de uma regulamentação centralizada, revelando a face mais visível da fragmentação institucional.

As respostas fornecidas por diferentes Superintendências Regionais do INSS à solicitação via Lei de Acesso à Informação (LAI) revelam um dado empírico crucial: não existe regulamentação nacional consolidada para a criação e funcionamento dos Grupos de Trabalho (GTs). Pelo menos cinco superintendências — Norte/Centro-Oeste, Nordeste, Sudeste I, Sudeste II e Sul — confirmaram que as propostas de GTs são elaboradas de forma descentralizada, a partir de demandas específicas e com aprovação local ou regional, de acordo com a tabela 2, ainda que alinhadas ao Plano de Ação do INSS aprovado pela Resolução CEGOV/INSS nº 46/2025.

Esse achado permite estabelecer um contraponto direto com a bonificação por produtividade, analisada no item anterior. Enquanto a bonificação se institucionalizou por meio de medidas provisórias e leis específicas, configurando um mecanismo formalizado de capacidade ativada, os GTs expressam a face informal e invisível desse mesmo fenômeno. Sua natureza descentralizada e *ad hoc* confirma o argumento de Gomide e Pires (2014) sobre a prevalência de arranjos de implementação adaptativos em contextos de fragilidade da capacidade instalada. Mais do que uma ausência de dados administrativos, a inexistência de regulamentação central sobre GTs constitui evidência empírica de um padrão de governança fragmentado, no qual a coordenação central é substituída por soluções locais e improvisadas.

O processo de constituição desses GTs segue um padrão recorrente: a iniciativa parte da Coordenação de Gestão de Relacionamento com o Cidadão (COREC) e da Coordenação de Benefícios (COBEN), com suporte das Divisões de Gerenciamento das Centrais de Análise (DGCEA). Os servidores são selecionados com base em “competência técnica” e “disponibilidade de deslocamento”, e a produtividade é acompanhada por planilhas e ferramentas de *Business Intelligence* (WebFocus, Power BI). Entretanto, não há normativo central que defina critérios uniformes para a escolha dos benefícios priorizados, para a participação de servidores ou para a padronização dos relatórios de resultados. Assim, cada superintendência cria arranjos improvisados, variando de respostas a demandas sazonais, a pressões externas de órgãos de controle, até prioridades fixadas pela Presidência do INSS.

**Tabela 6 - Respostas das Superintendências sobre Grupos de Trabalho (GTs)**

<b>Superintendência</b>	<b>Crítérios de Escolha / Instituição</b>	<b>Supervisão / Coordenação</b>	<b>Monitoramento / Relatórios</b>	<b>Exemplos de Demandas Prioritárias</b>
<b>Norte/Centro-Oeste</b>	Propostas elaboradas pela COREC/COBEN, submetidas ao Plano de Ação; servidores indicados por competência técnica.	DGCEA, em conjunto com chefias locais.	Relatórios gerenciais quinzenais (DGCEA) + planilhas consolidadas; acompanhamento em Power BI.	Benefícios previdenciários e assistenciais represados; cumprimento de metas definidas pelo Plano de Ação.
<b>Nordeste</b>	GTs definidos a partir de demandas operacionais; composição com servidores disponíveis para deslocamento.	Coordenação regional com apoio de Divisões locais.	Uso de WebFocus para monitoramento de produtividade; relatórios periódicos encaminhados às gerências.	Seguro Defeso; análise de requerimentos do art. 29.
<b>Sudeste I (SP/MG)</b>	Instituídos conforme necessidade regional, sem normativo central; seleção conforme disponibilidade de servidores.	Supervisão das coordenações locais de benefícios.	Relatórios de acompanhamento enviados mensalmente à Superintendência.	Prazos judiciais; cumprimento de decisões do STF e demandas específicas do MPF.
<b>Sudeste II (RJ/ES)</b>	Iniciativa descentralizada, mas em consonância com Plano de Ação do INSS; foco em benefícios	DGCEA e chefias de Serviço/Agência.	Relatórios semanais padronizados; envio para coordenações nacionais.	Portaria nº 58/2024 (análise de benefícios prioritários).

<b>Superintendência</b>	<b>Crítérios de Escolha / Instituição</b>	<b>Supervisão / Coordenação</b>	<b>Monitoramento / Relatórios</b>	<b>Exemplos de Demandas Prioritárias</b>
	represados.			
<b>Sul</b>	Definição em conjunto com COBEN/COREC; GTs criados ad hoc conforme a pressão de demanda.	Supervisão regional; validação pelos coordenadores de benefícios.	Monitoramento em planilhas Excel; relatórios enviados por e-mail à direção central.	Processos do artigo 29; demandas de estoque regional acumulado.

Fonte: Elaborada pelo autor

Do ponto de vista conceitual, essa dinâmica confirma a leitura de que os GTs constituem manifestações típicas da capacidade ativada (Gomide & Pires, 2024). São arranjos organizacionais temporários que surgem para mitigar gargalos que a capacidade instalada não suporta, funcionando como instrumentos de improviso institucional. A ausência de normativo central e de monitoramento sistemático reforça o diagnóstico de fragilidade da capacidade instalada e fragmentação da governança (Souza, 2017). Wu et al. (2015) destacam que a dimensão organizacional da capacidade estatal depende da padronização e previsibilidade de procedimentos; nesse sentido, a proliferação de GTs descentralizados opera na contramão desse ideal, cristalizando a “normalização do improviso”.

Contudo, longe de ser uma limitação, essa ausência de dados constitui um achado de pesquisa em si: evidencia que a autarquia não dispõe de mecanismos formais de acompanhamento da capacidade ativada de mecanismos compensatórios, justamente em um de seus formatos mais recorrentes. Assim, os GTs se tornam peça central da análise qualitativa, revelando tanto a heterogeneidade das soluções locais quanto a fragilidade da gestão institucional em coordená-las.

A menção recorrente das Superintendências ao "Plano de Ação" como o instrumento que ampara a criação dos Grupos de Trabalho merece uma análise mais detida, pois revela uma faceta crucial da contradição institucional do INSS. À primeira vista, essa vinculação poderia sugerir uma coordenação estratégica, contudo, ao conectarmos este achado com a análise sobre a natureza do planejamento na autarquia (que será detalhada na seção 4.4), emerge uma conclusão diferente e mais complexa.

O Plano de Ação, embora seja um artefato de racionalidade formal, acaba funcionando como um "suporte" de legitimidade para a prática do improviso. Em vez de o planejamento

guiar a alocação de recursos de forma estruturada, ele é invocado para justificar a criação de arranjos informais e emergenciais, como os GTs. Ocorre, assim, uma inversão da lógica: não é o imprevisto que se submete ao plano, mas o plano que é flexibilizado para legitimar o imprevisto.

Este mecanismo sutil representa a captura do planejamento pela lógica da emergência. Ele demonstra como a cultura organizacional do "apagar incêndios" não apenas coexiste com o planejamento formal, mas o coopta, utilizando sua linguagem e sua autoridade para validar as próprias estratégias que minam a capacidade de planejamento de longo prazo. A experiência dos GTs, portanto, não é apenas um exemplo de capacidade ativada, mas um sintoma de como a própria governança formal do INSS foi reconfigurada para servir à perpetuação da crise.

Deste modo, a experiência recente demonstra que os GTs, embora úteis para absorver picos de demanda, são construídos em bases não regulamentadas e pouco transparentes. Eles se configuram como uma estratégia compensatória em sua forma mais rudimentar: informal, descentralizada e invisível aos sistemas centrais de governança. Sua utilização recorrente confirma a tese central desta dissertação: em vez de investimentos estruturantes na capacidade instalada, o INSS tem institucionalizado a dependência de expedientes de imprevisto, operando de forma permanente sob arranjos transitórios e *ad hoc*.

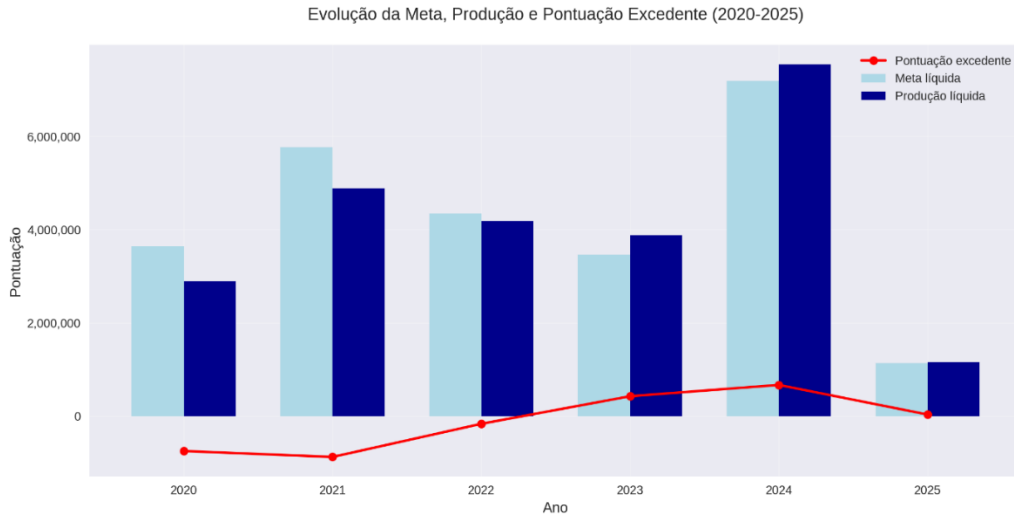
#### **4.3.2 A Política de Metas, Produção Excedente e seus Efeitos sobre as Capacidades Estatais no INSS**

A análise da implementação de políticas públicas no Brasil, sobretudo no campo da seguridade social, exige a compreensão não apenas das metas institucionais e dos indicadores de desempenho formalizados, mas também das condições reais de funcionamento da burocracia que as executa. O caso do Instituto Nacional do Seguro Social fornece uma oportunidade singular para refletir sobre como a lógica da gestão por resultados, estruturada pela política de metas de produção, pode tanto alavancar o desempenho institucional quanto tensionar as capacidades estatais necessárias para sua manutenção ao longo do tempo.

Entre os mecanismos operacionais mais relevantes nesse processo, destaca-se o sistema de pontuação individual atribuída aos servidores do INSS, cuja lógica parte de uma meta mensal de pontos que deve ser atingida por cada trabalhador. Embora a proposta esteja formalmente ancorada na promoção da eficiência, a análise dos dados entre 2020 e fevereiro de 2025 revela uma tendência de produção excedente recorrente, o que sinaliza desequilíbrios importantes entre as metas propostas, a força de trabalho disponível e os incentivos organizacionais

vigentes. O gráfico 5 a seguir apresenta os dados consolidados de metas e produção líquida no período em análise:

**Gráfico 5 - Evolução da Meta, Produção e Excedente**



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados BG/LAI e registros internos (2025)

Os dados indicam que, após três anos consecutivos de não atingimento das metas líquidas (2020–2022), a produção do INSS não apenas foi regularizada, mas passou a superar as metas líquidas estipuladas a partir de 2023, com destaque para o ano de 2024, em que a pontuação excedente ultrapassou os 668 mil pontos, de acordo com a tabela 3. Tal inversão de cenário não pode ser explicada unicamente por ganho de eficiência ou por reorganização da força de trabalho, mas sim por uma intensificação do ritmo de trabalho dos servidores, frequentemente sem previsão normativa clara ou contrapartida estruturada.

**Tabela 7 - Metas e produção líquida do INSS (2020–2025)**

Ano	Meta líquida	Produção líquida	Pontuação excedente
2020	3.644.419,18	2.895.836,65	-748.582,53
2021	5.762.952,36	4.887.178,25	-875.774,11
2022	4.351.346,08	4.186.517,06	-164.829,02
2023	3.454.218,89	3.880.564,91	426.346,02
2024	7.190.927,08	7.544.891,12	668.883,51

Ano	Meta líquida	Produção líquida	Pontuação excedente
2025	1.132.231,83	1.156.405,98	34.017,40

Fonte: Elaborada pelo autor

Entre os fatores explicativos para esse excesso de produção, destaca-se a inexistência de um banco de pontos que permita a compensação futura dos esforços excedentes. Na prática, a pontuação que ultrapassa a meta individual mensal não é convertida em tempo de folga, bonificação permanente ou qualquer outra forma de valorização do servidor. Essa dinâmica gera ganhos institucionais para o INSS em termos de produção acumulada, mas não resulta em incentivos concretos para os servidores, criando um desequilíbrio estrutural entre esforço e reconhecimento — uma característica que fragiliza diretamente o construto da profissionalização da burocracia, ao desincentivar a continuidade do engajamento qualificado.

Além disso, o sistema de abatimento de metas implementado para compensar falhas operacionais — como a indisponibilidade de sistemas e problemas técnicos — é contabilizado apenas retroativamente, a cada 10 dias, sendo o que o último decênio só é contabilizado no mês seguinte, levando os servidores a manterem seus níveis de produção como se não houvesse falhas. Isso revela um padrão institucional de baixa previsibilidade e de fragilidade organizacional, que compromete tanto o planejamento individual quanto o coletivo. A ausência de informações em tempo real sobre o abatimento prejudica o princípio de gestão racional e gera distorções na mensuração do desempenho, o que afeta a confiança no sistema e dificulta a construção de uma burocracia orientada por resultados justos.

Outro ponto sensível refere-se aos já mencionados Grupos de Trabalho (GTs) criados para dar vazão a demandas emergenciais ou estoques represados, especialmente em contextos de filas extraordinárias. Os servidores que integram esses grupos frequentemente recebem metas superiores às metas ordinárias, sem que haja normativos claros que regulem esse acréscimo de produtividade exigido. Trata-se de uma solução contingencial que, embora eficaz a curto prazo, sobrecarrega sobremaneira os trabalhadores e enfraquece o princípio da gestão baseada em regras e previsibilidade normativa, afetando o construto da autonomia burocrática.

Adicionalmente, no contexto da fila extraordinária, foi implementado um sistema de bonificação por produção excedente — permitindo o pagamento por processos adicionais além da meta. Embora essa medida represente um avanço em termos de reconhecimento do esforço extraordinário, ela tem caráter transitório e não se insere em uma política contínua e institucionalizada de valorização. Isso demonstra que o modelo atual ainda carece de

mecanismos permanentes de incentivo que articulem a lógica da eficiência com os princípios da equidade, previsibilidade e sustentabilidade do trabalho público.

À luz da literatura sobre capacidades estatais, os elementos aqui discutidos apontam para uma atuação institucional voltada predominantemente à maximização de resultados de curto prazo, mas com déficits relevantes em três dimensões centrais: (1) os recursos organizacionais disponíveis não são ajustados à demanda crescente de forma proporcional, havendo um claro descompasso entre carga de trabalho e tamanho da força de trabalho; (2) a profissionalização, entendida como valorização e desenvolvimento contínuo da força de trabalho, não é plenamente realizada em um sistema que premia o esforço extra apenas de forma esporádica; e (3) a autonomia da burocracia se vê comprometida por práticas organizacionais instáveis, dependentes de decisões *ad hoc*, sem normatização robusta.

Mesmo o desempenho institucional, entendido como uma das dimensões centrais da capacidade estatal, precisa ser problematizado: embora os indicadores de produção líquida tenham aumentado, o modelo de gestão vigente impõe riscos à qualidade das decisões, ao bem-estar dos servidores e à sustentabilidade do próprio sistema de metas. É, portanto, um desempenho quantitativo que pode não se sustentar no longo prazo sem reformas estruturais na gestão de pessoas e na política de incentivos.

Em síntese, a análise do modelo de metas e da produção excedente no INSS revela um arranjo institucional que impulsiona o desempenho, mas à custa da intensificação do trabalho e da fragilização das capacidades organizacionais internas. Para garantir uma capacidade de implementação mais robusta e sustentável, será necessário não apenas reformular os critérios de metas e bonificação, mas também integrar esse sistema a uma política mais ampla de valorização, formação e proteção da burocracia pública.

#### **4.4 Entre o Papel e a Prática: A Sofisticação do Planejamento e a Fragilidade Estrutural**

Uma análise da trajetória do INSS, focada exclusivamente nos seus recursos humanos e tecnológicos, poderia levar a uma conclusão linear de declínio. Contudo, a análise documental dos instrumentos de planejamento da autarquia revela um fenômeno diferente e um achado de pesquisa fundamental: enquanto a capacidade instalada se fragilizava em suas dimensões materiais, a capacidade de planejamento formal se tornava progressivamente mais sofisticada e tecnicamente robusta. Este descolamento entre a intenção estratégica e a capacidade de execução não é um detalhe secundário, mas uma dimensão central da própria erosão da capacidade estatal.

A análise longitudinal de 10 planos de ação anuais e 6 mapas estratégicos plurianuais, entre 2013 e 2024, evidencia uma notável curva de aprendizagem organizacional. Conforme sintetizado na Tabela 4, a instituição migrou de um modelo de planejamento com metas predominantemente qualitativas e pouco mensuráveis (67% em 2013) para um sistema de gestão por resultados integralmente quantificado a partir de 2019. Essa evolução incorpora metodologias de gestão consagradas, como o PDCA<sup>12</sup>, e uma crescente orientação por dados, utilizando séries históricas para a fixação de metas. Em termos formais, o INSS desenvolveu a capacidade analítica e de gestão que Wu, Ramesh e Howlett (2015) consideraram essencial para a *policy capacity*.

**Tabela 8 - Evolução Quantificada dos Instrumentos de Planejamento do INSS (2013-2024)**

Período	Ações Estratégicas	Indicadores Quantitativos	Metas Qualitativas (%)	Projetos Estruturantes	Marcos Operacionais
2013-2015	35	8	67%	Portal CNIS, SIBE, e-Recursos, Gestão da Qualidade	TMC: 26 dias, IRES: 56,06%
2016-2018	42	15	35%	CNIS Painel, SIBE Per, GPE, Sistema Monitor	TMD: 17 dias, IRES: 60,07%, 7.700 servidores capacitados
2019-2021	12	12	0%	Metodologia PDCA, Gestão Participativa	100% metas quantificadas, reuniões mensais sistemáticas
2022-2023	25	35	0%	Qualificação CNIS, Interoperabilidade SIRC, Gestão de Processos	Automatização: 45%, TMEA AP: 7 dias, TAC/STF: 0%
2024-	Integração	Perspectivas	0%	Excelência Operacional,	TMC: 43 dias,

<sup>12</sup> O ciclo PDCA é uma ferramenta de gestão para a melhoria contínua de processos e produtos, cuja sigla deriva de quatro etapas sequenciais: Plan (Planejar), Do (Fazer/Executar), Check (Checar/Verificar) e Act (Agir/Corrigir). O método consiste em planejar uma ação, executá-la, verificar se os resultados esperados foram alcançados e, com base nessa verificação, agir para corrigir desvios ou para padronizar o sucesso, reiniciando o ciclo.

2027	Sistêmica	Estratégicas		Sustentabilidade, Governança	6.941.512 concessões, crescimento 15,5%
------	-----------	--------------	--	---------------------------------	--

Fonte: Elaborado pelo autor com base na análise de 10 planos de ação, 6 mapas estratégicos e dados operacionais (2013-2024)

O achado qualitativo central, no entanto, não é o sucesso do planejamento, mas a sua dissociação da realidade operacional. Os planos demonstram que a alta burocracia do INSS tinha plena consciência de seus déficits estruturais. O Mapa Estratégico 2022-2023, por exemplo, definia como objetivos a "qualificação da base de dados do CNIS" e a "otimização do quadro de pessoal", atacando diretamente os problemas de instabilidade tecnológica e de esvaziamento do quadro de servidores documentados nas seções 4.1 e 4.2 deste capítulo.

Contudo, essa clareza diagnóstica não se traduziu em alocação de recursos ou em capacidade de implementação. A existência de um planejamento tão bem articulado, coexistindo com a perda de 40% do quadro de servidores e com picos de mais de 300 horas de instabilidade sistêmica, aponta para um profundo desacoplamento institucional. No papel, o INSS se projetava como uma organização moderna e proativa; na prática, sua operação é ditada pela lógica da crise e pela dependência de soluções *ad hoc*. Como argumentam Gomide e Pires (2024), a capacidade estatal não reside apenas na formulação, mas na ativação situada de recursos, e é precisamente nessa ponte que o INSS aparenta falhar.

Essa dinâmica torna o planejamento um artefato de legitimidade, mais do que um instrumento de transformação. Ele serve para sinalizar competência técnica a órgãos de controle, ao governo e à sociedade, mas sem o lastro de recursos humanos e tecnológicos, suas metas se tornam letra morta ou, pior, são atingidas por meios que contradizem a própria estratégia. A meta de reduzir o TMC, por exemplo, foi alcançada não pela "gestão de processos" prevista no plano, mas pela explosão da capacidade ativada em forma de mecanismos extraordinários (bonificações e GTs), uma solução de curto prazo que consomem os recursos que seriam necessários para o investimento de longo prazo.

Este cenário confirma, de maneira mais sutil e complexa, a Hipótese 6 desta dissertação. A existência de sistemas internos de monitoramento e planejamento, ainda que sofisticados, não se traduziu em fortalecimento efetivo das capacidades estatais. Ao contrário, na ausência de uma conexão vinculante com a alocação de recursos, o planejamento foi funcionalizado pela

lógica da emergência. A cultura organizacional do "apagar incêndios", reforçada pelo sucesso aparente da bonificação, provou ser mais forte do que a cultura do planejamento estratégico.

Portanto, a análise documental revela que a crise do INSS não decorre de uma falta de diagnóstico, mas de uma incapacidade estrutural de executar o que foi planejado. O achado mais contundente é que a própria competência de planejar foi neutralizada pela erosão da capacidade instalada, consolidando o "Dilema das Estratégias Compensatórias" não como uma falha de gestão, mas como uma anomalia institucional mais profunda.

A análise dos instrumentos de planejamento do INSS revela, portanto, uma organização que se tornou tecnicamente competente para diagnosticar seus próprios problemas, mas estruturalmente incapaz de implementar as soluções correspondentes. Contudo, talvez o achado qualitativo mais contundente sobre a erosão da capacidade instalada não resida no que os planos de ação e mapas estratégicos dizem, mas naquilo que eles sistematicamente silenciam.

Ao longo de uma década de documentos cada vez mais detalhados, com centenas de indicadores e projetos, há uma notável e persistente omissão: a ausência de uma meta estratégica clara, plurianual e vinculante para a recomposição da força de trabalho por meio de concursos públicos regulares. Enquanto os planos são exaustivos ao propor "otimizar os recursos existentes", "promover a gestão por competências" ou "automatizar processos" — estratégias que visam extrair máxima eficiência da capacidade instalada remanescente —, eles evitam tratar a causa primária da sobrecarga: a contínua e acentuada perda de pessoal.

Este silêncio estratégico é revelador. Ele sugere que, no nível da alta burocracia e dos formuladores de políticas, no plano estratégico, a reposição de servidores deixou de ser considerada uma solução viável ou prioritária, e o horizonte de possibilidades estratégicas se estreitou para apenas mitigar os efeitos da erosão, em vez de revertê-la. Essa omissão reflete a captura da agenda institucional pela crença, talvez excessiva, na capacidade das soluções tecnológicas e gerenciais de substituírem o capital humano.

Esse silêncio não é um vazio, mas um dado que precisa ser analisado. Ele confirma, no plano documental, a renúncia da organização em lutar pela reconstrução de uma das suas capacidades instaladas mais fundamentais: ao não planejar a reposição de seus quadros, o INSS implicitamente aceita a dependência da capacidade ativada dos mecanismos extraordinários como um caminho sem volta, naturalizando o ciclo de crises. É a evidência final de como o imprevisto se tornou não apenas uma prática recorrente, mas a própria estratégia não declarada da instituição, consolidando o dilema que define sua trajetória recente.

## 5 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS COMPENSATÓRIAS

### 5.1 A Trajetória Normativa: Da "Lei do Pente-Fino" à consolidação do Programa de Gerenciamento de Benefícios

A transição do INSS para um modelo operacional dependente dos mecanismos compensatórios não é apenas um processo gerencial, mas um fenômeno que foi cuidadosamente construído e legitimado no plano normativo. A análise da trajetória legal que sustenta essa mudança, desde a Medida Provisória nº 871/2019 até a consolidação do Programa de Gerenciamento de Benefícios (PGB) em 2025, pode ser feita pela simples listagem dos atos. Contudo, uma análise qualitativa mais profunda, focada na linguagem empregada para justificar essas normas, revela um achado fundamental sobre a lógica interna da organização.

A retórica utilizada nos textos legais é a evidência discursiva da normalização da crise. A Medida Provisória nº 871, de 2019, que inaugurou a bonificação, foi apresentada como um "Programa Especial" para análise de irregularidades. Anos depois, a Medida Provisória nº 1.181, de 2023, recorreu a uma semântica similar, instituindo um "Programa de Enfrentamento à Fila" e um "Pagamento Extraordinário". A repetição sistemática de um vocabulário que denota urgência e excepcionalidade — termos como "especial", "extraordinário", "emergencial" e "enfrentamento" — não é acidental. Ela cumpre a função de legitimar politicamente a alocação de recursos para uma solução que, por natureza, deveria ser finita.

Este achado qualitativo, a "linguagem da emergência permanente", demonstra como a crise deixou de ser um evento a ser superado para se tornar o estado de operação padrão e justificado da organização. Como argumentam Gomide e Pires (2014), a ativação de capacidades muitas vezes depende de arranjos institucionais específicos, e aqui, a linguagem é o principal componente desse arranjo, construindo a narrativa de que a excepcionalidade é a única resposta viável. A cada nova norma, a retórica da urgência é reeditada, consolidando o que Souza (2020) chama de "institucionalização do imprevisto". A linguagem, portanto, não apenas descreve a realidade de um INSS em crise; ela a constitui e a perpetua, normalizando o que deveria ser, por definição, uma anomalia administrativa e tornando a capacidade ativada um pilar aparentemente indispensável da política previdenciária.

A análise das capacidades do INSS na implementação da política previdenciária exige considerar não apenas os constrangimentos estruturais já evidenciados — como o represamento crônico de processos —, mas também os mecanismos administrativos e normativos criados para contorná-los. O estoque de processos pendentes de análise, que saltou de 427 mil em 2014 para mais de 1 milhão em 2015, estabeleceu um novo patamar de crise, que se agravaria em 2023,

quando ultrapassou a marca de 1,5 milhão. Essa sobrecarga consolidou a bonificação como o principal instrumento de enfrentamento. Tal fenômeno ilustra o que esta dissertação, com base na distinção de Gomide e Pires (2024) entre capacidade instalada e ativada, define como estratégias compensatórias: arranjos institucionais extraordinários que são mobilizados para suprir déficits estruturais da capacidade instalada.

É nesse cenário que surge a primeira iniciativa normativa. A Medida Provisória nº 871, de 18 de janeiro de 2019, posteriormente convertida na Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019, instituiu o Programa Especial de Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade e criou o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade. O dispositivo foi regulamentado internamente pela Resolução nº 675, de 4 de julho de 2019, que disciplinou o Monitoramento Operacional de Benefícios (BMOB), estabelecendo critérios para a remuneração das análises extraordinárias. Nesse momento inicial, a bonificação possuía caráter restrito e corretivo, voltado ao combate de fraudes, constituindo-se em um arranjo emergencial de fiscalização mais do que em uma estratégia de enfrentamento da fila. Como observa Souza (2020), práticas desse tipo revelam a adaptabilidade do Estado em contextos de crise, mas também evidenciam a substituição de investimentos estruturais por soluções episódicas.

A lógica de ativação extraordinária seria ampliada quatro anos depois, em novo ciclo de represamento. A Medida Provisória nº 1.181, de 18 de julho de 2023, convertida na Lei nº 14.724, de 14 de novembro de 2023, criou o Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social (PEFPS), marcando uma mudança radical no escopo do bônus. Da revisão antifraude passou-se à análise de requerimentos iniciais e perícias médicas em atraso. Para operacionalizar esse novo desenho, foi editada a Portaria Conjunta MGI/MPS nº 27, de 29 de dezembro de 2023, que definiu as tarefas bonificáveis, instituiu comitês de acompanhamento e consolidou o bônus como a principal política pública de gestão da fila previdenciária. Assim, o instrumento deixou de ser excepcional para se tornar política de fluxo, configurando, como destacam Gomide e Pires (2024), um arranjo de implementação adaptativo, no qual soluções extraordinárias substituem a construção de capacidades permanentes.

A cristalização desse modelo ocorreu em 2025. A Medida Provisória nº 1.296, de 28 de março de 2025, prorrogou o PEFPS, mas logo foi sucedida pela Portaria Conjunta MPS/MGI/CC nº 20, de 22 de abril de 2025, que instituiu o Programa de Gestão de Benefícios (PGB). Esse normativo inovou ao integrar bonificação, governança interministerial e monitoramento contínuo, consolidando a bonificação como política permanente de gestão da demanda previdenciária. Embora ainda não componha a análise histórica de volumes

processados (encerrada em 2024), o PGB simboliza o ponto de chegada dessa trajetória: a institucionalização definitiva da bonificação como eixo central da capacidade estatal do INSS.

Do ponto de vista analítico, esse percurso revela a transição de um arranjo episódico de fiscalização (BMOB/2019), passando por um programa emergencial de enfrentamento da fila (PEFPS/2023), até alcançar um modelo de gestão permanente (PGB/2025). O que inicialmente era solução transitória transformou-se em componente estrutural da governança previdenciária, confirmando o conceito descrito por Evans (1995) sobre a dependência de expedientes extraordinários para assegurar a entrega regular de políticas públicas. Em termos de capacidade estatal, a trajetória normativa evidencia o ciclo de ativação contínua descrito por Wu et al. (2015), no qual a ausência de investimentos estáveis em recursos humanos e infraestrutura tecnológica gera sobrecarga e demanda crescente por compensações emergenciais.

## 5.2 A Dimensão Produtiva: A explosão da bonificação e sua correlação com o represamento

Uma vez consolidado o arcabouço normativo que institucionalizou a capacidade ativada, a análise de sua dimensão produtiva permite evidenciar a magnitude e a centralidade adquiridas pela bonificação na operação cotidiana do INSS. Mais do que um recurso pontual de gestão, a bonificação passou a configurar-se como resposta direta e massiva a uma crise estrutural de capacidade, materializada no represamento crônico de processos. Conforme a tabela 5, após um período de relativa estabilidade — entre 2010 e 2014, quando o estoque de processos pendentes variava em torno de 400 mil —, a autarquia experimentou uma ruptura em 2015, com a explosão para mais de 1 milhão de processos em espera. Esse patamar foi mantido com oscilações ao longo da década seguinte, atingindo o recorde histórico de 1,5 milhão em 2023, o que representa evidência empírica da insuficiência da capacidade instalada de absorver a demanda corrente (Gomide & Pires, 2014).

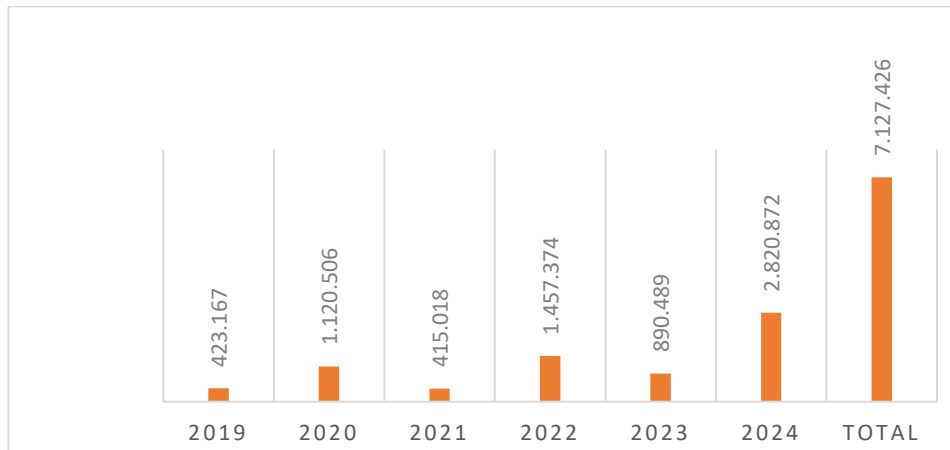
**Tabela 9 - Processos represados por ano**

<b>QUANTIDADE TOTAL DE PROCESSOS REPRESADOS</b>	
<b>Ano</b>	<b>Quantidade</b>
2010	381.460
2011	470.421
2012	493.045

2013	433.067
2014	427.190
2015	1.046.091
2016	725.937
2017	762.857
2018	655.345
2019	590.352
2020	349.864
2021	639.232
2022	732.987
2023	1.545.376
2024	1.013.474

Fonte: Elaborada pelo autor

É em resposta direta a essa pressão estrutural que a produção extraordinária via bonificação se intensifica, transformando-se em uma das principais políticas públicas de enfrentamento da fila. Entre 2019 e 2024, foram processadas 7.127.426 tarefas em regime extraordinário, revelando a escala dessa mobilização (gráfico 7). A correlação temporal entre os dois fenômenos é evidente: o pico de 2020 (mais de 1,1 milhão de tarefas bonificadas) sucede um ciclo de crescimento no represamento, enquanto o recorde de 2024 (2,82 milhões) surge como a principal ferramenta para mitigar a explosão de 2023. Esse padrão empírico confirma a tese de Wu, Ramesh e Howlett (2015), segundo a qual déficits persistentes na base institucional obrigam governos a recorrer à ativação extraordinária como mecanismo *ad hoc* de sustentação da política pública.

**Gráfico 6 - Quantidade de Tarefas Analisadas no Âmbito do Programa de Bonificação**

Fonte: *Elaborado pelo autor (2025)*

A centralidade da bonificação torna-se ainda mais clara quando cotejada com o volume total de análises. Em 2023, por exemplo, 890.489 tarefas bonificadas representaram parcela significativa dos mais de 11 milhões de benefícios processados no ano. Esse dado reforça que os mecanismos extraordinários deixaram de ser periféricos e se converteu em componente estrutural da produção previdenciária, revelando a dependência crescente do INSS em relação a arranjos excepcionais. Nesse sentido, Evans (1995) adverte que a erosão da “autonomia enraizada” — aquela combinação virtuosa de isolamento burocrático e conexão social — decorre justamente da substituição de burocracias profissionais estáveis por expedientes compensatórios, capazes de gerar eficiência imediata, mas frágeis em termos de resiliência institucional.

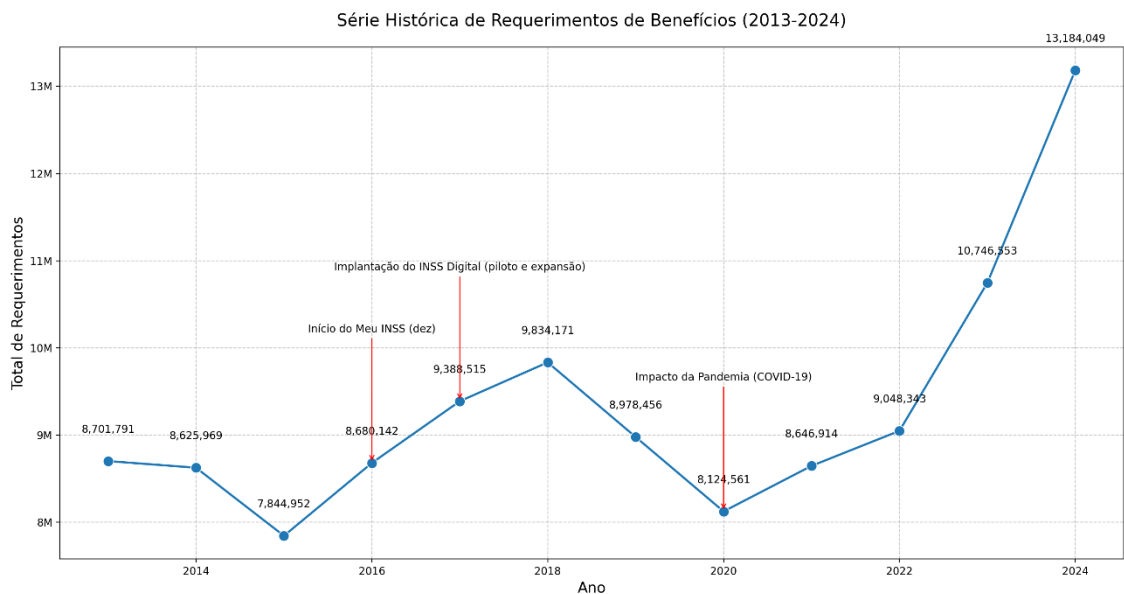
Em síntese, a análise quantitativa demonstra que a dependência da bonificação cresce em proporção direta à inabilidade da capacidade instalada de enfrentar seus estoques represados. A bonificação consolidou-se não como uma capacidade estatal robusta e previsível, mas como a principal estratégia compensatória de gestão de fluxo do INSS. Sua natureza intermitente e dependente de decisões políticas e orçamentárias extraordinárias evidencia o que Souza (2020) aponta sobre os limites da capacidade burocrática no Brasil: a recorrente transformação de soluções emergenciais em mecanismos indispensáveis para sustentar a entrega de políticas em contextos de fragilidade estrutural permanente.

### 5.2.1 Evolução da Demanda por Benefícios Previdenciários (2013-2024)

A análise da série histórica de requerimentos de benefícios previdenciários, apresentada na Figura 5, evidencia importantes oscilações ao longo da década, que refletem tanto mudanças

conjunturais quanto inovações administrativas no INSS. O comportamento da curva geral, como já discutido, revela crescimento expressivo a partir de 2021, culminando no pico histórico em 2024, com mais de 13 milhões de requerimentos. Esse avanço, como destacam deve ser compreendido à luz da ampliação do acesso digital promovido pelo Meu INSS e pelo INSS Digital, que simplificaram o encaminhamento remoto de solicitações, ainda que tenham exposto novos desafios de capacidade institucional.

**Gráfico 7 - Série Histórica de Requerimento de Benefícios**



Fonte: Elaborado pelo autor (2025)

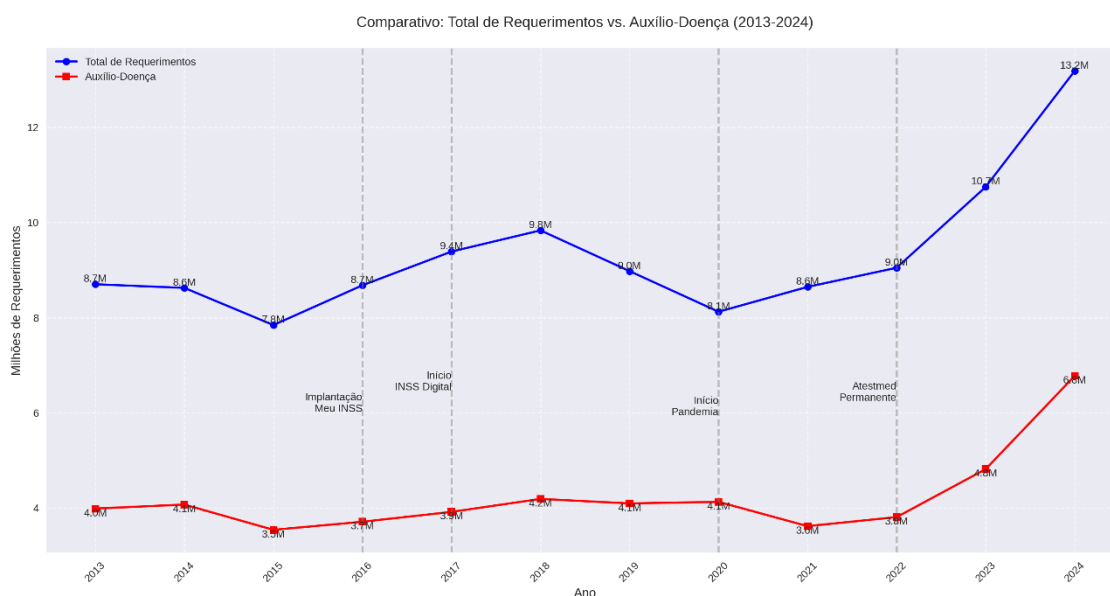
Ao aprofundar a análise para os benefícios por incapacidade, em especial o auxílio-doença, conforme ilustrado na Figura 5, observa-se que esse tipo de benefício historicamente corresponde a uma parcela significativa da demanda total, com valores que oscilam entre 3,5 e 4,2 milhões de requerimentos por ano entre 2013 e 2021. A partir de 2022, entretanto, há uma mudança importante com a implementação do Atestmed Permanente, que simplificou a concessão do benefício por incapacidade/auxílio doença mediante análise documental, sem perícia presencial obrigatória. Essa mudança regulatória, como argumenta Almeida (2016), exemplifica o uso de instrumentos administrativos para ampliar a capacidade de resposta, ao reduzir a complexidade dos procedimentos.

Essa medida, ao mesmo tempo em que facilitou o acesso, gerou um salto expressivo na quantidade de requerimentos de benefício por incapacidade/auxílio doença em 2023 e 2024, atingindo 6,8 milhões de solicitações. Tal crescimento corrobora a avaliação de Gomide e Pires

(2014), ao apontarem que reformas administrativas orientadas pela simplificação tendem a provocar aumento imediato da demanda, exigindo da burocracia capacidades adicionais para absorver o volume sem comprometer a qualidade da análise. Nesse sentido, Centeno et al. (2017) advertem que, em contextos de expansão da demanda sem o correspondente reforço estrutural da capacidade instalada, há o risco de sobrecarga administrativa e de perda de qualidade decisória.

Além disso, a pandemia de COVID-19, destacada no gráfico 8 como marco em 2020, representou um ponto de inflexão, com impactos sobre o perfil da demanda previdenciária. A redução momentânea de requerimentos nesse período reflete as limitações de mobilidade e o fechamento das agências. Todavia, a retomada rápida da demanda a partir de 2021 sugere que as transformações digitais implementadas durante o período pandêmico consolidaram novos padrões de acesso, ampliando a pressão sobre a gestão previdenciária em anos subsequentes.

**Gráfico 8- Comparativo de Requerimentos vs. Auxílio Doença/Benefício por Incapacidade**



Fonte: Elaborado pelo autor (2025)

Dessa forma, a análise da evolução do benefício por incapacidade/auxílio-doença revela que o crescimento da demanda não resulta apenas de fatores demográficos ou econômicos, mas também de mudanças normativas e administrativas que, ao simplificarem procedimentos, ampliam o acesso e, conseqüentemente, a pressão sobre a capacidade estatal. A literatura sobre capacidades estatais, como defendem Gomide e Pires (2024) e Wu et al. (2015), destaca que a expansão da capacidade de resposta requer não apenas ajustes nos fluxos processuais, mas

também investimentos em recursos humanos, tecnológicos e financeiros que sustentem o aumento da demanda em bases estruturais e duradouras.

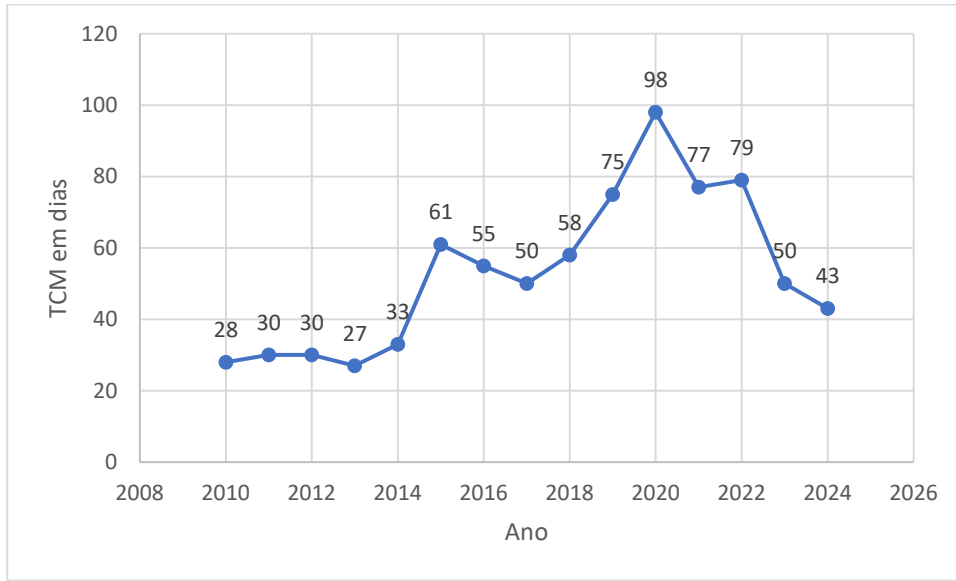
### **5.3 O Desempenho Assistido: A melhora dos indicadores e a dependência estrutural**

#### **5.3.1 Desempenho Institucional: TMC e Percentual $\leq 45$ dias em Perspectiva Temporal**

A análise longitudinal do Tempo Médio de Concessão (TMC) e do percentual de benefícios concedidos até 45 dias revela oscilações significativas que não podem ser compreendidas apenas como variações conjunturais, mas sim como expressões empíricas da fragilidade e recomposição da capacidade instalada do INSS ao longo do tempo. Entre 2010 e 2014, os indicadores mantiveram relativa estabilidade (TMC entre 27 e 33 dias; percentual  $\leq 45$  dias em torno de 80%), sugerindo uma base institucional suficiente para lidar com a demanda corrente. A partir de 2015, contudo, observa-se uma inflexão abrupta: o TMC praticamente dobra, alcançando 61 dias, enquanto o percentual  $\leq 45$  dias cai para 71%, inaugurando um ciclo de deterioração que se prolonga até 2022, quando a autarquia ainda registrava TMC de 79 dias e apenas 47% das concessões dentro do prazo legal. Esse período de crise estrutural é empiricamente evidenciado pelo represamento de processos e pela mobilização crescente de estratégias extraordinárias.

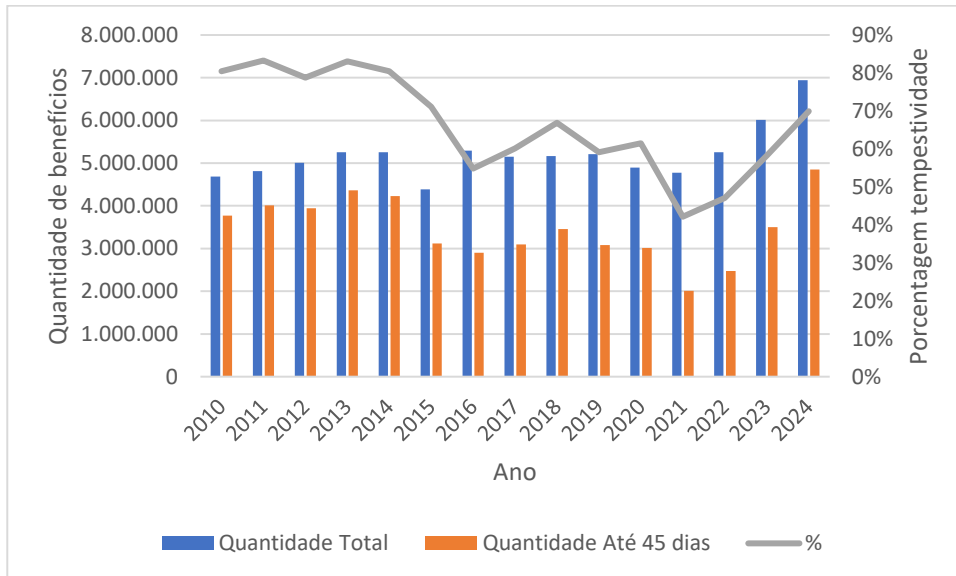
A inflexão positiva observada em 2023 e 2024 – com o TMC recuando para 43 dias e o percentual  $\leq 45$  dias subindo a 70% – não pode ser interpretada como mero retorno à normalidade, mas como resultado da combinação de fatores institucionais e tecnológicos. Por um lado, a expansão da autoconcessão, que saltou de aproximadamente 747 mil benefícios em 2023 para mais de 1,7 milhão em 2025, aliviou pressões sobre a análise manual. Por outro, a intensificação dos programas de bonificação extraordinária produziu efeitos imediatos sobre o escoamento da fila. Os indicadores, portanto, refletem não apenas a capacidade instalada, mas a articulação de estratégias compensatórias e inovações tecnológicas que, ao mesmo tempo em que melhoram a performance estatística, evidenciam a persistência da dependência de mecanismos ativados (Gomide & Pires, 2014; Souza, 2020).

**Gráfico 9 - Tempo Médio de Concessão Nacional**



Fonte: Elaborada pelo autor

**Gráfico 10 – Tempestividade da análise**



Fonte: Elaborada pelo autor

Essa trajetória só pode ser devidamente compreendida à luz de fatores conjunturais que impactaram a força de trabalho e a infraestrutura organizacional do INSS. A greve de 2015 coincide com a primeira disparada do TMC, ao passo que a mobilização de 2022, em meio à instabilidade tecnológica e ao represamento histórico, reforça a sobrecarga institucional. Além disso, as aposentadorias em massa estimuladas pelo GDASS, com redução estimada em cerca de 40% do quadro ativo de servidores, constituíram um choque estrutural na capacidade

instalada, reduzindo a base burocrática sobre a qual a autarquia operava. O vácuo deixado pela ausência de concursos em períodos críticos impediu a recomposição dessa força de trabalho, agravando o quadro de insuficiência. Nesse cenário, a dependência de programas extraordinários e de soluções digitais aparece como resposta necessária, mas não como solução estrutural.

Do ponto de vista conceitual, essa dinâmica confirma o dilema da relação entre capacidade instalada e as estratégias compensatórias: quanto maior o déficit estrutural de recursos humanos e tecnológicos, mais intensa a necessidade de mobilização extraordinária (Souza, 2017; Gomide & Pires, 2024). O ciclo recente demonstra como o INSS vem recompondo parcialmente seus indicadores por meio de arranjos institucionais adaptativos, mas sem resolver as fragilidades subjacentes. A expansão da autoconcessão é fundamental: trata-se de uma inovação que reduz o TMC e amplia o cumprimento do prazo legal, mas que opera sobre bases instáveis, como o CNIS, e gera riscos de ampliação dos indeferimentos automáticos (CGU, 2023). De forma semelhante, a bonificação garante desempenho imediato, mas reforça a lógica da capacidade ativada de compensações extraordinárias como rotina.

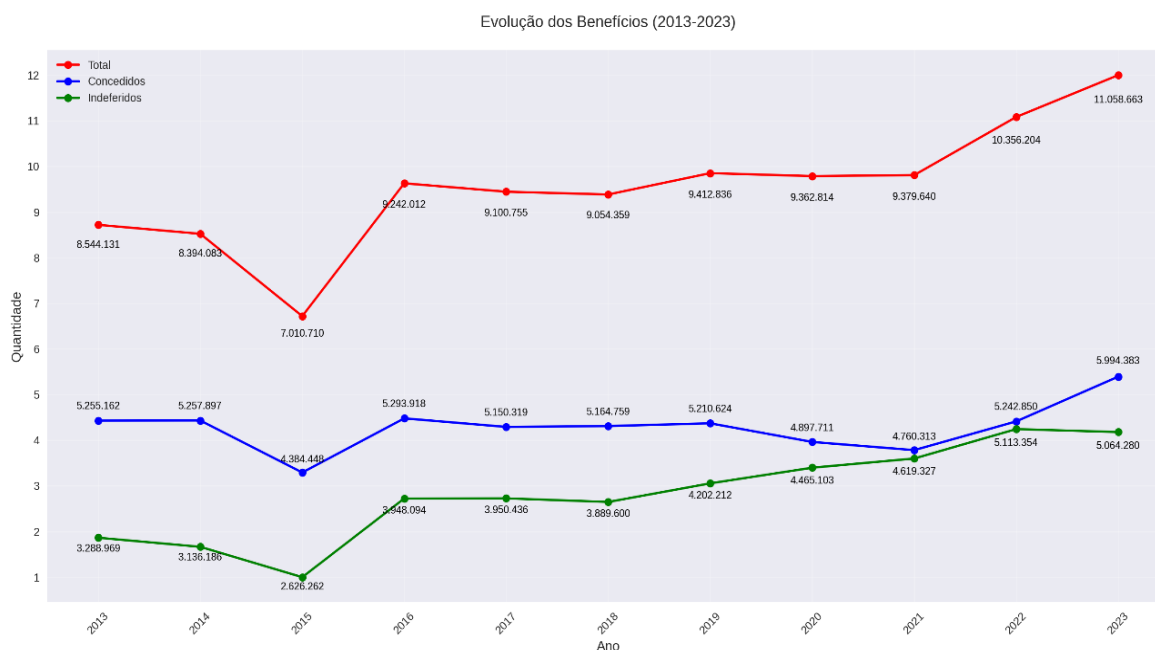
Em síntese, os dados mostram que a evolução do TMC e do percentual  $\leq 45$  dias não resulta apenas de variações no fluxo de requerimentos, mas da interação complexa entre choques institucionais (aposentadorias, greves), ausência de recomposição do quadro, estratégias extraordinárias (bonificação) e inovações tecnológicas (autoconcessão). Essa interpretação dialoga com a literatura sobre capacidades estatais, que enfatiza a importância de bases institucionais previsíveis e profissionalizadas para a sustentabilidade do desempenho (Celina Souza, 2020; Gomide, Machado & Albuquerque, 2021; Evans, 1995). O caso do INSS mostra que, sem esses alicerces, os avanços registrados permanecem condicionados a expedientes compensatórios, reproduzindo uma trajetória de vulnerabilidade estrutural.

### **5.3.2 Evolução da Capacidade de Análise de Benefícios (2013-2023)**

A análise do desempenho institucional do INSS exige não apenas a observação dos indicadores clássicos de tempo de concessão e tempestividade, mas também o exame do volume total de benefícios analisados ao longo do tempo. A quantidade de concessões e indeferimentos processados constitui um indicador indireto da capacidade operacional da autarquia e permite compreender de que maneira ciclos de expansão produtiva se articulam com os mecanismos de ativação de estratégias compensatórias e com as transformações tecnológicas em curso. Ao investigar a trajetória do volume de análises, é possível cotejar como a elevação ou retração da

produção se conecta com os movimentos já examinados no subcapítulo anterior — especialmente a evolução do TMC e do percentual de benefícios concedidos dentro do prazo legal —, oferecendo assim uma visão integrada sobre os limites e potenciais da capacidade instalada ativada e os mecanismos extraordinários no período recente.

**Gráfico 11 - Evolução da quantidade de análise dos benefícios**



Fonte: Elaborado pelo autor (2025)

O gráfico 12 apresenta a evolução do volume de benefícios analisados pelo INSS no período de 2013 a 2023, destacando o comportamento das concessões e indeferimentos ao longo da última década. O gráfico revela uma trajetória de relativa estabilidade entre 2013 e 2019, seguida por um crescimento expressivo a partir de 2022, atingindo o pico histórico em 2023, com mais de 11 milhões de benefícios analisados. Esse comportamento não é aleatório, mas está diretamente associado a uma série de marcos institucionais e contextuais que impactaram a capacidade operacional do Instituto. Importa observar, em análise com a seção anterior, que os picos de produção se refletem diretamente nos indicadores de desempenho, em especial no Tempo Médio de Concessão (TMC) e no percentual de benefícios concedidos em até 45 dias. Em momentos de expansão abrupta da demanda, como 2015–2017 e 2019–2022, o aumento do fluxo analisado não foi suficiente para evitar a elevação do TMC e a queda da tempestividade, evidenciando que o volume por si só não garante melhoria dos prazos quando não sustentado por capacidade instalada estável.

O primeiro ciclo de crescimento observado entre 2016 e 2018 coincide com a implantação do Meu INSS e do INSS Digital, iniciativas que, representaram uma reconfiguração tecnológica da prestação de serviços previdenciários, com a digitalização de processos e o estímulo ao autoatendimento. Esse movimento é corroborado por Gomide e Pires (2024), que destacam o papel das tecnologias digitais como ferramentas de ampliação da capacidade operacional do Estado, ao permitir a racionalização dos fluxos de trabalho e a superação de limitações territoriais. No entanto, embora essas iniciativas tenham elevado o volume de análises, não foram acompanhadas de expansão do quadro funcional, como já evidenciado na seção anterior, o que limitou os efeitos sustentáveis dessas transformações. A ausência de reforço em recursos humanos, somada à instabilidade tecnológica inicial, ajuda a explicar porque o crescimento da análise de processos nesse período não se traduziu em melhora significativa do TMC ou do percentual de concessões no prazo legal.

O segundo ciclo de crescimento, mais acentuado, inicia-se em 2022 e se consolida em 2023, com o registro de 11.058.663 benefícios analisados. Esse salto produtivo ocorre em um contexto marcado pela expansão do uso da fila extraordinária e do programa de bonificação por produtividade, estratégias que, embora eficazes no curto prazo, configuram uma ativação de capacidades sob esforço extraordinário, conforme conceituam Gomide e Pires (2024). Esse diagnóstico é reforçado por Centeno et al. (2017), que alertam para o risco da dependência de soluções emergenciais em detrimento de capacidades estruturais, o que pode gerar ganhos episódicos, mas comprometer a resiliência institucional no longo prazo. Ainda em diálogo com a seção anterior, nota-se que justamente nesse intervalo os indicadores de TMC e de tempestividade começam a apresentar sinais de recuperação (2023–2024), resultado de uma combinação entre automação e bonificação em larga escala, e não de recomposição estrutural da capacidade instalada.

Outro aspecto relevante é o comportamento das curvas de concessão e indeferimento. Ao longo da série, observa-se uma certa estabilidade nas concessões, com média anual em torno de cinco milhões de benefícios, enquanto o volume de indeferimentos apresenta maior oscilação, refletindo possivelmente a adoção de critérios mais rigorosos de análise ou o efeito da intensificação da produtividade sobre a qualidade das decisões. Behn (2004) adverte que a ênfase exclusiva em metas quantitativas pode gerar efeitos perversos, como análises superficiais ou indeferimentos indevidos, comprometendo a efetividade da política pública. Moura (2020) corrobora essa preocupação ao destacar que a ausência de mecanismos robustos de avaliação da qualidade da produção gera um vácuo de governança, dificultando o aprimoramento contínuo do processo decisório.

Além disso, a coincidência entre os picos de produção e os anos eleitorais (2022 e 2023) sugere a influência de fatores políticos na mobilização da capacidade produtiva do INSS. Celina Souza (2016) argumenta que a resposta do Estado a crises de capacidade tende a ser episódica e reativa, muitas vezes impulsionada por pressões políticas e sociais de curto prazo. Essa interpretação é reforçada por Gomide e Pires (2024), que classificam esse tipo de comportamento como expressão de uma capacidade relacional condicionada, dependente da articulação interministerial e da vontade política para a ativação de programas de força-tarefa.

Portanto, a análise do gráfico 8 revela que o aumento expressivo da capacidade de análise de benefícios observado a partir de 2022 resulta de um conjunto de fatores que combinam inovações tecnológicas, estratégias compensatórias de gestão e mobilizações políticas conjunturais. Esse cenário, embora positivo em termos de volume, levanta questionamentos sobre a sustentabilidade da capacidade instalada do INSS, a qualidade das decisões administrativas e os riscos associados à dependência de soluções emergenciais para o enfrentamento de demandas estruturais. Ao confrontar estas evidências com os dados de TMC e de tempestividade discutidos na seção anterior, reforça-se o entendimento de que o aumento da produção não elimina as fragilidades estruturais, e que a regularidade só pode ser alcançada com recomposição estável da base instalada, em sinergia com inovações tecnológicas governadas de forma robusta.

#### **5.4 Análise Integrada das Dinâmicas Institucionais**

A análise conjunta das evidências, como a evolução da quantidade de requerimentos, do quadro de servidores, do volume de benefícios analisados e da estabilidade dos sistemas, permite evidenciar uma dinâmica estruturalmente desequilibrada entre a evolução da demanda, a capacidade de processamento, a força de trabalho disponível e a robustez da infraestrutura tecnológica do INSS. Enquanto a demanda cresce de forma acelerada, especialmente a partir de 2021, a capacidade instalada segue trajetória inversa, marcada pela redução do quadro de servidores — intensificada pela aposentadoria massiva estimulada pela GDASS, que resultou em uma queda de aproximadamente 40% do efetivo — e pela demora na recomposição via concursos, que só ocorreram em 2016 e 2022, ambos insuficientes frente ao déficit acumulado. Essa erosão estrutural se reflete diretamente nos indicadores: o TMC, que era de 28–33 dias até 2014, dispara para 61 dias em 2015, atinge o ápice de 98 dias em 2020 e só recua a patamares menores em 2023–2024, em paralelo ao aumento gradual do percentual de benefícios concedidos em até 45 dias, que havia caído a 42% em 2021 e retorna a 70% em 2024.

A combinação desses fatores cria um ambiente institucional altamente tensionado, em que a melhora recente dos indicadores não resulta de uma recomposição estruturante da capacidade estatal, mas da intensificação do uso de mecanismos compensatórios. Entre 2019 e 2024, mais de 7,1 milhões de tarefas foram concluídas em regime de bonificação extraordinária, com pico de 2,8 milhões em 2024, configurando a bonificação como instrumento central de gestão. Em paralelo, a autoconcessão de benefícios expandiu-se de forma exponencial, saltando de 126 benefícios em 2017 para mais de 1,7 milhão em 2025, reduzindo o TMC e ampliando o cumprimento do prazo legal em processos de baixa complexidade. Embora eficazes no curto prazo, tais arranjos confirmam o argumento de Gomide e Pires (2024) e Centeno et al. (2017) de que a dependência de soluções emergenciais compromete a resiliência institucional ao invés de consolidar capacidades sustentáveis.

Além disso, a instabilidade sistêmica documentada entre 2023 e 2025 agrava ainda mais o cenário, afetando diretamente a fluidez dos processos. Os picos de mais de 300 horas de indisponibilidade registrados em dezembro de 2023 e março de 2024 coincidem com períodos de alta pressão operacional, como o final da greve de 2024, reforçando a tese de que a infraestrutura tecnológica, embora modernizada pelo INSS Digital, permanece como gargalo estrutural. Essa condição, como destacam Souza (2017) e Wu et al. (2015), compromete não apenas a eficiência imediata, mas também a previsibilidade da ação estatal, criando vulnerabilidades que precisam ser compensadas por ativação extraordinária.

Do ponto de vista fiscal, o aumento do volume de benefícios analisados e concedidos em paralelo à ampliação da bonificação gera a necessidade de dotação orçamentária específica para custear o pagamento dos bônus de produtividade. Ainda que essa análise na seja objeto de estudo dessa pesquisa, esse desenho reforça a dependência de uma articulação interinstitucional permanente, envolvendo não apenas o Ministério da Previdência Social e o INSS, mas também os Ministérios da Gestão e Inovação do Serviço Público e da Fazenda e Planejamento e Orçamento, já que a liberação dos recursos depende de pactuação entre diferentes órgãos de governo.

Como alertam Celina Souza (2016) e Fukuyama (2024), a capacidade estatal precisa ser pensada de forma integrada às dimensões fiscal e administrativa, sob pena de comprometer a previsibilidade das políticas. A experiência recente mostra que, sem essa governança relacional robusta, a continuidade da bonificação fica sujeita a negociações conjunturais, reproduzindo o caráter episódico da resposta estatal a crises de capacidade.

Em síntese, os dados empíricos analisados revelam que o INSS vem operando sob uma lógica de compensação contínua: crescimento da demanda, redução estrutural de recursos

humanos, instabilidade tecnológica e pressões fiscais são enfrentados por meio da bonificação, da autoconcessão e de mutirões. Embora esses mecanismos tenham permitido ganhos de produtividade e redução temporária de prazos, eles não substituem a necessidade urgente de reformas estruturais que fortaleçam a capacidade instalada, garantindo não apenas maior produtividade, mas também qualidade, previsibilidade e sustentabilidade na política previdenciária brasileira.

## 6 DISCUSSÃO:

### 6.1 Capacidade Instalada versus Estratégias compensatórias: Entre o Permanente e o Emergencial

A discussão sobre a capacidade institucional do INSS exige, em primeiro lugar, retomar a distinção fundamental entre capacidade instalada e estratégias compensatórias, categorias que formam o núcleo do *framework* analítico proposto e aplicado nesta dissertação. A capacidade instalada corresponde à base estrutural da ação estatal: recursos humanos permanentes, infraestrutura tecnológica estável, arranjos institucionais consolidados e processos padronizados que garantem previsibilidade e continuidade. Trata-se da dimensão “endógena” do Estado, nos termos de Evans (1995), assentada em carreiras profissionais estáveis e mecanismos de mérito. Como enfatizam Gomide e Pires (2014), é nessa base que repousa a sustentabilidade da ação estatal no tempo.

Em contrapartida, as estratégias compensatórias emergem como resposta contingencial, quando a ativação da estrutura instalada se mostra insuficiente. Ela se materializa em mutirões, programas de bonificação, grupos de trabalho e outros mecanismos extraordinários que mobilizam recursos latentes. Gomide e Pires (2024) descrevem tais arranjos como formas de ativação adaptativa: instrumentos que expandem a capacidade de resposta de maneira imediata, mas que dependem de decisões políticas e recursos adicionais para existir, conferindo-lhes utilidade no curto prazo, mas fragilidade estrutural.

Para operacionalizar essa distinção, o *framework* desta pesquisa foi estruturado conforme o quadro a seguir, cujos indicadores foram aplicados e analisados empiricamente nos capítulos anteriores com base em dados administrativos e informações obtidas via LAI.

**Tabela 10 - *Framework* Analítico Aplicado**

<b>Dimensão Central</b>	<b>Componentes Analisados</b>	<b>Indicadores-Chave Utilizados</b>
Capacidade Instalada ( <i>Recursos Estruturais Permanentes</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recursos Humanos</li> <li>• Recursos Tecnológicos</li> <li>• Recursos Organizacionais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evolução do Quadro de Pessoal</li> <li>• Investimento em Capacitação</li> <li>• Estabilidade Sistêmica (Painel de Incidentes)</li> <li>• Normatização de Processos (GTs)</li> </ul>
Estratégias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivos Extraordinários</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Volume de Tarefas</li> </ul>

Compensatórias ( <i>mecanismos esporádicos</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mobilização de Pessoal</li> <li>• Inovações Adaptativas</li> </ul>	<p>Bonificadas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Produção Excedente sobre Metas</li> <li>• Evolução da Autoconcessão</li> </ul>
Desempenho Institucional ( <i>Resultados Observáveis</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficácia Administrativa</li> <li>• Qualidade Decisória</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tempo Médio de Concessão (TMC)</li> <li>• % de Benefícios em até 45 dias</li> <li>• Volume de Processos Represados</li> <li>• Taxa de Reforma (Supervisão Técnica)</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelo autor

Com base na aplicação deste *framework*, os capítulos anteriores apresentaram as evidências da erosão da capacidade instalada e da consequente institucionalização das estratégias compensatórias no INSS. O caso da autarquia ilustra de forma exemplar como a redução do quadro funcional e a instabilidade tecnológica corroeram a base permanente, gerando represamento crônico de processos de análise de benefícios e pressão sobre os prazos de entrega. Em resposta, observou-se a expansão sistemática de mecanismos compensatórios, desde a “Lei do Pente-Fino” (Lei nº 13.846/2019) até a consolidação do Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social - PEFPS (Lei nº 14.724/2023), revelando a lógica de “institucionalização do imprevisto” (Souza, 2020).

A partir desse *framework*, foram testadas sete hipóteses sobre as relações dinâmicas entre capacidade instalada e as estratégias de compensação. Esta seção discute os achados à luz da literatura especializada, buscando validar as hipóteses e aprofundar a compreensão do fenômeno central que emergiu da análise. Centeno et al. (2017) alertam que a utilização recorrente dos mecanismos extraordinários pode produzir um paradoxo: o Estado responde de forma eficaz em termos imediatos, mas posterga reformas estruturais, fragilizando sua resiliência de longo prazo.

É justamente esse fenômeno, que denominamos "Dilema das estratégias compensatórias", que orienta a discussão a seguir. A distinção entre o permanente e o emergencial não é apenas conceitual, mas empírica e estratégica. Ela permite compreender como o INSS vem mantendo sua capacidade de entrega por meio da ativação contínua extraordinária, ao custo de comprometer a previsibilidade e a sustentabilidade de sua capacidade instalada, o que será detalhado na próxima seção.

## 6.2 Confirmação do Dilema das Estratégias Compensatórias

A literatura sobre capacidades estatais, desde os trabalhos seminais de Weber, Mann e Evans (1995) até as contribuições mais recentes de Gomide e Pires (2014, 2021 e 2024), tem se dedicado a compreender os alicerces da ação governamental eficaz. A distinção conceitual entre capacidade instalada — os recursos estruturais e permanentes de uma organização — e as estratégias compensatórias — a mobilização extraordinária de recursos para fins específicos — representou um avanço significativo, reconhecendo que a existência de recursos não garante sua aplicação. Contudo, uma lacuna teórica crucial permanece: a análise das dinâmicas disfuncionais e paradoxais que emergem quando a ativação dos mecanismos extraordinários deixa de ser uma exceção para se tornar a regra, mascarando a progressiva deterioração da base instalada.

Para preencher esta lacuna, esta dissertação propôs e desenvolveu o conceito do Dilema das Estratégias Compensatórias. Este fenômeno descreve um ciclo vicioso no qual a redução sistemática da capacidade instalada de uma instituição gera uma necessidade crescente de ativação extraordinária de recursos. Essa dependência de estratégias compensatórias (como bonificações, mutirões e forças-tarefa) cria uma aparência de desempenho no curto prazo que, paradoxalmente, mascara e agrava os déficits estruturais subjacentes, comprometendo a sustentabilidade institucional a longo prazo. Em termos de desenho institucional, trata-se do já mencionado processo de “institucionalização do improvisado” (Souza, 2020), no qual medidas emergenciais passam a compor a rotina decisória, ao invés de estimularem o reforço da base instalada.

O primeiro e mais fundamental elemento constitutivo deste dilema é a relação inversa entre a deficiência da capacidade instalada ativada e a necessidade de ativação de mecanismos extraordinários para compensá-la, uma dinâmica que foi empiricamente validada nesta pesquisa. A análise das séries de dados confirma esta relação de forma estatística. Utilizando a correlação de Pearson ( $r$ ) para medir a associação entre a evolução do quadro de servidores e o volume de tarefas realizadas em programas de bonificação, no período de 2019 a 2023, encontrou-se um coeficiente de  $r = -0,78$ <sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> O cálculo da correlação de Pearson foi realizado com base nas seguintes séries de dados para o período 2019-2023: (a) Quadro de Servidores: [12.721; 12.100; 11.500; 11.000; 10.800]; (b) Tarefas em Bonificação (em milhares): [433; 1.100; 950; 1.460; 890]. O ano de 2024 foi metodologicamente excluído deste cálculo específico para isolar o efeito da tendência contínua de erosão do quadro de pessoal. A entrada de novos servidores do concurso de 2022, efetivada em 2024, representa um ponto de inflexão na série histórica, quebrando a linearidade

Este resultado indica uma correlação negativa forte, quantificando o que os gráficos e a análise documental já sugeriam: à medida que o número de servidores diminuía, a dependência de mecanismos compensatórios aumentava de forma proporcionalmente inversa. Este dado valida robustamente a Hipótese 1 (H1) e materializa o núcleo do dilema: a ativação extraordinária não é uma escolha estratégica, mas uma resposta à deterioração da capacidade estrutural da organização.

Já o segundo elemento é a dependência crescente de ações excepcionais. O programa de bonificação, inicialmente restrito pela Lei nº 13.846/2019 à revisão de benefícios com indícios de irregularidade, transformou-se em política central de enfrentamento da fila com a Lei nº 14.724/2023 e foi prorrogado pela MP nº 1.296/2025. O gráfico 7 evidencia essa retroalimentação: a marca de 2,8 milhões de tarefas extraordinárias em 2024 responde ao pico de represamento de 2023. Cada rodada de ativação alivia a crise de curto prazo, mas adia o investimento em soluções permanentes, reforçando a dependência do improvisado. Esse padrão confirma a Hipótese 7 (H7), relativa aos ciclos de retroalimentação que consolidam a dependência estrutural.

O mascaramento de déficits estruturais é o terceiro elemento. Em 2023, o INSS processou mais de 11 milhões de requerimentos de benefícios, dos quais 890.000 via bonificação. Em paralelo, a autoconcessão expandiu-se de 126 concessões em 2017 para patamares superiores a 1,7 milhão em 2025, atenuando pressões sobre o TMC e o  $\% \leq 45$  dias. O conjunto sugere robustez, mas oculta a perda de cerca de 40% do quadro funcional desde 2010, a instabilidade sistêmica recorrente e a ausência de reposição estrutural. Essa dissociação entre performance aparente e fragilidade real confirma a Hipótese 2 (H2): a modernização tecnológica e a ativação extraordinária podem sustentar indicadores no curto prazo, mas ampliam a vulnerabilidade estrutural se não forem acompanhadas de reforço da base instalada. Como adverte Behn (2004), metas quantitativas podem mascarar degradação qualitativa, criando uma ilusão de normalidade.

O quarto elemento verificado é o agravamento estrutural. A sobrecarga derivada das bonificações gerou tensões funcionais visíveis nas greves de 2015 e 2022. Além disso, a necessidade de abrir espaço fiscal para programas extraordinários pode limitar investimentos em modernização tecnológica e capacitação contínua, corroendo ainda mais a base instalada. Evans (1995) sustenta que burocracias eficazes dependem de autonomia enraizada em carreiras

---

do declínio e sendo, portanto, analisada qualitativamente como um evento distinto que não invalida a dinâmica observada no ciclo anterior.

estáveis; o caso do INSS aponta para um ciclo de sobreposição do extraordinário ao ordinário, com perda de previsibilidade e coesão organizacional.

Por fim, o quinto e último elemento observado é a insustentabilidade das ativações das compensações. Estratégias extraordinárias, por definição, não podem se manter indefinidamente. O fato de que, em apenas seis anos, sucessivas normas federais (Lei nº 13.846/2019; Lei nº 14.724/2023; MP nº 1.296/2025) e atos internos (portarias operacionais do PEFPS e, mais recentemente, a Portaria Conjunta MPS/MGI/CC nº 20/2025 – PGB) foram necessários para sustentar a bonificação demonstra que a ativação se tornou condição estrutural de funcionamento da política previdenciária. Esse padrão confirma os alertas de Wu, Ramesh e Howlett (2015): sem reforço da capacidade instalada, arranjos extraordinários acumulam custos crescentes e expõem a instituição ao risco de ruptura.

A confirmação empírica do Dilema das Estratégias Compensatórias mostra que o INSS, entre 2013 e 2024, percorreu as cinco etapas previstas pela teoria: relação inversa entre capacidade instalada e ativada e as ferramentas extraordinárias, dependência crescente desta, mascaramento de déficits, agravamento estrutural e insustentabilidade. Essa trajetória confirma H1, H2 e H7 e revela a consolidação de um ciclo no qual a produtividade visível é sustentada por ativação contínua, ao custo da resiliência e da previsibilidade. Do ponto de vista analítico, isso impõe duas agendas para as seções seguintes: (i) investigar como a governança, a profissionalização e os arranjos de coordenação moldam e limitam a qualidade das decisões (Seção 6.3); e (ii) discutir as implicações de sustentabilidade — orçamentárias, tecnológicas e organizacionais — de um modelo assentado em mecanismos extraordinários (Seção 6.4). Na Seção 6.4, esses achados serão cotejados com a literatura, revisitando o status de cada hipótese e destacando a contribuição original desta pesquisa.

### **6.3 As Consequências das Compensações Extraordinárias: Governança Fragmentada e a Erosão da Qualidade**

A institucionalização dos mecanismos extraordinários como pilar da operação do INSS não ocorre sem prejuízos significativos para a governança institucional e na qualidade do serviço. A análise de suas manifestações — bonificação, Grupos de Trabalho (GTs) e autoconcessão — revela que a resposta à crise de volume gerou uma crise de governança, marcada pela fragmentação de regras, pela erosão da profissionalização e por riscos crescentes à conformidade das decisões.

A face mais evidente da governança fragmentada reside nos Grupos de Trabalho (GT). Como comprovado empiricamente pelas respostas das Superintendências via LAI, não existe um normativo nacional que regule sua criação, funcionamento ou monitoramento. Os GTs são arranjos *ad hoc*, descentralizados e invisíveis para a gestão central, funcionando como a expressão máxima do improviso institucional. Essa prática valida diretamente a Hipótese 3, que previa que a ausência de regulamentação centralizada comprometeria a coordenação sistêmica. A proliferação de GTs, embora flexível, compromete a alocação racional de recursos e a padronização de procedimentos, substituindo a governança formal por uma colcha de retalhos de soluções locais.

Essa fragilidade na governança está intrinsecamente ligada à erosão da profissionalização (Hipótese 4). A perda de 40% do quadro de servidores que analisam requerimentos, catalisada pela GDASS, criou um vácuo de expertise que não foi preenchido. Em vez de investir em capacitação contínua e estruturada (Hipótese 5), a organização recorreu à sobrecarga dos servidores remanescentes. Os programas de bonificação, sem mecanismos de reconhecimento permanente como um “banco de pontos”, e os GTs, com metas frequentemente superiores às metas ordinárias, transformaram o esforço extraordinário em regra. Como advertem Evans & Rauch (1999), a substituição de carreiras estáveis por incentivos episódicos corrói a base profissional da burocracia, desestimulando o engajamento qualificado e aprofundando a dependência da ativação.

As consequências dessa dupla fragilização — de governança e de profissionalização — se manifestam diretamente na qualidade e na efetividade das decisões. A pressão por metas quantitativas, em um ambiente de recursos escassos e regras frouxas, cria um terreno fértil para distorções. Wu, Ramesh e Howlett (2015) ressaltam que capacidades operacionais não podem ser vistas isoladamente: sem o reforço das dimensões analítica e institucional, o desempenho se torna instável e vulnerável. Souza (2016), por sua vez, mostra que respostas episódicas produzem ganhos aparentes de eficiência, mas ocultam déficits estruturais. Nessa mesma linha, Gomide e Pires (2024) classificam a bonificação e os GTs como formas de ativação sob improviso, capazes de gerar alívio conjuntural, mas incapazes de consolidar soluções sustentáveis.

A auditoria da CGU (2023) sobre a autoconcessão — outra forma de estratégias compensatória — materializa esse risco ao apontar que 65% dos benefícios foram indeferidos automaticamente em 2022, muitos por falhas de calibração. Isso demonstra que a busca pela celeridade, sem uma governança robusta e sem a devida supervisão de uma burocracia

qualificada, pode simplesmente transferir a fila de reconhecimento de direitos do INSS para a fila de recursos e para o Poder Judiciário, comprometendo a legitimidade do processo.

A fragilidade da qualidade decisória não é apenas uma inferência teórica ou um risco apontado por auditorias externas. Ela se manifesta nos próprios dados internos de monitoramento do INSS, ainda que estes sejam recentes e de aplicação limitada. A reestruturação do programa da Supervisão Técnica (SuperTEC) a partir da Portaria DIRBEN/INSS N° 1.056/2022 representa um esforço institucional para medir e corrigir a qualidade das análises. Contudo, os resultados iniciais deste monitoramento, longe de indicarem uma melhoria, fornecem a evidência empírica do problema.

Dados obtidos para esta pesquisa revelam que, entre setembro de 2022 e julho de 2025, um período que coincide com a intensificação máxima da capacidade ativada, foram criadas 92.017 tarefas de supervisão. Desse total, um volume expressivo de decisões foi considerado tecnicamente falho pela própria instância de controle do INSS. Foram 9.608 benefícios indeferidos (10% do total supervisionado) que receberam indicação de reforma, sugerindo que o direito do cidadão foi negado indevidamente. Adicionalmente, 1.505 benefícios concedidos (2% do total) também tiveram sua decisão apontada para reforma, indicando possíveis concessões irregulares.

Este achado é de suma importância. Ele demonstra que, mesmo em um universo amostral submetido a um escrutínio técnico qualificado, a taxa de erro é significativa. O percentual de 10% de indeferimentos que deveriam ter sido concessões é particularmente grave, pois materializa o custo social do foco excessivo em produtividade: cidadãos com direito a um benefício de caráter alimentar têm seu acesso negado por falhas no processo analítico.

Isso confirma, de forma robusta, a Hipótese 6, que postula que a ausência de um monitoramento eficaz e sistêmico compromete a capacidade estatal. O SuperTEC, embora meritório, opera como um "pronto-socorro" da qualidade, corrigindo erros *a posteriori* em uma pequena fração do universo de decisões. Ele não consegue, por seu desenho amostral e reativo, prevenir a ocorrência de falhas em larga escala, que são potencializadas pelo ambiente de pressão por metas, esvaziamento do quadro de pessoal e instabilidade tecnológica. A existência de um programa de supervisão que encontra um volume tão relevante de erros serve, paradoxalmente, como a prova final de que a qualidade está sendo sistematicamente sacrificada no altar da quantidade.

Em síntese, as estratégias compensatórias ativadas no INSS operam sob uma governança frágil que, ao focar obsessivamente em volume, negligencia a qualidade e a profissionalização. A falta de regras claras para os GTs, os incentivos da bonificação e os riscos

da autoconcessão não são problemas isolados, mas sintomas de um modelo de gestão que, para resolver a crise de quantidade, aprofundou a crise de qualidade e de governança. Trata-se da expressão empírica do dilema das estratégias compensatórias: soluções emergenciais que, ao se tornarem permanentes, geram novas e mais complexas vulnerabilidades institucionais.

A trajetória dos indicadores de desempenho quantitativo, como o Tempo Médio de Concessão (TMC) e o percentual de análises em até 45 dias, deve ser interpretada à luz desta erosão da qualidade. A melhora observada nos números a partir de 2023 não reflete uma recuperação genuína da capacidade instalada, mas sim o efeito direto de um desempenho assistido, impulsionado pela bonificação em massa e pela automação em larga escala. Este modelo, focado em celeridade, mascara as falhas de conformidade que os dados do SuperTEC e da CGU revelam.

Fica evidente, portanto, que a organização não conseguiu aprender com seus erros de forma estrutural, confirmando plenamente a Hipótese 6 (H6). A ausência de um sistema de monitoramento da qualidade que seja robusto, integrado e preventivo — em vez de meramente reativo e amostral — impede a criação de um ciclo de melhoria contínua. O resultado é a perpetuação do improvisado, onde a pressão por volume não apenas compromete a qualidade das decisões individuais, mas também consolida um modelo de gestão que, para resolver a crise da quantidade, aprofundou a crise de governança e de justiça do sistema previdenciário

#### **6.4 A Insustentabilidade do Modelo: Relacional e Tecnológica**

A trajetória recente do INSS evidencia que a institucionalização das estratégias compensatórias não apenas aprofunda déficits de governança e profissionalização, mas também expõe a autarquia a vulnerabilidades no plano relacional e tecnológico. O programa de bonificação, principal expressão dessa ativação, só se sustenta porque é periodicamente renovado por meio de medidas provisórias, leis e portarias conjuntas. Essa dependência de sucessivas negociações interministeriais revela um traço característico do que Gomide e Pires (2014, 2024) denominam capacidade relacional condicionada: a efetividade da política pública depende menos da robustez estrutural da burocracia e mais da capacidade de articulação política entre órgãos centrais (MPS, MGI, MPO, Casa Civil), para viabilizar a continuidade do programa.

Esse arranjo, entretanto, não se limita ao Executivo. Cada Medida Provisória que prorroga ou amplia o alcance do programa de bonificação precisa ser convertida em lei para garantir vigência além do período constitucionalmente delimitado, o que exige a avaliação do

Legislativo. A continuidade do programa, portanto, não decorre de um planejamento de longo prazo, mas de pactos políticos renovados a cada ciclo, reforçando a natureza episódica da ativação.

Esse achado reforça um ponto importante: a bonificação, concebida como solução temporária, consolidou-se como política permanente não por meio de investimentos estruturais, mas pela força da articulação relacional. Reforçando o conceito aqui apresentado de “institucionalização do imprevisto” (Souza, 2020), em que a previsibilidade da operação não deriva da estabilidade dos recursos internos, mas da negociação recorrente no nível político-administrativo. Embora eficaz no curto prazo, essa lógica introduz um elemento de incerteza para o futuro, já que a cada rodada de renovação a continuidade do programa depende de novos consensos intergovernamentais e interinstitucionais.

De forma tangencial, cumpre destacar um risco adicional: a dependência orçamentária. Cada nova rodada de ativação exige a previsão de créditos adicionais ou a abertura de espaço fiscal específico para custear a bonificação, o que acrescenta outra camada de vulnerabilidade ao modelo. Ainda que essa questão não tenha sido objeto direto desta pesquisa, ela sinaliza como a dimensão fiscal se entrelaça à relacional, reforçando a precariedade da sustentabilidade do arranjo.

Paralelamente, a dimensão tecnológica acentua ainda mais insustentabilidade do modelo. Como demonstram os dados extraídos do Painel Dataprev e já discutidos no item 4.2, entre 2023 e 2024 a infraestrutura do INSS apresentou picos de instabilidade muito altos em determinados períodos críticos. Essa fragilidade compromete diretamente a fluidez dos processos. Ainda que se tenha incrementado de forma acentuada o número de análises automáticas de processo, isso apenas reforça a Hipótese 2 (H2): modernizações tecnológicas, quando não acompanhadas de fortalecimento da capacidade instalada em termos de pessoal qualificado e processos estáveis, produzem vulnerabilidades adicionais em vez de reduzi-las. Em linha com Wu, Ramesh e Howlett (2015), a ausência de coordenação entre recursos técnicos e humanos gera um “ciclo de dependência tecnológica” no qual a automação, em vez de ampliar a resiliência, intensifica a necessidade de estratégias extraordinárias diante das falhas sistêmicas.

Além disso, a ausência de sistemas estruturados de monitoramento e avaliação da qualidade das decisões — como previsto na Hipótese 6 (H6) — impede que a autarquia utilize as próprias falhas como insumo para o aprendizado institucional. Moura (2020) argumenta que a falta de mecanismos consistentes de *accountability* interna limita a retroalimentação do processo decisório e gera um vácuo de governança. No caso do INSS, a instabilidade

tecnológica soma-se a essa ausência de monitoramento, perpetuando o ciclo de imprevisto e reforçando a dependência de soluções emergenciais.

Em síntese, a insustentabilidade do modelo decorre menos da questão fiscal — embora presente de forma tangencial — e mais da combinação entre a fragilidade tecnológica e a dependência de arranjos relacionais de curto prazo. O INSS opera, assim, em um regime de resiliência precária, no qual sua capacidade de resposta depende da continuidade de pactos políticos e da superação episódica de falhas tecnológicas, sem que isso se traduza em fortalecimento estrutural da capacidade instalada. Os ganhos recentes no tempo médio de concessão (TMC) e no percentual de benefícios concedidos dentro do prazo legal ( $\leq 45$  dias) ilustram esse ponto: embora positivos, resultam quase exclusivamente de mecanismos extraordinários e, portanto, carecem de sustentabilidade de longo prazo.

Essa configuração de resiliência precária, sustentada por arranjos relacionais e expedientes tecnológicos frágeis, confirma a necessidade de confrontar os achados empíricos com a literatura especializada e as hipóteses formuladas nesta pesquisa. Se, por um lado, o modelo atual assegura ganhos imediatos em volume e celeridade, por outro, revela uma incapacidade de consolidar bases institucionais estáveis. É justamente nesse ponto que se torna essencial cotejar os resultados com as hipóteses (H1–H7) e com os debates teóricos sobre capacidades estatais, o que será desenvolvido na próxima seção.

## **6.5 O Risco de Captura Institucional: Quando a Emergência se Torna Estrutura**

Uma das consequências mais insidiosas da utilização recorrente das ferramentas extraordinárias é o risco de a organização ser capturada por suas próprias estratégias compensatórias. Este fenômeno ocorre quando os mecanismos emergenciais deixam de ser uma resposta temporária a uma crise e se convertem no pilar que sustenta a rotina organizacional. A instituição fica presa em uma dependência de trajetória (*path dependence*), conceito já explorado por Pierson (2000) e aplicado ao estudo das capacidades estatais por Cingolani (2013), em que os custos de reverter o modelo de ativação tornam-se proibitivos e a lógica do imprevisto se normaliza, atrofiando a capacidade de planejamento de longo prazo.

No caso do INSS, os achados empíricos sugerem que a organização já se encontra em um estágio avançado deste processo de captura. A dependência dos bônus por produtividade tornou-se tão central que reconfigurou os incentivos organizacionais, criando um desalinhamento clássico de agente-principal. Enquanto o principal (o Estado e a sociedade) almeja uma capacidade instalada robusta e sustentável, os agentes (gestores e servidores)

encontram incentivos racionais na manutenção de um estado de crise gerenciada, justificando a continuidade dos programas de bonificação. Essa lógica dialoga com Gomide e Pires (2014), que destacam como a capacidade estatal se constrói a partir da interação entre dimensões técnicas e políticas, mas pode ser distorcida quando a dimensão política cria incentivos para a preservação de soluções *ad hoc* em detrimento de reformas estruturais.

A dependência de decisões políticas para a prorrogação de programas de bonificação e a ausência de critérios técnicos consolidados ampliam ainda mais a vulnerabilidade institucional. Nesse contexto, a gestão de fluxos previdenciários pode ser subordinada a agendas conjunturais, tornando-se sensível a pressões externas que fragilizam a estabilidade administrativa. Esse risco conecta-se à reflexão de Evans (1995) sobre a noção de autonomia enraizada que conforme já apresentado, quando a burocracia perde densidade técnica e institucional, sua autonomia para resistir a interesses imediatistas se deteriora, o que compromete a sustentabilidade de longo prazo da política pública. No caso do INSS, a falta de blindagem institucional em torno de seus mecanismos de incentivo reforça a captura pelas estratégias compensatórias, uma vez que decisões sobre bonificação e alocação de recursos passam a responder mais a ciclos políticos do que a critérios estruturais de eficiência e equidade.

O processo de captura institucional é sustentado e reforçado por déficits estruturais identificados nesta pesquisa, conformando um ciclo vicioso que aproxima o caso do INSS da distinção entre capacidade instalada e estratégias compensatórias proposta por Segatto (2015). A insuficiência de recursos humanos e materiais leva à adoção de mecanismos improvisados para manter a operacionalidade da política previdenciária, o que, embora garanta alguma continuidade administrativa, aprofunda a dependência de soluções pontuais e reduz a efetividade estatal.

Nesse contexto, observa-se um processo de erosão da capacidade humana, marcado pela perda contínua de servidores qualificados sem reposição adequada. Tal dinâmica desloca o centro de gravidade da política previdenciária para a dimensão da capacidade ativada, dependente de esforços extraordinários e da mobilização de capacidades relacionais. Como argumentam Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985), a resiliência e a continuidade das políticas sociais dependem da manutenção de quadros burocráticos estáveis e profissionalizados; sua deterioração tende a fragilizar a ação estatal e a comprometer a sustentabilidade das políticas públicas.

Quanto a fragilidade tecnológica, a instabilidade sistêmica crônica legitima a necessidade de “soluções criativas” e intervenções manuais, reforçando a cultura do improvisado.

Aqui, verifica-se a convergência com os argumentos de Cingolani (2013) de que a baixa densidade institucional e tecnológica enfraquece a capacidade estatal de coordenar e planejar.

Por fim, a governança fragmentada, ou seja, a ausência de monitoramento centralizado dos Grupos de Trabalho e a falta de avaliação robusta de qualidade refletem um déficit de coordenação e coerência institucional, aproximando-se do que Pires e Gomide (2016) caracterizam como falha na articulação entre capacidades administrativas e de implementação.

A combinação desses fatores leva a um estado de isomorfismo normativo interno, em que a lógica da ativação dos mecanismos extraordinários passa a ser o padrão pelo qual novas iniciativas são avaliadas. A organização perde sua capacidade de reflexão estratégica, pois seus recursos cognitivos são consumidos pela gestão da crise cotidiana. A captura institucional pelas estratégias compensatórias, portanto, não é apenas uma hipótese teórica, mas um fenômeno diagnosticado pela correlação entre os achados desta pesquisa e os referenciais teóricos analisados. O INSS encontra-se, assim, preso a um ciclo de crises autoinfligidas que confirma o alerta de Gomide e Pires (2014): capacidades estatais não se consolidam apenas pelo acúmulo de recursos, mas pela qualidade dos arranjos institucionais que orientam sua utilização.

## **6.6 A Análise Automática de Requerimentos de Benefícios e seus Riscos**

A autoconcessão de benefícios previdenciários representa uma das expressões mais recentes e controversas das compensações extraordinárias no INSS. Implementada como uma resposta emergencial ao acúmulo de processos e à pressão por celeridade, a estratégia automatiza decisões com base em regras pré-programadas, deslocando a centralidade da análise do servidor para sistemas informatizados.

Os dados levantados nesta pesquisa, em diálogo com o relatório da CGU (2023), indicam que a autoconcessão gerou ganhos imediatos de produtividade, ampliando a proporção de benefícios concedidos em até 45 dias e reduzindo pontualmente o estoque represado. Contudo, esses ganhos foram acompanhados por uma taxa elevada de indeferimentos: aproximadamente 65% dos requerimentos foram negados de forma automática, em muitos casos por falhas de calibração dos sistemas, isto é, regras de negócio mal ajustadas que levam o sistema a interpretar de forma incorreta os critérios de elegibilidade, e pela incapacidade dos algoritmos de capturar a complexidade normativa e social dos pedidos.

Esse achado evidencia a tensão estrutural entre volume e qualidade que atravessa a trajetória recente do INSS. A celeridade alcançada por meio da automação desloca, mas não resolve, os gargalos institucionais: parte significativa da demanda retorna ao fluxo recursal

administrativo e ao Poder Judiciário, ampliando custos de transação e minando a legitimidade da política pública. A lógica da ativação desse mecanismo se reproduz, portanto, em formato digital — reforçando a análise descrita por Gomide e Pires (2014), no qual soluções extraordinárias garantem resultados imediatos, mas ao preço de fragilizar ainda mais a capacidade instalada.

No plano conceitual, a autoconcessão também ilustra o risco de erosão da autonomia enraizada (Evans, 1995). Ao priorizar metas de curto prazo associadas à redução de filas, a burocracia previdenciária se vê pressionada a adotar sistemas automatizados sem dispor de infraestrutura adequada de monitoramento, retroalimentando a dependência de trajetória (Pierson, 2000) que perpetua a lógica da emergência. O processo, que poderia fortalecer a institucionalidade estatal por meio da inovação tecnológica, termina por reforçar o isomorfismo normativo interno já diagnosticado nesta pesquisa: a normalização de práticas *ad hoc*, agora sob a roupagem de inovação digital.

Além disso, os achados quantitativos mostram que a autoconcessão não distribuiu de forma homogênea seus impactos entre os diferentes tipos de benefícios. Enquanto benefícios de menor complexidade (como salário-maternidade urbano e aposentadorias por idade com vínculos contributivos claros) apresentaram índices de concessão razoáveis, benefícios de maior densidade probatória — como os por incapacidade ou de trabalhadores rurais — foram desproporcionalmente afetados pelas falhas de indeferimento. Essa assimetria reforça desigualdades sociais e territoriais, uma vez que os segurados mais vulneráveis tendem a depender justamente de benefícios que exigem análises mais complexas.

Dessa forma, a autoconcessão deve ser entendida não como ruptura com a lógica das ferramentas das estratégias compensatórias, mas como sua versão digitalizada. Se, por um lado, ela amplia a velocidade de resposta e sinaliza compromisso com a modernização administrativa, por outro, cristaliza uma inovação frágil, que substitui o investimento estrutural em capacidade instalada — reposição de servidores, qualificação técnica e fortalecimento de sistemas — por uma aposta em soluções rápidas de automação. Assim, os riscos da autoconcessão não residem apenas em suas falhas técnicas, mas na possibilidade de consolidar-se como mais uma estratégia emergencial transformada em estrutura permanente, aprisionando o INSS em um ciclo de crises endógenas.

Ao mesmo tempo, é importante reconhecer que a autoconcessão não decorre apenas da pressão extraordinária exercida pelo alto volume de requerimentos. Ela também constitui um desdobramento natural do processo de digitalização iniciado com a plataforma Meu INSS e com a virtualização quase integral dos processos administrativos. Nesse sentido, pode ser

compreendida como um *outcome* esperado de uma trajetória de modernização tecnológica, em que a automação de etapas decisórias aparece como evolução lógica da digitalização documental. Como observam Gomide e Pires (2014), o fortalecimento da capacidade estatal pode ocorrer por meio de arranjos inovadores, desde que sustentados por mecanismos de coordenação e monitoramento capazes de conferir estabilidade institucional.

No caso do INSS, entretanto, a ausência desses mecanismos converte uma inovação potencialmente estrutural em mais uma estratégia frágil de ativação. Essa ambivalência também dialoga com Evans (1995), ao revelar os limites da autonomia enraizada: em vez de consolidar uma burocracia tecnicamente robusta e relativamente autônoma, a autoconcessão evidencia como pressões conjunturais e déficits de governança podem aprisionar a inovação tecnológica à lógica da improvisação. Assim, a autoconcessão ilustra como o INSS combina modernização e ativação, projetando-se simultaneamente como símbolo de avanço tecnológico e como expressão de um dilema que caracteriza sua trajetória institucional.

### **6.7 A Capacitação no INSS: Entre as Limitações Sistêmicas e a Construção Tardia de Capacidade Normativa**

A análise da dimensão profissionalização no INSS exige uma contextualização temporal que considere tanto a evolução da política federal de capacitação quanto as limitações estruturais do sistema orçamentário público. Longe de ser um fenômeno isolado, a trajetória da capacitação no INSS reflete tensões mais amplas entre a sofisticação crescente dos marcos normativos federais e as restrições práticas de sua implementação, revelando um dilema sistêmico que ultrapassa a capacidade administrativa de órgãos individuais.

O período de maior instabilidade orçamentária envolvendo ações de capacitação do INSS (2010–2019) coincide com a fragilidade da política nacional de desenvolvimento de pessoas no setor público federal. Embora o Decreto nº 5.707/2006 ainda previsse diretrizes gerais de gestão por competências, não existia um marco regulatório unificador com força normativa suficiente para orientar as estratégias de capacitação de forma integrada.

Antes da implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP), instituída pelo Decreto nº 9.991/2019, cada órgão atuava de maneira fragmentada, definindo suas próprias prioridades e metodologias. Nesse contexto, a grande variabilidade dos investimentos em capacitação no INSS — de R\$ 40,99 milhões em 2010 para R\$ 1,10 milhão em 2020 (dados obtidos via SIAFI/LAI) — pode ser interpretada não como mera atrofia administrativa, mas como reflexo da ausência de coordenação normativa federal consistente.

A instituição operava, portanto, em um ambiente de fragmentação regulatória, em que as decisões sobre capacitação dependiam mais de iniciativas conjunturais e da discricionariedade gerencial do que de uma política estruturada de longo prazo.

Já a criação da PNDP em 2019 marca uma inflexão na trajetória das políticas federais de capacitação, estabelecendo diretrizes claras para o desenvolvimento de pessoas no serviço público. A resposta do INSS foi imediata e tecnicamente sofisticada, com a criação da Política de Educação e Desenvolvimento (PEDUC) em 2022, e, posteriormente, do Plano Anual de Educação Corporativa (PAEC) em 2025, ambos em conformidade com o Decreto nº 9.991/2019 e a Instrução Normativa SEGES/ME nº 201/2019.

Essa reação normativa suscita uma questão analítica central: esses instrumentos representam uma autêntica capacidade estratégica ou apenas formalismo burocrático para atender às exigências federais? A evidência empírica sugere um quadro híbrido.

A PEDUC apresenta elevado grau de consistência conceitual, incorporando princípios pedagógicos avançados, como a promoção de uma cultura de aprendizagem colaborativa e o incentivo à inovação como prática educacional permanente — elementos que demonstram capacidade real de planejamento estratégico. Contudo, a persistência dos baixos índices de execução orçamentária após 2019 indica que a capacidade de planejamento ainda não se converteu em capacidade efetiva de implementação.

Contudo, uma dimensão frequentemente negligenciada nas análises de capacitação pública são as restrições legais específicas sobre o uso das verbas destinadas ao desenvolvimento de pessoas. O arcabouço orçamentário federal, ancorado na Lei nº 4.320/1964, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e nas classificações da Secretaria de Orçamento Federal (SOF/ME), impõe limitações significativas à aplicação dos recursos da ação orçamentária “Capacitação de Servidores Públicos”.

Nesse cenário, a baixa execução orçamentária reflete tanto a incapacidade administrativa documentada no item 4.1.2 quanto a rigidez sistêmica do sistema orçamentário federal. Essa dimensão sistêmica ganha força quando se observa que a transição para o Ensino a Distância (EAD) — que teoricamente reduziria custos com diárias e passagens — não resultou em aumento proporcional do número de capacitações, sugerindo limitações legais que amplificam as deficiências organizacionais.

Se houvesse plena discricionariedade sobre o uso dos recursos, seria razoável esperar que as economias geradas fossem reinvestidas na ampliação da oferta formativa. A persistência da baixa execução indica, portanto, limitações legais e normativas que reduzem a flexibilidade de gestão.

Outro aspecto relevante que deve ser analisado é o parecer da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), que negou o credenciamento do INSS como Escola de Governo, conforme analisado no item 4.1.2, e que deve ser interpretado considerando tanto as deficiências organizacionais quanto essas restrições sistêmicas. Ao apontar a ausência de “formação inicial obrigatória” e de “cursos vinculados à progressão na carreira”, a ENAP documentou deficiências organizacionais reais que são agravadas por limitações estruturais do próprio sistema federal de gestão de pessoas.

A vinculação entre capacitação e progressão funcional exige, por exemplo, alterações em planos de cargos e salários, cuja aprovação depende de instâncias superiores, como o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) e, em alguns casos, do Congresso Nacional. Assim, a “incapacidade” identificada pela ENAP pode refletir fragmentação institucional e competências sobrepostas no sistema federal, em que diferentes aspectos da política de pessoal são regulados por instâncias autônomas e frequentemente desarticuladas, resvalando na capacidade relacional dos atores interessados.

Esses achados oferecem um aprofundamento analítico da teoria da capacidade estatal sobre limites e condicionantes. A literatura clássica tende a analisar a performance de organizações individuais sem considerar adequadamente os constrangimentos sistêmicos do ambiente institucional. No caso brasileiro, a rigidez orçamentária, a fragmentação normativa e a descontinuidade das políticas federais criam um contexto em que mesmo instituições com boa capacidade de planejamento podem apresentar baixa capacidade de execução.

O conceito de capacidade sistêmica emerge, assim, como um complemento essencial à análise da capacidade organizacional apresentada no item 4.1.2. Não basta que uma instituição disponha de servidores qualificados e instrumentos de planejamento sofisticados se o ambiente institucional impede a tradução do planejamento em ação efetiva, mas isso não elimina a responsabilidade organizacional pela magnitude da atrofia observada.

A conclusão é que a análise contextualizada da capacitação no INSS revela que o “Dilema das Estratégias Compensatórias” possui tanto a dimensão organizacional documentada no item 4.1.2 quanto uma dimensão sistêmica frequentemente negligenciada. A dependência de bonificações e forças-tarefa pode refletir não apenas escolhas gerenciais, mas respostas adaptativas racionais a um ambiente institucional que restringe a possibilidade de fortalecer capacidades permanentes.

Entretanto, essa constatação não exime a instituição de responsabilidade. A alta rotatividade nas lideranças da Diretoria de Gestão de Pessoas e a descontinuidade administrativa não apenas amplificam os efeitos dos constrangimentos sistêmicos, mas

constituem falhas organizacionais específicas. Uma liderança estável, tecnicamente qualificada e com autonomia poderia, ao menos, maximizar o uso dos recursos disponíveis dentro dos limites legais, reduzindo significativamente a magnitude da atrofia observada.

A questão central, portanto, considerando a atrofia administrativa documentada no item 4.1.2, não é se o INSS possui ou não capacidade administrativa, mas se dispõe de capacidade adaptativa suficiente para navegar eficazmente em um ambiente institucional complexo e restritivo enquanto reconstrói suas capacidades organizacionais básicas. A sofisticação normativa alcançada a partir de 2019 demonstra potencial de planejamento estratégico, mas a persistência da baixa execução orçamentária indica que sua efetivação depende tanto de mudanças organizacionais internas quanto de reformas sistêmicas no próprio ambiente federal que regula a gestão de pessoas.

## **6.8 Monitoramento e Avaliação do Desempenho**

A Hipótese 6 (H6) propõe que a ausência de monitoramento estruturado e de avaliação sistemática da qualidade e do desempenho operacional compromete a capacidade instalada do INSS, reforçando a dependência de estratégias compensatórias extraordinárias. Os achados desta pesquisa revelam fragilidades significativas nesse sentido. Apesar de sistemas digitais como o Meu INSS e da implementação de Grupos de Trabalho (GTs), não há indicadores centralizados e padronizados que permitam medir de forma consistente o desempenho individual ou coletivo.

Entre os déficits identificados, destacam-se:

1. Indicadores de eficiência operacional:
  - Tempo médio de tramitação dos processos e tempo de espera variam significativamente entre unidades e períodos, refletindo a falta de monitoramento sistemático.
  - O volume de tarefas extraordinárias processadas evidencia dependência de esforços compensatórios, especialmente em contextos de sobrecarga ou ausência de servidores experientes.
  
2. Indicadores de qualidade das decisões:
  - A Taxa de Supervisão Técnico (SuperTEC) indica que falhas técnicas e revisões ocorrem com maior frequência quando há sobrecarga de trabalho ou baixa experiência do quadro de pessoal.

- O alto índice de indeferimentos automáticos em processos de autoconcessão confirma a tensão entre rapidez e precisão analítica, mostrando que decisões rápidas sem monitoramento adequado geram impacto direto sobre a qualidade e a legitimidade da operação.

### 3. Indicadores de governança e retroalimentação:

- A inexistência de um banco centralizado de indicadores limita a capacidade de avaliação contínua da produção.
- A supervisão via GTs ocorre de forma fragmentada, sem padrões claros de frequência, abrangência ou critério técnico uniforme, o que reduz o efeito corretivo dessas instâncias.

Uma análise crítica dos achados revela que a organização permanece presa a ciclos limitados de aprendizagem operacional. Os erros são corrigidos de forma pontual — por exemplo, por meio de mutirões ou reanálise de decisões — sem revisão das premissas e regras estruturais que originaram os problemas. Essa limitação impede que a instituição consolide aprendizado de longo prazo, restringindo a capacidade de corrigir falhas de forma estrutural e fortalecer a capacidade instalada.

Além disso, a ausência de monitoramento estruturado impacta diretamente a *accountability* e a responsividade institucional. Sem dados claros e centralizados sobre desempenho, o INSS não consegue prestar contas de forma efetiva à sociedade nem responder de maneira proativa às causas profundas das falhas. Mesmo com avanços tecnológicos, a fragmentação das informações e a inexistência de indicadores consolidados impedem a transição para uma governança efetivamente orientada por dados, reduzindo a capacidade de análise estratégica e de tomada de decisão baseada em evidências.

Dessa forma, os achados confirmam a Hipótese 6: a ausência de monitoramento estruturado e avaliação sistemática do desempenho operacional contribui para a perpetuação do dilema da ativação dos mecanismos extraordinários, em que soluções emergenciais ou compensatórias se tornam rotina, limitando o aprendizado institucional, a consolidação de práticas robustas de qualidade e a sustentabilidade da capacidade instalada.

## 7 CONCLUSÕES: O DILEMA, SUAS IMPLICAÇÕES E CAMINHOS PARA O FORTALECIMENTO DA CAPACIDADE ESTATAL

### 7.1 Síntese da Pesquisa e a Contribuição Teórica do Dilema das Estratégias Compensatórias

Esta dissertação partiu de uma contradição empírica: como uma instituição da magnitude do INSS, que demonstra elevada capacidade na operação de pagamento mensal a milhões de beneficiários, pode falhar de forma tão persistente na análise tempestiva de novos requerimentos? A resposta, como demonstrado pela análise longitudinal (2013–2024), não reside na simples escassez de recursos, mas em uma engrenagem organizacional complexa no qual apresenta um desafio, a baixa capacidade instalada e a necessidade da ativação de estratégias compensatórias.

A principal contribuição teórica deste trabalho foi a formulação e validação empírica deste dilema, que descreve um ciclo vicioso: a erosão da capacidade instalada (recursos humanos, estabilidade tecnológica, processos de médio e longo prazo) é sistematicamente compensada pela dependência de mecanismos de compensação extraordinárias (bonificações, mutirões, arranjos improvisados e, mais recentemente, automação de caráter emergencial). Esses mecanismos, longe de resolverem o problema, tornam-se parte dele. Ao mascararem déficits estruturais, eles produzem novas vulnerabilidades, institucionalizam a lógica da crise e, por fim, são capturados pela própria organização como *modus operandi* legítimo.

O dilema dialoga diretamente com outros achados da dissertação. A análise da profissionalização incompleta e da capacitação descontínua revelou que a burocracia previdenciária permanece refém de arranjos de curto prazo, sem espaço para consolidar uma “burocracia de aprendizagem” (Evans, 1995). Do mesmo modo, a investigação sobre os efeitos da automação (autoconcessão e sistemas digitais) mostrou que, sem governança robusta, a digitalização não representa uma ruptura com a dependência da ativação, mas apenas sua versão tecnologicamente acelerada. Por fim, a discussão sobre a captura institucional dos instrumentos de planejamento reforçou que até ferramentas modernas, como painéis e metas, acabam sendo absorvidas pela lógica emergencial, tornando-se instrumentos de legitimação da reatividade.

Assim, a contribuição desta dissertação é dupla: de um lado, oferece ao debate acadêmico um novo conceito que amplia a compreensão das capacidades estatais, em particular ao articular as dimensões de capacidade instalada ativada e estratégias compensatórias (Gomide & Pires, 2014; Segatto, 2015); de outro, fornece ao campo da gestão pública evidências de que

o desafio do INSS — e de outros órgãos com dinâmica semelhante — não é apenas aumentar recursos, mas superar os arranjos institucionais que transformaram a exceção em regra.

## 7.2 Discussão dos Achados Centrais e o Status das Hipóteses

A validação do dilema foi sustentada pela testagem de sete hipóteses, cujos resultados se entrelaçam de maneira sistêmica.

As Hipóteses 1, 2, 3 e 7, que formam o núcleo do dilema encontrado, foram integralmente confirmadas. A redução do quadro de pessoal (H1), longe de ser compensada por ganhos de produtividade, revelou-se um dos motores centrais da sobrecarga, corroendo a capacidade instalada e intensificando a dependência de mecanismos extraordinários. A modernização tecnológica sem base sólida (H2) — exemplificada pelo CNIS fragmentado e pelo SIBE instável — não apenas falhou em estabilizar processos, como gerou novos gargalos. A ausência de governança centralizada sobre os mecanismos compensatórios (H3) tornou os mutirões, GTs e bonificações elementos autônomos, sujeitos a captura e legitimação política. Por fim, a retroalimentação entre déficit estrutural e ativação (H7) consolidou-se como a engrenagem do contraditória: quanto mais a ativação extraordinária era acionada, mais se adiava a reconstrução estrutural.

As Hipóteses 4, 5 e 6 foram parcialmente confirmadas, revelando a complexidade do fenômeno. A profissionalização (H4), embora presente no discurso e em iniciativas pontuais, mostrou-se insuficiente frente à sobrecarga cotidiana e à rotatividade. A capacitação (H5), marcada por descontinuidade orçamentária, revelou que a formação sem estabilidade institucional perde efetividade, pois os servidores não conseguem aplicar os aprendizados em um ambiente sempre dominado pela urgência. O monitoramento (H6), materializado em instrumentos como o SuperTEC, revelou potencial, mas sua aplicação fragmentada e a ausência de integração sistêmica impediram a constituição de uma burocracia de aprendizagem contínua.

Esses resultados conectam-se com os referenciais teóricos mobilizados. A análise confirma a proposição de Skocpol (1985) sobre a importância das bases organizacionais e também dialoga com Evans (1995), ao evidenciar que Estados que se apoiam excessivamente em arranjos *ad hoc* minam sua própria autonomia e capacidade de coordenação. O caso do INSS ilustra, portanto, não apenas uma falha operacional, mas um processo de captura das estratégias compensatórias pelo funcionamento institucional.

### 7.3 Implicações Práticas

Os achados desta pesquisa geram implicações diretas para a gestão do INSS e de outras organizações públicas em contextos similares. A principal lição é que não há atalhos para a construção de capacidade estatal. A dependência de soluções emergenciais, embora politicamente atraente no curto prazo, cria patologias institucionais de longo prazo. O planejamento formal, por mais sofisticado que seja, torna-se um exercício estéril se não estiver ancorado em recursos e processos robustos. E a automação, sem uma governança de qualidade e uma burocracia qualificada para supervisioná-la, pode apenas digitalizar a ineficiência.

Diante deste diagnóstico, e com o objetivo de oferecer subsídios para a ação, apresenta-se um *policy brief* no anexo A com recomendações prioritárias, organizadas em eixos estratégicos:

Eixo 1: Reconstrução da Capacidade Instalada (Pessoas e Tecnologia)

Eixo 2: Governança da Capacidade Ativada (Processos e Regulação)

Eixo 3: Fortalecimento da *Accountability* (Monitoramento e Transparência)

### 7.4 Limitações do Estudo e Agenda de Pesquisa Futura

Embora robusto em termos metodológicos, este estudo possui limitações que precisam ser reconhecidas. Trata-se de um estudo de caso único e longitudinal, cuja generalização exige cautela. Além disso, choques exógenos — como mudanças de governo, crises fiscais e a pandemia de COVID-19 — podem ter influenciado resultados de forma difícil de isolar.

Tais limitações, contudo, abrem três agendas promissoras de pesquisa:

1. Aplicação comparativa do *framework* – testar o dilema encontrado em outras organizações públicas que possuem o mesmo perfil e capilaridade do INSS para avaliar sua validade externa.
2. Mensuração quantitativa da ativação – desenvolver métricas que quantifiquem com precisão o impacto da bonificação, dos grupos de trabalho e da autoconcessão sobre prazos, qualidade e judicialização, avançando sobre a lacuna empírica.
3. Análise dos incentivos políticos – investigar como ciclos orçamentários e interesses políticos alimentam a dependência da ativação, conectando o dilema encontrado à literatura sobre política orçamentária e *path dependence* institucional.

Em última análise, esta dissertação mostrou que a eficácia da política previdenciária não depende apenas de mais recursos ou de mais tecnologia, mas da qualidade dos arranjos

institucionais que governam sua utilização. O Dilema das Estratégias Compensatórias serve como alerta teórico e prático: sem compromisso contínuo com o fortalecimento estrutural, o Estado brasileiro corre o risco de se tornar altamente eficiente em gerenciar crises, mas cronicamente incapaz de resolvê-las.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desta dissertação, buscou-se compreender as razões que levam o INSS a conviver, de forma quase permanente, com filas e atrasos na análise de benefícios, apesar de sua comprovada capacidade de garantir, mês após mês, o pagamento de milhões de benefícios previdenciários. Essa contradição revelou-se não como fruto exclusivo de carência de recursos, mas como resultado de um arranjo institucional que transformou a exceção em regra, como a dependência de estratégias extraordinárias.<sup>14</sup>

A análise histórica e empírica mostrou que a dependência destas ferramentas — grupos de trabalho, bonificações, arranjos improvisados e, mais recentemente, automação sem governança — passou a substituir a reconstrução da capacidade instalada. Em vez de enfrentar os déficits estruturais, a organização aprendeu a conviver com eles, acionando respostas emergenciais que aliviam momentaneamente a crise, mas que, em médio prazo, reforçam sua reprodução. Esse é o núcleo do dilema: aquilo que deveria ser solução tornou-se parte do problema.

O estudo também evidenciou que não basta modernizar sistemas, ampliar a digitalização ou expandir indicadores de desempenho se tais iniciativas não estiverem sustentadas por recursos humanos estáveis, processos robustos e arranjos institucionais de governança. Sem essas bases, o planejamento se converte em mera formalidade, a capacitação em esforço descontínuo e o monitoramento em instrumento fragmentado. Mais que tecnologia ou orçamento, o que está em jogo é a qualidade da coordenação e da *accountability* estatal.

Do ponto de vista teórico, a principal contribuição é oferecer ao campo da gestão pública um conceito capaz de iluminar como o Estado brasileiro, e possivelmente outros em condições semelhantes, desenvolve grande habilidade em gerir crises, mas reduzida capacidade de solucioná-las estruturalmente. Do ponto de vista prático, o trabalho entrega um conjunto de recomendações organizadas em eixos — reconstrução da capacidade instalada, governança das estratégias compensatórias e fortalecimento da *accountability* — que podem subsidiar gestores do INSS e formuladores de políticas públicas.

Naturalmente, este estudo possui limitações. Como caso único, longitudinal e com a apresentação de alguns dados que só foram implantados recentemente, ele não pretende oferecer generalizações absolutas. Ao contrário, abre novas agendas de investigação: comparar

---

<sup>14</sup> Após a conclusão desta dissertação, foi publicado o Ofício SEI Circular nº 23-2025/PRES-INSS, em 14/10/2025, que corrobora as conclusões apresentadas neste trabalho, informando a suspensão do programa extraordinário referente ao PGB e sua justificativa. O documento pode ser consultado na íntegra no Anexo B.

a ativação da capacidade instalada e mecanismos extraordinários em diferentes órgãos de Estado, mensurar com maior precisão os efeitos da ativação sobre a qualidade das decisões e explorar os incentivos políticos que perpetuam esse modelo de gestão reativa.

Em última instância, a mensagem central é clara: não há atalhos para a construção da capacidade estatal. Soluções improvisadas podem render ganhos imediatos e até reconhecimento político, mas ao preço de corroer o tecido institucional. Se não houver compromisso com a reconstrução estrutural — de pessoas, processos e tecnologias —, o risco é o de consolidar um Estado eficiente em apagar incêndios, mas incapaz de evitar que eles se repitam.

Este trabalho, portanto, convida gestores, servidores, pesquisadores e formuladores de políticas a reconhecerem que enfrentar dilemas como este não é apenas uma tarefa técnica, mas um desafio político e institucional. O fortalecimento da capacidade estatal exige escolhas de longo prazo, muitas vezes pouco visíveis no curto prazo, mas essenciais para que o Estado brasileiro avance de uma lógica de reação constante para uma trajetória de consolidação sustentável.

## 8 REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm). Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18213cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm)

BRASIL. Lei nº 11.665, de 29 de abril de 2008. Institui a Gratificação de Atividade de Perícia Médica Previdenciária – GPM, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 abr. 2008. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111665.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111665.htm)

BRASIL. Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 24 fev. 2006. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5707.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5707.htm). Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Portaria nº 163, de 4 de maio de 2001. Dispõe sobre normas de consolidação das contas públicas e estrutura de classificação orçamentária, incluindo o código de natureza de despesa (3.3.90.39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 maio 2001. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/portaria-mf-163-2001>. Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019. Altera as Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Conhecida como “Lei do Pente-Fino”. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 jun. 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/113846.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113846.htm). Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP) da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 29 ago. 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9991.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9991.htm). Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Gestão (SEGES). Instrução Normativa nº 201, de 11 de setembro de 2019. Dispõe sobre os critérios e procedimentos específicos para a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP) de que trata o Decreto nº 9.991/2019. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 set. 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-201-de-11-de-setembro-de-2019-216723991>. Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.724, de 14 de novembro de 2023. Altera dispositivos da legislação previdenciária e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 nov. 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/114724.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114724.htm). Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.791, de 31 de dezembro de 2023. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2024 (LDO 2024). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2 jan. 2024. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/L14791.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14791.htm). Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.296, de 17 de março de 2025. Dispõe sobre programas de revisão administrativa de benefícios e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 mar. 2025. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2025/mpv/mpv1296.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/mpv/mpv1296.htm). Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Previdência Social; Instituto Nacional do Seguro Social. Portaria Conjunta nº 20, de 24 de fevereiro de 2025. Institui o Programa de Gestão de Benefícios (PGB). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 fev. 2025. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2025/portaria/pcn20.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/portaria/pcn20.htm). Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. Portal de Eficiência do INSS. Brasília, 2024. Disponível em ambiente restrito aos servidores do INSS, mediante autenticação. Acesso em: 13 nov. 2024.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Portal da Transparência da Previdência Social. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/estatisticas>. Acesso em: 13 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.171.152, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 03 set. 2020. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 2020.

CAVALCANTE, Pedro; PIRES, Roberto. Governança pública: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental. *Nota Técnica*, n. 24. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8581>. Acesso em: 14 maio 2020.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). Ofício nº 20/2022/GABIN/ENAP e Nota Técnica nº 5/2022/GABIN/ENAP. Brasília, DF, 2022.

EVANS, Peter B. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.

EVANS, Peter B. The state as problem and solution: predation, embedded autonomy, and structural change. In: HAGGARD, Stephan; KAUFMAN, Robert R. (org.). *The politics of economic adjustment: international constraints, distributive conflicts, and the state*. Princeton: Princeton University Press, 1992. p. 139–181.

EVANS, Peter B.; RAUCH, James E. Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth. *American Sociological Review*, v. 64, n. 5, p. 748–765, 1999.

EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (org.). *Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research*. New York; Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FRANÇA, Álvaro Sólton de et al. A Previdência Social e a Economia dos Municípios. 7ª edição revisada e atualizada. Brasília: ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, 2019. 245 p. ISBN: 978-85-62102-32-5

FUKUYAMA, Francis. State-building: Governance and World Order in the 21st Century. *Governance*, v. 26, n. 3, p. 347–368, 2013.

GOMIDE, Alexandre; MACHADO, Raphael Amorim; ALBUQUERQUE, Pedro Melo. Capacidade estatal e desempenho na percepção dos burocratas brasileiros. Brasília: IPEA, 2021.

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto. Capacidades estatais: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014.

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto. Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais: uma abordagem relacional.– IPEA, 2024.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação por sexo e idade: 2010–2070. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 15 out. 2024. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). Portaria PRES/INSS nº 1.568, de 21 de fevereiro de 2023. Aprova o Regimento Interno do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ed. 37, p. 75, 22 fev. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). Portaria PRES/INSS nº 1.268, de 15 de janeiro de 2021. Institui parâmetros para cálculo de desconto da meta de produtividade mensal dos servidores em virtude de incidentes nos sistemas informatizados. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ed. 11, p. 37-38, 18 jan. 2021.

MOURA, Cristiana Maria Mesquita de. *Capacidades estatais do Programa de Reabilitação Profissional do INSS no Tocantins: limites e potencialidades*. 2020. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2020.

PAINTER, Martin; PIERRE, Jon (org.). *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004.

PIERSON, Paul. *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*. *American Political Science Review*, Cambridge, v. 94, n. 2, p. 251–267, 2000. DOI: <https://doi.org/10.2307/2586011>.

PIERSON, Paul. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

SÍNTESE DE INDICADORES SOCIAIS: uma análise das condições de vida da população brasileira 2024. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102144>. Acesso em: 15 out. 2024.

SEGATTO, Catarina Ianni. *Capacidades estatais e implementação de políticas de educação: a atuação dos governos estaduais na implementação do Fundeb (2007–2010)*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) –Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, (EAESP/FGV), São Paulo, 2015.

SOUZA, Celina. (2016). *Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença*. In: GOMIDE, A.; BOSCHI, R. (orgs.). *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Ipea, p. 51–103.

SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *Revista Administração Pública*, v. 51, n. 1, p. 27-45, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-7612150933>.

SOUZA, Celina. *Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, medidas e evidências empíricas*. Brasília: IPEA, 2018.

SOUZA, Celina; FONTANELLI, José. Habilidades estatais e a implementação de políticas públicas: um estudo comparado. *Texto para Discussão – IPEA*, n. 2573, 2020.

SOUZA, Celina. *Capacidades estatais: interface entre disciplinas e mensuração*. In: Cadernos ENAP – Capacidades Estatais, 2020

TILLY, Charles (ed.). *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press, 1975.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael. Policy capacity: A conceptual *framework* for understanding policy competences and capabilities. *Policy & Society*, v. 34, n. 3–4, p. 165–171, 2015. DOI: 10.1016/j.polsoc.2015.09.001.

## **9 ANEXOS**

### **Anexo A – Policy Brief: Proposta Estruturada para o INSS**

Documento elaborado pelo(a) autor(a) da dissertação, mantido em sua forma original.

### **Anexo B – Ofício SEI Circular nº 23/2025/PRES-INSS, de 14/10/2025**

Documento institucional externo emitido oficialmente pelo INSS.

**Anexo A****Policy Brief: Proposta Estruturada para o INSS**

Documento autoral, elaborado pelo(a) autor(a) da dissertação para fins de fundamentação técnica.

Mantido em sua forma original, sem alterações.

## Policy Brief: Proposta Estruturada para o INSS

Do Improvise à Sustentabilidade: Recomendações para o Fortalecimento Estrutural da Capacidade Estatal do INSS



## Mensagens-Chave para o Gestor



### O Paradoxo do INSS

O INSS vive um paradoxo: a produção de análises aumenta, mas a estrutura interna (pessoal e tecnologia) está se deteriorando. A capacidade de "apagar incêndios" cresceu, mas a de evitá-los diminuiu.



### A Solução Virou o Problema

O uso contínuo de bônus e forças-tarefa, embora melhore os números de curto prazo, mascara a crise real, cria dependência e adia investimentos essenciais.



### Qualidade em Risco

A pressão por quantidade está gerando erros. Dados internos mostram que 11.113 benefícios foram concluídos incorretamente, transferindo o custo do ajuste para o cidadão e para a Justiça.



### O Caminho é Duplo

É preciso reconstruir as fundações (concursos, tecnologia estável) e, ao mesmo tempo, organizar o uso das ferramentas de emergência com regras claras e foco em qualidade.

## Sumário Executivo

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é o coração da proteção social brasileira, responsável por pagar benefícios a mais de 39 milhões de pessoas e analisar mais de 13 milhões de novos pedidos por ano. Contudo a instituição enfrenta um dilema crônico: apesar de melhorias aparentes em indicadores como o Tempo Médio de Concessão (TMC), sua capacidade estrutural sofre uma severa erosão.

A análise longitudinal de 2013 a 2024 revela que a perda de 40% do quadro de servidores e a instabilidade tecnológica crônica forçaram o instituto a uma dependência de "estratégias compensatórias", como bonificações e forças-tarefa. Embora eficazes no curto prazo, essas medidas mascaram os problemas estruturais, institucionalizam o improviso e comprometem a sustentabilidade de longo prazo.

# O Problema: O Dilema das Estratégias Compensatórias

O INSS opera em um desequilíbrio permanente. Por um lado, lida com uma demanda crescente, que atingiu um pico de 13,1 milhões de requerimentos em 2024. Por outro, sua capacidade instalada está em declínio:

## Erosão Humana

O quadro de servidores que analisam benefícios encolheu aproximadamente 40% entre 2013 e 2023.

## Instabilidade Tecnológica

Picos de indisponibilidade dos sistemas, superando 300 horas em um único mês (dez/2023), geram perdas massivas de produtividade e minam a previsibilidade.

Para lidar com essa lacuna, o INSS recorre sistematicamente a estratégias compensatórias (bonificações, forçar-tarefa, automação reativa). O resultado é um paradoxo: **a instituição se torna altamente eficiente em gerenciar crises, mas cronicamente incapaz de resolvê-las.**

## A Evidência: Como a Solução se Torna o Problema

A pesquisa demonstra uma forte correlação negativa: quanto menor o quadro de servidores, maior a dependência de tarefas pagas por bonificação ( $r = -0,85$ ). Essa dinâmica é visível nos dados:

01

### Bonificação como Regra

O volume de tarefas via bonificação cresceu 550% entre 2019 e 2024, saltando de 433 mil para 2,8 milhões. Em 2023, as tarefas bonificadas representaram uma parcela significativa dos mais de 11 milhões de benefícios processados.

02

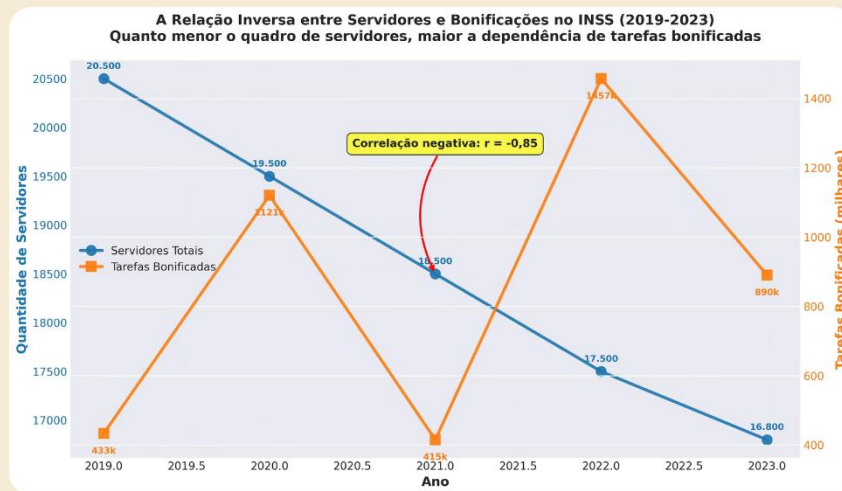
### Desempenho "Assistido"

A melhora recente no TMC (de 98 dias em 2020 para 43 em 2024) não reflete um fortalecimento estrutural, mas sim o efeito combinado da automação em massa (autoconcessão) e da produção extraordinária via bônus.

03

### Qualidade em Risco

A pressão por quantidade tem um custo. Dados da Supervisão Técnica (SuperTEC) mostram que 10% dos benefícios indeferidos analisados deveriam, na verdade, ter sido concedidos, um custo social direto da priorização do volume sobre a qualidade.



**Gráfico-Chave:** A Relação Inversa entre Servidores e Bonificações - A linha de servidores caindo e a de tarefas bonificadas subindo vertiginosamente.

## Recomendações: Rompendo o Ciclo de Dependência

As soluções não podem continuar sendo meramente reativas. É preciso atuar em duas frentes simultâneas: **reconstruir a base e governar a emergência.**

Eixo Estratégico	Opção Recomendada	Vantagens	Desafios e Próximos Passos
<b>1. Reconstrução da Capacidade Instalada (Estrutural)</b>	Política Plurianual de Pessoal e Orçamento Protegido para Capacitação	Ataca a causa raiz da crise; aumenta a resiliência institucional; reduz a dependência de medidas emergenciais e seus custos	Requer pactuação política e orçamentária de longo prazo. <b>Ação imediata:</b> Criar GT com MGI/MPO para desenhar um plano de reposição e proteção orçamentária
<b>2. Governança da Capacidade Ativada (Emergencial)</b>	Governança Centralizada do Extraordinário	Garante que medidas emergenciais sejam usadas de forma racional, transparente e com qualidade, evitando a fragmentação e o improviso	Requer mudança cultural e centralização de decisões hoje pulverizadas. <b>Ação imediata:</b> Criar normativo nacional para GTs e mutirões, subordinando-os a uma instância central
<b>3. Fortalecimento da Accountability (Monitoramento)</b>	Expansão e Integração do Monitoramento de Qualidade	Cria um ciclo de aprendizado, permitindo corrigir falhas de forma sistêmica e não apenas pontual; aumenta a transparência para a sociedade	Necessidade de investimento em sistemas de BI e padronização de indicadores. <b>Ação imediata:</b> Integrar dados do SuperTEC a um painel público de desempenho

### Recomendação Prioritária

A ação mais urgente é iniciar a **Reconstrução da Capacidade Instalada**. Sem um compromisso firme com a recomposição do quadro de pessoal e a estabilização da tecnologia, o INSS permanecerá aprisionado no "Dilema das Estratégias Compensatórias", além da pactuação com outros autores como a Casa Civil, MPO, MGI, Dataprev, onde todo o esforço de gestão é consumido em apagar incêndios, e não em evitar que eles comecem.

## Implicações para o INSS

### Implicação de Gestão

Adotar estas recomendações significa uma transição de um modelo de gestão reativo para um modelo proativo e estratégico. Significa planejar a força de trabalho para a próxima década, e não apenas para o próximo mutirão.

### Implicação Orçamentária

Haverá um custo inicial para concursos e investimentos em tecnologia, mas que será diluído ao longo do tempo pela redução da necessidade de pagar bônus extraordinários e pelos custos associados à má qualidade e à judicialização.

## Próximos Passos Sugeridos

1. **Instituir uma política de Repactuação Institucional** com a Casa Civil, MGI, MPO e MPS para elaborar e monitorar um cronograma de concursos e investimentos.
2. **Publicar uma Portaria Nacional** unificando as regras para criação e funcionamento de todas as estratégias emergenciais (GTs, mutirões), vinculando-as a metas de qualidade.
3. **Lançar um Painel de Qualidade e Desempenho**, tornando públicos os dados de TMC, prazo legal, estoque e os indicadores do SuperTEC.

**Anexo B****Ofício SEI Circular nº 23/2025/PRES-INSS, de 14/10/2025**

Origem: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)

Tipo: Documento oficial externo, emitido eletronicamente e autenticável pelo Código

Verificador n.º 22795631

Mantido em sua forma original, sem possibilidade de inclusão de identificação interna.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
Presidência

**OFÍCIO SEI CIRCULAR Nº 23/2025/PRES-INSS**

Brasília, data da assinatura eletrônica.

Aos Senhores Diretores, Superintendentes Regionais, Coordenadores de Gestão de Relacionamento com o Cidadão, Chefes das Divisões de Gerenciamento das Centrais de Análise e demais servidores.

**Assunto: Suspensão temporária do Programa de Gerenciamento de Benefícios para recomposição orçamentária.**

Prezados Gestores,

1. Em razão de indisponibilidade orçamentária, informo que o Programa de Gerenciamento de Benefícios (PGB) instituído pela Medida Provisória nº 1.296, de 15 de abril de 2025, posteriormente convertida na Lei nº 15.201, de 9 de setembro de 2025, será temporariamente suspenso, a partir da presente data.
2. Durante o período de suspensão, **não deverão ser concluídas novas tarefas nas filas extraordinárias do PGB**, tampouco transferidos novos processos para essas filas. Todas as tarefas pendentes ou em exigência já disponibilizadas deverão ser retiradas das filas do PGB e devolvidas aos repositórios ou às filas ordinárias de análise. Da mesma forma, os agendamentos futuros do Serviço Social fora da jornada de trabalho dos servidores deverão ser remanejados para os horários ordinários, com os devidos ajustes ou suspensão dessas agendas, conforme orientação do Serviço Social.
3. Ressalta-se que essa medida tem caráter preventivo e visa preservar a integridade da execução do PGB, evitando impactos administrativos decorrentes da continuidade de suas atividades sem a prévia recomposição e o devido empenho orçamentário.
4. A Presidência do INSS, em conjunto com as Diretorias, está atuando de forma diligente junto aos órgãos responsáveis para garantir a suplementação dos recursos necessários à retomada regular do PGB, o mais breve possível.
5. Salienta-se o reconhecimento da relevância do PGB e do empenho dos servidores participantes, cujo trabalho têm sido fundamental para o fortalecimento da capacidade operacional do INSS e para a melhoria dos tempos médios de análise de benefícios.
6. Reitero o compromisso com a transparência, a valorização da força de trabalho e a continuidade das ações estratégicas voltadas à melhoria das entregas da Autarquia à sociedade.
7. Novos comunicados serão realizados assim que houver definição sobre a recomposição

orçamentária e a reativação do PGB.

Atenciosamente,

GILBERTO WALLER JUNIOR  
Presidente



Documento assinado eletronicamente por **GILBERTO WALLER JUNIOR, Presidente**, em 14/10/2025, às 19:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.inss.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.inss.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **22795631** e o código CRC **BE014A2C**.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 10128.027736/2025-17

SEI nº 22795631