



GOVERNOS DIFERENTES, POLÍTICAS SIMILARES? ANÁLISE COMPARATIVA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO ÀS FILAS PROCESSUAIS NO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL NOS GOVERNOS JAIR BOLSONARO (2019-2022) E LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2023-2024)

DIFERENTES GOBIERNOS, POLÍTICAS SIMILARES? ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ABORDAR LAS COLAS DE TRÁMITES EN EL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL DURANTE LOS GOBIERNOS DE JAIR BOLSONARO (2019-2022) Y LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2023-2024)

DIFFERENT GOVERNMENTS, SIMILAR POLICIES? COMPARATIVE ANALYSIS OF PUBLIC POLICIES TO ADDRESS PROCEDURAL QUEUES AT THE NATIONAL INSTITUTE OF SOCIAL SECURITY IN THE GOVERNMENTS OF JAIR BOLSONARO (2019-2022) AND LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2023-2024)

João Luiz Franzon¹

Cleber Ori Cuti Martins²

RESUMO

A presente pesquisa busca compreender a influência do neoliberalismo nas políticas de enfrentamento às filas processuais no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), sendo a primeira política denominada “Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios (BMOB)” implementada durante o governo Jair Bolsonaro (2019-2022) e a política chamada de “Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social” (PEFPS), implementada no terceiro governo Luiz Inácio Lula da Silva (2023-2024). Aliado ao estudo do neoliberalismo, foi analisada a reforma gerencial no Brasil, a qual incide no país a partir de 1990 e produz mudanças na lógica da administração pública brasileira. O método utilizado na pesquisa foi de caráter qualitativo, mais especificamente, por meio de uma análise de conteúdo com a técnica de análise documental. Além disso, após a análise de

¹Mestrando em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Pesquisador no Núcleo de Pesquisa e Estudos em Ciência Política (NPCP/UFSM). E-mail: joaoluizfranzon22@gmail.com

²Professor de Ciência Política na Universidade Federal de Santa Maria. Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pesquisador no Núcleo de Pesquisa e Estudos em Ciência Política (NPCP/UFSM). e-mail: cleber.martins@ufsm.br

conteúdo, foi realizada uma comparação entre as duas políticas públicas buscando evidenciar o caráter neoliberal presente em ambas as políticas. Como base teórica, foram mobilizadas produções acadêmicas sobre neoliberalismo e sobre neo-institucionalismo histórico, para este último o foco foi acerca do conceito de path dependence (dependência de trajetória). Como hipótese de pesquisa, tem-se que a lógica neoliberal em concomitância com as diretrizes gerenciais da administração pública, estabeleceram uma estrutura que se verifica nas duas políticas públicas em diferentes governos. Os resultados da pesquisa indicam que as duas políticas públicas possuem similaridade estrutural, no qual permanece presente a lógica gerencial de bases neoliberais.

Palavras-chave: Reforma Gerencial. Política Pública. Previdência Social. Governos. Dependência de Trajetória.

RESUMEN

Esta investigación busca comprender la influencia del neoliberalismo en las políticas para abordar los atrasos procesales en el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS). La primera política se denomina "Bono de Desempeño Institucional para el Análisis de Beneficios con Indicios de Irregularidad en el Monitoreo Operativo de Beneficios (BMOB)", implementada durante el gobierno de Jair Bolsonaro (2019-2022), y la segunda se denomina "Programa de Reducción del Atraso Previsional" (PEFPS), implementado durante el tercer mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2023-2024). Junto con el estudio del neoliberalismo, la investigación también analiza la reforma gerencial en Brasil, que ha impactado al país desde 1990 y ha producido cambios en la lógica de la administración pública brasileña. El método de investigación utilizado fue cualitativo, específicamente mediante análisis de contenido mediante técnicas de análisis documental. Además, tras el análisis de contenido, se realizó una comparación entre las dos políticas públicas, buscando destacar el carácter neoliberal presente en ambas. Como base teórica, se movilizaron trabajos académicos sobre el neoliberalismo y el neoinstitucionalismo histórico, centrándose en el concepto de dependencia de la trayectoria en este último. La hipótesis de la investigación es que la lógica neoliberal, en conjunción con las directrices gerenciales de la administración pública, estableció una estructura que se evidencia en ambas políticas públicas bajo diferentes gobiernos. Los resultados de la investigación indican que ambas políticas públicas comparten similitudes estructurales, en las que la lógica gerencial basada en los principios neoliberales permanece presente.

Palabras clave: Reforma de la gestión, Políticas Públicas, Seguridad Social, Gobiernos, Dependencia de la trayectoria

ABSTRACT

This study seeks to understand the influence of neoliberalism on policies to address procedural backlogs at the National Social Security Institute (INSS). The first policy is called the "Institutional Performance Bonus for Analysis of Benefits with Indications of Irregularity in the Operational Monitoring of Benefits (BMOB)," implemented during the Jair Bolsonaro administration (2019-2022), and the second is called the "Social Security Backlog Reduction Program" (PEFPS), implemented during Luiz Inácio Lula da Silva's third term (2023-2024). Alongside the study of neoliberalism, the research also analyzes the managerial reform in Brazil, which has impacted the country since 1990 and produced changes in the logic of Brazilian public administration. The research method used was qualitative, specifically through content analysis using document analysis techniques. Furthermore, after the content analysis, a comparison was made between the two public policies, seeking to highlight the neoliberal character present in both. As a theoretical basis, they were academic productions on neoliberalism and historical neo-institutionalism were mobilized, focusing on the concept of path dependence in the latter. The research hypothesis is that neoliberal logic, in conjunction with the managerial guidelines of public administration, established a structure that is evident in both public policies under different governments. The research results indicate that the two public policies share structural similarities, in which the managerial logic based on neoliberal principles remains present.

Keywords: Management Reform. Public Policy. Social Security. Governments. Path Dependence.

1. INTRODUÇÃO

Em meados da década de 1970, a lógica neoliberal ganha força como reação ao Estado de Bem-Estar Social, transformando as relações de governança e gestão da máquina pública³. No Brasil, as primeiras iniciativas neoliberais emergiram durante o governo Fernando Collor de Mello, no início da década de 1990, abrindo espaço para o ideário da privatização e enxugamento dos gastos públicos (Diniz, 1997).

Além da reforma do Estado, a implementação de uma reforma administrativa, permeada pelas concepções neoliberais, foi realizada em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que reconfigura o aparato estatal às diretrizes do neoliberalismo. Com o objetivo de modernizar a gestão pública, os princípios norteadores desta mudança foram: as políticas de ajuste fiscal e a contenção de gastos da máquina pública, no qual altera os paradigmas da administração do Estado.

Progressivamente, a governança pública foi adaptada aos moldes gerencialistas (Bresser-Pereira, 1998), baseados na eficiência, eficácia e efetividade como conceitos

³ Ver (SALLUM JR, 2000)

norteadores do serviço público. Um exemplo é a Emenda Constitucional nº 95/2016⁴, instituída no governo Michel Temer (2016-2018), chamada popularmente de “teto de gastos”, que estabeleceu os moldes para o gasto público do Estado, com o objetivo de buscar o equilíbrio fiscal das contas públicas.

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é a autarquia responsável pela política de Previdência Social no Brasil. A instituição possui posição central no debate sobre orçamento público, dado o grande contingente orçamentário que possui, sendo estimado em 1,074 trilhões de reais, atualizado para o ano de 2025 (Brasil, 2025)⁵. Assim, o INSS tem se tornado alvo de constantes reformas previdenciárias e debates acerca do gasto público, em busca de reduzir o dispêndio deste orçamento com os benefícios sociais.

A reforma mais recente, no contexto desta pesquisa, ocorreu em 2019, implementada pela Emenda Constitucional nº 103/2019⁶, que alterou os períodos de exigência para a aposentadoria. Essa mudança, teve por consequência, um aumento nos requerimentos, elevando o número de processos estagnados e fora do prazo de conclusão nas filas processuais da autarquia.

Este artigo, considerando esse contexto, visa analisar as políticas públicas de enfrentamento às filas processuais no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Para isso, a pesquisa busca estabelecer uma análise comparativa da política pública formulada no governo Jair Bolsonaro (2019-2022) e da política pública formulada no governo Luiz Inácio Lula da Silva (2023-2024). Sendo as duas políticas, respectivamente, chamadas de Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios (BMOB) e Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social (PEFPS).

No governo Jair Bolsonaro, o BMOB deu início a política de bonificação na autarquia, estabelecendo um modelo de política pública baseada em incentivos financeiros, buscando a adesão de servidores à realização de análises processuais para além da carga horária de trabalho estabelecida. Já no Governo Lula, ocorreu a extinção do BMOB e a substituição pelo PEFPS.

O problema de pesquisa estabelecido neste trabalho visa compreender quais são as características e estruturas das políticas públicas BMOB, no governo Jair Bolsonaro, e PEFPS, no governo Luiz Inácio Lula da Silva, para o enfrentamento às filas processuais no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Em termos de procedimentos metodológicos, será realizada uma análise de conteúdo, em que serão coletadas as Medidas Provisórias nº 871/2019, posteriormente convertida na Lei 13.846 relativa ao BMOB, e a Medida Provisória nº 1.181/2023, convertida na Lei 14.724/2023, relativa ao PEFPS. Por meio de análise documental como técnica, serão analisados os dispositivos legais presentes no texto das respectivas Medidas Provisórias e nas Leis posteriormente, em que se busca identificar a lógica

⁴ Link para a Emenda [Emenda 95/2016](#)

⁵ O orçamento pode ser consultado através desse link: [Previdência Social](#)

⁶ Link para consulta: [Emenda Constitucional nº 103](#)

neoliberal presente nas políticas públicas. Aliado a isso, será realizada uma comparação das duas políticas públicas com base nas respectivas legislações, com o objetivo de identificar uma continuidade que caracterizará uma dependência de trajetória de base neoliberal em políticas similares em governos diferentes.

Para o desenvolvimento do estudo acerca do neoliberalismo no Brasil, serão mobilizados os estudos de (Sallum Jr, 2000 e Diniz, 1997) para a identificação das diretrizes neoliberais que se estabelecem na administração pública no Brasil. A comparação entre as duas políticas se estrutura em dados secundários, mais especificamente nos relatórios publicados entre 2020 e 2024 pela Controladoria Geral da União (CGU), a respeito dos programas de bonificação processual, dados do Tribunal de Contas da União, relativos ao exercício de 2023 e a fiscalização da instituição pelo órgão através do Acórdão 2150 de 2023⁷, o qual trata da relação da instituição com o segurado(a). Os dados também incluem os números das filas processuais, resultados e gestão, abrangendo o período das duas políticas públicas.

O referencial teórico incorpora as características da reforma do Estado no Brasil a partir da década de 1990, com orientação liberalizante e estabelecendo um conjunto de princípios que embasam a gestão pública e as políticas públicas, a partir da implantação de medidas voltadas para o equilíbrio e ajuste fiscal, contenção de gastos e, em parte, redução da dimensão do Estado, situação que também gera efeitos na previdência e nas características das políticas públicas (Sallum, Jr, 2000; Diniz, 1997; Cavalcante, Lotta, Oliveira, 2018; Bresser-Pereira, 1998; Jorge, 2018; Faria, 2005; Botelho, Costa, 2021; Souza, 2024).

A argumentação teórica sobre dependência de trajetória, neo-institucionalismo e gestão pública (Frey, 2000; Cesáris, 2009; North, 1993, Fernandes, 2007) sustenta a ideia de que todo esse processo produz uma estrutura, a qual possui como um dos pontos centrais a lógica gerencial, que tende a permanecer em governos com orientações políticas variadas e que afetam o desenho, implementação e resultados, tanto do Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios, quanto do Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social. A hipótese, portanto, considera que a lógica gerencial, definida na década de 1990, estabelece uma estrutura que se verifica nas duas políticas públicas, em governos com orientação política diferente.

Por fim, o trabalho será dividido em 6 (seis) seções. A seção 1 é composta pelas características da lógica gerencial e da reforma administrativa no caso brasileiro. Na seção 1.1, são abordados os planos monetários e o mecanismo da Desvinculação de Receitas da União (DRU). Na seção 2, a Estrutura Institucional e o referencial teórico da Dependência de Trajetória. Na seção 3, contém a política Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios (BMOB). Na seção 4, a política Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social (PEFPS). Na seção 5, os Resultados das duas Políticas Públicas. Na Seção 6, é apresentada a Comparação das duas Políticas Públicas. Nas Considerações

⁷ Link para consulta: [Pesquisa textual | Tribunal de Contas da União](#)

Finalis é retomado o conteúdo do artigo e os resultados. Por fim, na última parte, contém as referências da pesquisa.

2. LÓGICA GERENCIAL E REFORMA ADMINISTRATIVA: CARACTERÍSTICAS DO CASO BRASILEIRO

O Estado no Brasil passou por mudanças e reformas com orientação neoliberal a partir da década de 1990, resultado da ascensão do neoliberalismo como reação ao Estado nacional-desenvolvimentista, que entra em crise pós 1970 em escala global. Essas transformações elevaram as taxas de desemprego e inflação, reduzindo as taxas de crescimento e deixando o horizonte de desenvolvimento do país nas diretrizes do mercado (Bresser-Pereira, 1998).

No Brasil, embora não tenha se consolidado um estado de bem-estar social, as políticas liberalizantes em ascensão ao redor do globo, tiveram incidência no país, principalmente com o governo Fernando Henrique Cardoso (Sallum, Jr, 2000). O contexto da eleição de FHC intersecciona as questões de um fundamentalismo neoliberal, presente no país desde os anos 80, e um liberal-desenvolvimentismo, que disputavam os rumos da governança (Sallum Jr, 2000).

Nesse sentido a centralidade do Estado - sobretudo na economia - estruturada a partir da década de 1930, perdurou, em termos gerais, até o final da década de 1980, embora tenha entrado em crise ainda na década de 1970 (Sallum Jr, 2000).

A reforma gerencial no Brasil foi idealizada no contexto de consolidação do neoliberalismo. O Consenso de Washington - cuja experimentação neoliberal teve como projeto-piloto o Chile sob regime ditatorial de Pinochet – incidiu sobre o Brasil pós 1990 (Vaz e Merlo, 2020). Esse grupo, formado por economistas neoclássicos, principalmente da escola austríaca, visavam produzir diretrizes socioeconômicas com o objetivo de reduzir a capacidade estatal por meio de políticas neoliberalizantes. O objetivo consistia em oferecer poupanças externas para países endividados, sob a premissa dessas nações aderirem às diretrizes do Consenso. Em síntese, o que foi ofertado aos países da América Latina, era a destinação de recursos para o desenvolvimento dos países, ao mesmo tempo que aprofundava o endividamento através do mecanismo da poupança externa (Bresser-Pereira, 2002).

As mudanças no aparelho estatal e na economia, demandaram uma reformulação do âmbito institucional. Esse processo se consolidou a partir dos anos 1990, com a administração pública passando do até então vigente “modelo burocrático”⁸ para o “modelo gerencialista” (Bresser-Pereira, 1998)

⁸A organização burocrática teve origem no Brasil em 1930, durante o primeiro governo Vargas, sendo a primeira reforma administrativa do país. Tinha como base a centralização das decisões, a hierarquia traduzida no princípio da unidade de comando, estrutura piramidal do poder, rotinas rígidas e o controle passo a passo dos processos administrativos (Bresser-Pereira, 1998). No entanto, em meados de 1990, diante das pressões fiscais e ideológicas presentes no contexto, havia necessidade em reformular a estrutura administrativa do país.

Nesse sentido, surge a reforma gerencial em contraposição ao modelo burocrático com o objetivo de modernizar a gestão pública. A austeridade fiscal e disciplina monetária, incluíam, por decorrência, reformas administrativas, previdenciárias e fiscais, além de um programa de corte nos gastos públicos (Fiori, 2001). Tais reformas, contudo, demandam capacidades estatais para sua implementação, o que leva a um modelo, em parte, híbrido, nem o Estado intervencionista, nem o Estado neoliberal (Evans, 1993). Esse hibridismo, portanto, contribui para a estruturação da lógica gerencial (Bresser-Pereira, 1998), a qual viria a ser aplicada na definição e gestão das políticas públicas, constituindo uma estrutura sustentada nas ideias de eficiência, eficácia e disciplina monetária nas ações dos governos.

Segundo Bresser-Pereira, o objetivo da reforma não era a administração pública, e sim, reformulá-la para melhor desempenho institucional (1998). No entanto, essa flexibilização abriu lacunas para o ideário da privatização (Diniz, 1997) e terceirização do serviço público, definido como new public management (Cavalcante, Lotta, Oliveira, 2018) e, sobretudo, para a determinação gerencial na busca de resultados a curto prazo com o menor custo possível.

2.1 Planos monetários e Desvinculação De Receitas Da União (DRU)

Durante os anos 1980-90, diversos planos monetários foram elaborados com a tentativa de conter a inflação e retomar o crescimento econômico no período da redemocratização. Pode-se citar o Plano Cruzado em 1986, o Plano Bresser em 1987, o Plano Verão em 1989 e o Plano Collor em 1990, voltados para o combate da hiperinflação na transição democrática (Souza et al, 2024).

Além disso, para auxiliar na contenção da crise econômica, foi elaborada a Emenda Constitucional de Revisão nº 1/1994⁹, responsável pela implementação do Fundo Social de Emergência (FSE). A finalidade desse instrumento era promover o saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e a estabilização econômica, mediante ações de custeio dos sistemas de saúde e previdência.

Na estruturação do FSE, foi estabelecido a destinação de 20% da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União (Brasil, 1994)¹⁰. Essa política, foi elaborada como medida emergencial para o contexto econômico específico da época, o prazo de vigência datava o período de 1994 e 1995. Entretanto, através da Emenda Constitucional nº 10/1996¹¹, prorrogou-se a validade da Emenda, adotando a nomenclatura de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Posteriormente, a Emenda Complementar nº 27/2000¹²,

⁹ Link para consulta da emenda constitucional de revisão 1/1994: [Emenda Constitucional de Revisão nº 1/1994](#)

¹⁰ Link para consulta do art 72, inciso IV dos Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: [Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#)

¹¹ Link para consulta da emenda constitucional 10/1996: [Emenda Constitucional nº 10/1996](#)

¹² Link para consulta da emenda complementar 27/2000: [emc27](#)

transformou o FEF no mecanismo de Desvinculação de Receitas da União (DRU), que permanece vigente na atualidade (Jorge, 2018).

Sendo assim, a DRU passou por constantes prorrogações e reformulações. A mais recente ocorreu através da Emenda Complementar nº 93 de 2016¹³, no qual altera a possibilidade de desvinculação de 20% para 30% dos recursos das contribuições sociais do orçamento da seguridade social (Botelho, Costa, 2021)

Esse mecanismo de desvinculação de receitas, tem implicação direta com o discurso do “déficit previdenciário”. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a seguridade social é baseada em 3 pilares: Saúde, previdência e assistência social. No entanto, a DRU atua desvinculando parte das receitas destinadas ao financiamento desse sistema. Segundo Botelho e Costa (2021):

Em 2016, a DRU foi responsável pela desvinculação de aproximadamente 110 bilhões de reais, valor 46% superior aos 75 bilhões de reais desvinculados em 2015 [...] Constantemente em expansão, de 2006 a 2016, os valores anuais da inadimplência na previdência social tiveram um aumento de 105% no período em análise, chegando a 25,5 bilhões no último ano. Ademais, de acordo com PGFN (2017), a previdência social possuía, em 2016, um estoque de valores a receber em torno de 426 bilhões de reais, com destaque para os recursos devidos por grandes empresas nacionais.

Sendo assim, o grande contingente orçamentário alocado na previdência social, torna-se alvo de constantes ameaças, principalmente em tempos de recessão econômica.

3. ESTRUTURA INSTITUCIONAL E DEPENDÊNCIA DE TRAJETÓRIA

Nas formulações teóricas sobre o institucionalismo, existem três correntes diferentes para abordar a teoria institucionalista. São essas o institucionalismo sociológico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo histórico (Hall e Taylor, 2003). Para esse estudo, o foco principal será a perspectiva histórica.

No institucionalismo histórico, a rigidez das instituições é capaz de moldar as intenções e decisões individuais dos atores, condicionando suas preferências. Assim, essa corrente teórica leva em consideração a formação e solidez das instituições mediante processos históricos (Cesáris, 2009).

Dessa forma, as instituições compreendem não somente um reflexo de necessidades individuais ou sociais. As instituições são padrões regularizados de interações (Frey, 2000). O institucionalismo permite a heterogeneidade de ideias e formulações dos atores políticos na instituição. Entretanto, focaliza indispensavelmente o papel que a estrutura institucional exerce sobre as decisões dos indivíduos.

O institucionalismo histórico destaca o papel estruturante da instituição no processo decisório dentro do âmbito político, com destaque a relação de path dependence (dependência de trajetória) (Cesáris, 2009). Assim, os eventos iniciais que incidem sobre

¹³ Link para consulta da emenda constitucional 93/2016: [Emenda Constitucional nº 93](#)

as instituições, resultam na formação sólida da estrutura e dificultam posteriores mudanças, no qual promove um caminho dependente da trajetória traçada a partir de determinadas situações passadas.

Além disso, o contexto do final dos anos 1970, marcado pelo retorno das inspirações liberais, estabelecem parâmetros de desempenho institucional, através da eficiência, eficácia e efetividade¹⁴. Para alterar todo o aparato instituído, devem ser considerados os altos custos econômicos e adaptativos. Sendo viável, muitas vezes, mudanças menores que não comprometam a estrutura política da instituição (Bresser-Pereira, 1998).

Ao longo do tempo, o desenvolvimento nos moldes estabelecidos é intensificado, feedbacks positivos são gerados, o que ocasiona a manutenção e o aprimoramento da estrutura já constituída. Dessa forma, o processo de mudança é complexificado (North, 1993).

No contexto Brasileiro, existem políticas que coordenam as ações do Estado com o objetivo de controlar o gasto público. Entre elas destacam-se: a Desvinculação de Receitas da União (DRU), instituída como medida emergencial em 1994 (Emenda Constitucional de Revisão nº 1/1994), sendo prorrogada e modificada na atualidade. A Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁵, a Lei do teto de gastos¹⁶ e a lei do arcabouço fiscal¹⁷ que estabelecem limites de gastos públicos e visam “frear” o governo em políticas que geram dispêndio do orçamento público

Nesse sentido, o Instituto Nacional do Seguro Social configura-se como entidade da administração pública indireta. Na forma autárquica, a instituição detém certa autonomia para a tomada de decisões e formulações de regimento interno. O caminho traçado em determinado contexto histórico para enfrentar problemas institucionais particulares, pode resultar no endurecimento da instituição. No caso da previdência social, a política escolhida para tratar lacunas institucionais, poderá causar path dependence pelos altos custos socioeconômicos advindo de uma possível alteração.

4. BÔNUS DE DESEMPENHO INSTITUCIONAL POR ANÁLISE DE BENEFÍCIOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE DO MONITORAMENTO OPERACIONAL DE BENEFÍCIOS (BMOB)

¹⁴O conceito de eficiência tem como cerne os meios utilizados para executar determinada política pública. A relação estabelecida gira em torno dos custos e os benefícios da política, buscando alcançar a melhor utilização dos recursos disponibilizados (Castro, 2006). Já a eficácia, está atrelada aos fins da política pública, ou seja, o foco é dirigido para os resultados. A política eficaz alcança os objetivos propostos através dos recursos disponíveis na instituição. Por fim, a efetividade tem como foco analisar o impacto da política na população, evidenciando o impacto positivo ou não da política estabelecida (Castro, 2006). Esses conceitos estabelecem os princípios almejados pela gestão pública gerencial no serviço público

¹⁵ Link da Lei de Responsabilidade Fiscal art. 1º: [LRF/2000](#)

¹⁶ Emenda Constitucional nº 95: [EC nº 95](#)

¹⁷ Link para a Lei Complementar nº 200: [LC nº200/2023](#)

Entre as políticas públicas postas em prática na instituição, a implementação do Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios (BMOB) foi consolidada através da Medida Provisória nº 871/2019¹⁸, sendo posteriormente convertida na Lei nº 13.846 em 18 de junho de 2019¹⁹.

Durante o governo Jair Bolsonaro (2019-2022), foi instituída uma nova política pública voltada para o enfrentamento das filas processuais na autarquia previdenciária. Constituindo-se através de incentivos financeiros aos servidores da instituição, a política tinha como objetivo ofertar ao servidor público a possibilidade de trabalho além das suas atividades regulares, para auxiliar na alta demanda de requerimentos nas filas.

Essa política tem caráter não-obrigatório e funciona por meio da adesão dos servidores ao programa, além de não corroborar com vencimentos e aposentadorias. No art. 2º da Lei 13.846/2023, contém os dois programas destinados aos servidores e aos peritos médicos da instituição, sendo a mesma estrutura, chamados de “Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios” (BMOB) e “Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade (BPMBI).

O artigo primeiro define os objetivos da política. Sendo eles: analisar processos que apresentem indícios de irregularidade ou potencial risco de realização de gastos indevidos na concessão, no recurso ou na revisão de benefícios administrados pelo INSS; Revisar os benefícios por incapacidade mantidos sem perícia pelo INSS por período superior a 6 (seis) meses e que não possuam data de cessação estipulada ou indicação de reabilitação profissional e outros benefícios de natureza previdenciária, assistencial, trabalhista ou tributária (Brasil, 2019).

No art. 4º da Lei 13.846/2019 é evidenciado que o BMOB corresponderá ao valor de R\$57,50 por processo integrante do Programa Especial concluído, desde que o BMOB obstaculize as atividades regulares do cargo que o servidor for titular. O período de vigência foi estabelecido no art. 1º, até 31 de dezembro de 2020 podendo ser prorrogado até 31 de dezembro de 2022 por ato fundamentado do Presidente do INSS²⁰. Já no art. 11º da lei 13.846, o BPMBI corresponderá ao valor de R\$61,72 por perícia realizada, com vigência de 18 de janeiro de 2019 até 31 de dezembro de 2020, podendo ser prorrogado a critério da administração pública federal.

Os processos integrantes do BMOB podem ser divididos em três tipos: Processos de requerimento inicial, de indícios de irregularidades e de revisão.

Segundo o relatório da Controladoria Geral da União, que compete a análise do exercício de 2022²¹, para que o servidor seja bonificado pela política, nos processos de requerimento inicial e de revisão de benefícios, considera-se concluído quando decidido pela concessão, deferimento ou indeferimento. Em relação aos processos de apuração

¹⁸ Link de acesso a Medida Provisória: [Medida Provisória nº 871/2019](#)

¹⁹ Link para a lei: [Lei 13.846/2023](#)

²⁰ Essa passagem constitui o § 1º do art. 1º da Medida Provisória 871/2019: [MP nº 871/2019](#)

²¹ Link para o Relatório de Análise: [Relatório de Avaliação Exercício 2022](#)

de irregularidade, considera-se concluído quando constatada a regularidade ou irregularidade (2022).

5. PROGRAMA DE ENFRENTAMENTO À FILA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (PEFPS)

Após o fim do mandato presidencial de Jair Bolsonaro, o governo Lula assumiu a Presidência da República e implementou uma nova política para enfrentar as filas processuais. Por meio da Medida provisória nº 1.181/2023²², posteriormente convertida na Lei 14.724/2023²³, a política foi estabelecida em 2023 e terá vigência de nove meses, podendo ser prorrogada por três meses (Brasil, 2023), com o objetivo de reduzir o tempo de análise processual e o contingente de processos estagnados.

O primeiro artigo da legislação estabelece os objetivos da política pública PEFPS. Como primeiro objetivo, a política visa reduzir o tempo de análise de processos administrativos de: Reconhecimento inicial; Manutenção; Revisão; Recurso; Monitoramento Operacional de Benefícios e Avaliação Social de Benefícios. Subsequentemente, o PEFPS visa cumprir as decisões judiciais em matéria previdenciária cujos prazos tenham expirado, realizar exame médico-pericial e análise documental, relativos a benefícios previdenciários ou assistenciais, administrativos ou judiciais, de modo a representar acréscimo real à capacidade operacional regular de conclusão de requerimentos e realizar exame médico pericial do servidor público federal (Brasil, 2023)

A política possui caráter de adesão, não sendo obrigatória aos servidores aderirem. No art. 4º, a política é constituída por duas linhas, uma para os servidores e outra para os peritos médicos da instituição, sendo respectivamente denominadas de "Pagamento Extraordinário por Redução da Fila do Instituto Nacional do Seguro Social" (Perf-INSS) que corresponderá ao valor de R\$68,00 por processo concluído e o "Pagamento Extraordinário por Redução da Fila da Perícia Médica Federal" (Perf-PMF) que corresponderá ao valor de R\$75,00 por perícia realizada.

Percebe-se que a estrutura do PEFPS segue a mesma lógica da política anterior, no qual estabelece mecanismos para os servidores e peritos médicos enfrentarem as filas processuais e perícias médicas por meio da bonificação como forma de resolubilidade.

O art. 6º da lei 14.724/2023 estabelece as diretrizes do programa, que é baseado no sistema de metas. Cada tipo de processo tem um valor específico e contribui para a contagem até um limite máximo de tarefas realizadas na capacidade de trabalho regular do servidor. Quando o servidor adere ao Programa de Enfrentamento às Filas Processuais, é possível exceder a capacidade regular de trabalho e receber bonificação relativa aos processos integrantes das filas processuais. Além disso, no art. 9º da lei em questão, estabelece que o PEFPS terá prazo de duração de nove meses, podendo ser prorrogado por três meses pelas autoridades competentes.

O art. 7º, prevê a criação de um Comitê de Acompanhamento para fiscalizar a política pública. Este Comitê é responsável por avaliar e monitorar os resultados do

²² Link para a Medida Provisória: [Meida Provisória nº 1.181/2023](#)

²³ Link para a Lei: [Lei nº 14.724/2023](#)



PEFPS, sendo composto pelos Ministérios da Casa Civil e da Previdência Social. Aliado a isso, tem como papel contribuir para identificar as razões de acúmulos de processos nas filas, visando contribuir para a governança e aperfeiçoamento da política.

6. RESULTADOS DAS DUAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A partir do relatório de análise da Controladoria Geral da União, que corresponde ao exercício de 2020²⁴, é possível visualizar a produção e o estoque de tarefas no âmbito do Reconhecimento Inicial de Direitos²⁵.

Tabela 1 – Evolução da produção e estoque de tarefas de reconhecimento inicial de direitos no período de setembro de 2019 a abril de 2020

²⁴ Link de acesso para o Relatório: [Relatório de Avaliação 2022](#)

²⁵ Os resultados encontrados serão majoritariamente do programa BMOB, correspondente ao período de 2019 a 2022. Isso se deve ao fato de que a política proposta para o enfrentamento às filas processuais durante o período anteriormente citado, já se encontra finalizada. Sendo possível mapear o seu andamento e mostrar seus principais resultados. Já a política PEFPS, que corresponde ao período do governo subsequente, não se encontra finalizada, podendo ser prorrogada ou encerrada antes do fim do mandato do governo Lula. Assim, o contingente de dados acerca do Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social é escasso, até mesmo pelos órgãos responsáveis pelo mapeamento e fiscalização.

Saldo Anterior	Tarefas Criadas (todas)	Tarefas Canceladas (todas)	Tarefas Concluídas (todas)	Tarefas Finalizadas (canceladas + concluídas)	BMOB (tarefas concluídas)	Superávit / Déficit (geral)	Superávit / Déficit sem o BMOB	Estoque estimado (pendentes e em exigência)	Estoque maior que 45 dias (aproximado)
Competência/ Saldo Anterior								1.438.845	1.117.626
jan/19	400.358	6.827	202.430	209.257	0	-191.101	-191.101	1.629.946	1.308.727
fev/19	396.027	7.033	243.193	250.226	0	-145.801	-145.801	1.775.747	1.454.528
mar/19	372.978	6.878	224.166	231.044	0	-141.934	-141.934	1.917.681	1.596.462
abr/19	415.514	8.264	268.348	276.612	0	-138.902	-138.902	2.056.583	1.735.364
mai/19	434.310	7.804	365.400	373.204	0	-61.106	-61.106	2.117.689	1.796.470
jun/19	395.928	10.155	278.575	288.730	0	-107.198	-107.198	2.224.887	1.903.668
jul/19	540.261	20.374	391.288	411.662	100.436	-128.599	-229.035	2.353.486	2.032.267
ago/19	448.898	19.153	486.554	505.707	172.661	56.809	-115.852	2.296.677	1.975.458
set/19	409.572	17.423	454.979	472.402	149.197	62.830	-86.367	2.233.847	1.912.628
out/19	480.838	19.703	529.761	549.464	185.322	68.626	-116.696	2.165.221	1.844.002
nov/19	430.196	17.136	433.742	450.878	122.369	20.682	-101.687	2.144.539	1.823.320
dez/19	309.186	14.111	442.174	456.285	148.178	147.099	-1.079	1.997.440	1.676.221
jan/20	372.407	16.844	474.276	491.120	178.600	118.713	-59.887	1.878.727	1.557.508
fev/20	313.673	15.047	468.674	483.721	169.182	170.048	866	1.708.679	1.387.460
mar/20	345.455	15.281	476.754	492.035	153.980	146.580	-7.400	1.562.099	1.240.880
abr/20	104.560	6.994	279.846	286.840	89.754	182.280	92.526	1.379.819	1.058.600

A tabela elaborada pela CGU, apresenta vários elementos relativos a produção e estoque dos processos na instituição. As “tarefas criadas” correspondem ao total de processos que compõe as filas de análises da instituição, ou seja, cada tarefa equivale a um processo que deverá ser analisado e concluído pela autarquia. Já as “tarefas relacionadas ao BMOB”, correspondem ao número de processos selecionados de acordo com os critérios do programa, os quais constituem parte do quantitativo total da demanda processual estabelecida na instituição.

A variável “estoque”, refere-se ao quantitativo total de processos que requerem ação inicial ou já se encontram em tramitação na autarquia. Por fim, o indicador “estoque maior que 45 dias”, compõe o número de processos na instituição que estão intempestivos, constituindo o total de processos que se encontram com o prazo de conclusão expirado.

Nesse sentido, os dados demonstram que, entre o período de janeiro a junho de 2019 - antes da implementação do BMOB - o INSS apresentou constantes déficits em relação à produção. No mês de junho, por exemplo, foram criados 107.198 processos a mais do que os concluídos, resultando em um acúmulo progressivo. Entretanto, a partir do mês de Agosto, ocorre a inversão desses números, tendo como conclusão 56.809 processos em relação aos criados, contendo recorrentes superávits nos próximos meses.

Em relação ao Programa de Enfrentamento às filas da Previdência Social (PEFPS), a auditoria realizada pelo Tribunal De Contas da União (TCU) constatou que: o estoque de requerimentos na fase de Reconhecimento Inicial de Direito (RID) atingiu, nos sete primeiros meses do ano, 1,8 milhão de processos. No entanto, a partir de agosto, após a implementação do programa, esse estoque reduziu para 1,5 milhão (2023). Assim como o BMOB, o PEFPS teve resultados positivos em relação ao andamento das filas processuais.

A Fila Reconhecimento Inicial de Direitos (RID) do PEFPS, iniciou-se no dia 21 de julho e foi até 31 de dezembro de 2023, com mais de 670 mil requerimentos concluídos no período. Segundo a tabela elaborada pelo TCU, é possível identificar a capacidade da autarquia de absorver 109% da demanda do período com auxílio do PEFPS

Tabela 2 – Fila de Reconhecimento Inicial de Direitos

Superintendência	Tarefas Criadas	Concluídas Filas Ordinárias	Concluídas Filas PEFPS	Total Concluídas	Impacto no Estoque	Absorção: Filas Ordinárias	Absorção: Todas as Filas
SR Sudeste III	196.647	191.951	32.542	224.493	-27.846	97,61%	114,16%
SR Sudeste II	315.990	288.427	47.277	335.704	-19.714	91,28%	106,24%
SR Sul	371.604	333.205	104.525	437.730	-66.126	89,67%	117,79%
SR Norte/Centro Oeste	432.178	289.830	159.613	449.443	-17.265	67,06%	103,99%
SR Sudeste I	538.272	525.635	38.833	564.468	-26.196	97,65%	104,87%
SR Nordeste	909.346	722.861	287.312	1.010.173	-100.827	79,49%	111,09%
Totais	2.764.037	2.351.909	670.102	3.022.011	-257.974	85,09%	109,33%

Fonte: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2023)

A Tabela 2 demonstra os impactos do PEFPS no andamento das filas processuais do Reconhecimento Inicial de Direitos (RID). Para mensurar o quantitativo de processos, a tabela foi dividida em regiões, na forma de Superintendências – unidades organizacionais que coordenam as Centrais de Análise de Benefícios (CEABs)²⁶. A partir disso, a categoria denominada “tarefas concluídas”, apresenta os processos analisados e concluídos. As “filas ordinárias”, correspondem ao fluxo processual padrão onde os servidores selecionam os processos para efetuar a análise. As “Concluídas Filas PEFPS”, estão relacionadas aos processos que compõem as diretrizes do programa. Por fim, o “estoque” refere-se ao total de processos existentes na instituição em todos os âmbitos operacionais.

Pode-se verificar que sem o PEFPS, na Superintendência Sudeste III, foram concluídas 191.951 tarefas de 196.647 criadas, sendo insuficiente para lidar com as filas processuais, tornando o trabalho na instituição deficitário, com um impacto de 97,61% no estoque. Com o auxílio do PEFPS, foram concluídas mais 32.542 tarefas, totalizando 224.493 tarefas concluídas, tendo um impacto no estoque processual superavitário de 114,16% no estoque.

²⁶As CEABs são responsáveis pela operacionalização das análises processuais na instituição.

7. COMPARAÇÃO DAS DUAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A análise desenvolvida permite identificar a estrutura das políticas públicas denominadas respectivamente Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios (BMOB) e Programa de Enfrentamento às Filas Processuais (PEFPS)

Tanto no PEFPS quanto no BMOB, o princípio estabelecido pela política pública é o mesmo: reduzir as filas processuais e, a longo prazo, eliminar esse problema crônico na autarquia. Como objetivos, as políticas visam aumentar a celeridade das análises, os trâmites processuais e a operacionalização da instituição.

Na estrutura operacional das duas políticas públicas, o art. 4º da lei nº 13.846/2019 e da Lei 14.724/2023 estabelecem os mesmos critérios: os programas terão em sua composição duas linhas de análise de benefícios, uma derivada para os servidores e outra para os peritos médicos do INSS. O BMOB corresponde a política ofertada para servidores técnicos e analistas e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade (BPMBI) para os peritos médicos que compõem o quadro de servidores da instituição. No PEFPS, a nomenclatura utilizada é Pagamento Extraordinário por Redução da Fila do Instituto Nacional do Seguro Social (Perf-INSS) e Pagamento Extraordinário por Redução da Fila da Perícia Médica Federal (Perf-PMF).

Nesse sentido, apesar da mudança na nomenclatura da política pública, de BMOB para PEFPS, na qual imagina-se a modificação da forma de lidar com as filas processuais, percebe-se que a estrutura das duas políticas públicas possui similaridades notáveis em seus princípios, objetivos e composição textual. Sendo esses princípios e objetivos sintetizados em: enfrentar o acúmulo processual estagnado na autarquia, através de uma estrutura política baseada em incentivos monetários aos servidores da instituição, estimulando-os a participar dos programas para realizar as análises que extrapolam a carga horária padrão instituída.

A comparação da estrutura das políticas públicas revela semelhança. Acerca dos resultados, nos dois programas é possível identificar dados positivos para a resolução do número de processos nas filas processuais, ou seja, a eficácia para dar conta do contingente processual mostrou resultados positivos em relação às tarefas criadas e tarefas concluídas, como demonstra a tabela 1 e tabela 2 acerca dos dados de BMOB e PEFPS.

No BMOB em janeiro de 2019, a instituição apresentava déficit de 191.101 processos criados em relação aos concluídos, em abril de 2020, apresentou superávit de 182.280 processos concluídos em relação aos criados (Brasil, 2021).

No PEFPS, na fila de reconhecimento inicial de direitos, a SR Sudeste III apresentava déficit de 4,696 processos com a fila ordinária, quando somada as conclusões da fila do PEFPS (32.542 processos), o superávit é de 27,846 processos (Brasil, 2023).

Entretanto, estes resultados vêm acompanhados de diversos problemas desde sua formulação, implementação e avaliação das políticas (HOWLETT et al, 2014). Não levando em consideração sua eficiência, pois esses resultados não compactuam com o aumento

de intempestividade, sobrecarga do poder judiciário - com o aumento das filas de requerimentos judiciais para concessão imediata - e precária qualificação de mão de obra, principalmente com servidores da área meio aderindo ao BMOB e PEFPS para realizar processos que apenas servidores da área-fim realizam²⁷.

A celeridade na conclusão processual, motivada pela remuneração proposta pelo BMOB, resultou em problemas relativos à inconsistência nas análises processuais. Essas irregularidades são relativas tanto à análise equivocada do(a) servidor(a), quanto aos documentos insuficientes que acabam sendo a razão do indeferimento. Assim, constatou-se que em 41,38% dos requerimentos examinados da amostra referente ao período do BMOB (entre julho a setembro de 2019) os servidores do INSS concluíram as análises e emitiram a decisão administrativa evidenciando não conter nos respectivos processos informações e/ou documentos suficientes e necessários à conclusão dessas análises (Brasil, 2021).

Em relação a resolubilidade das filas processuais, a baixa qualidade das análises após a implementação do BMOB, trouxe sobrecarga nas demandas judiciais envolvendo a autarquia e o poder judiciário, conforme os dados do Acórdão 2150 de 2023²⁸. De acordo com o parágrafo 5º do art. 41-A da Lei 8.213/91²⁹, o primeiro pagamento do benefício será em até 45 dias após sua documentação e concessão realizadas. De acordo com o Acórdão, quando considerados os benefícios deferidos ou indeferidos no período de janeiro a junho de 2022, chega-se ao percentual de 44,8% dos benefícios concluídos de modo intempestivo. A média, de 1/2020 até 6/2022, foi de 36,3% de benefícios concluídos intempestivamente (2023).

Dessa forma, os segurados que não recebem o benefício no prazo estabelecido de 45 dias, podem recorrer ao Judiciário para efetuar a concessão através das vias judiciais. A partir das análises do mesmo Acórdão, constata-se que um dos fatores causais desta problemática constitui na falta de suporte e qualificação da força de trabalho, principalmente nos últimos dois anos na instituição (2023). Pois existem diferenças entre servidores que trabalham na área meio e na área finalística, sendo necessária a adequada qualificação. Para o PEFPS, assim como foi para o BMOB, tanto servidores das áreas meio como de áreas fim podem atuar nos processos que englobam as filas processuais.

Como possível fator condicionante e explicativo para a, em grande parte, manutenção da estrutura da política pública BMOB para o PEFPS, em governos que possuem características distintas em seus princípios governamentais, pode-se destacar a reforma gerencial (Bresser-Pereira, 1998) instituída no serviço público, a partir de 1995

²⁷ Acerca dos tipos de operacionalização da força de trabalho no serviço público, as instituições são formadas pelas denominadas áreas meio e áreas fim. A área é constituída por setores que não estão diretamente relacionados com o objetivo institucional para que a instituição foi idealizada. Compondo os serviços secundários que permitem os servidores efetuarem o trabalho, como por exemplo, realização de licitações, gestão de pessoas e infraestrutura adequada. Já as áreas fim, são o principal motivo de existência da instituição, no caso da autarquia previdenciária, a área meio está relacionada a todas as ações, análises e trâmites processuais das diversas áreas envolvendo os benefícios.

²⁸ Link para o Acórdão 2150/2023: [Pesquisa textual | Tribunal de Contas da União](#)

²⁹ Link para a lei: [L8213consol](#)

durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Essa reforma teve como principal característica a modernização da administração pública e a adoção de políticas liberalizantes, como privatizações e programas de demissão voluntária, buscando alterar o modelo vigente desde 1930 no Brasil (Diniz, 1997; Sallum Jr, 2000).

Essa mudança foi consolidada no contexto político neoliberal da época, que possibilitou a formulação de propostas baseadas na intervenção mínima do estado na economia. Como resultado, implementaram-se políticas baseadas na contenção de gastos públicos, ajustes fiscais e economicidade do orçamento público destinado às instituições governamentais.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo principal analisar a incidência do ideário neoliberal que permeia a lógica gerencial pós 1990 nas políticas públicas, especificamente as políticas de enfrentamento às filas processuais no Instituto Nacional do Seguro Social nos anos de 2019 a 2024.

Para o desenvolvimento da pesquisa foi utilizado o método qualitativo de análise de conteúdo, com o estudo das Medidas Provisórias 871/2019 e 1.181/2023 e das Leis 13.846/2019 e 14.724/2023. Aliado a isso, foi realizado um estudo comparativo, elencando as características do Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios (BMOB) e do Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social (PEFPS).

O problema de pesquisa se constituiu em torno do entendimento acerca da estrutura da política pública do BMOB no governo Jair Bolsonaro (2019-2022) e a política pública do PEFPS no governo Luiz Inácio Lula da Silva (2023-2024). Foi possível constatar a similitude na organização e composição das duas políticas públicas, assim como identificar uma significativa similaridade relativa à Lei nº 13.846 em 18 de junho de 2019 que implementou o BMOB com a Lei 14.724 de 14 de novembro de 2023 que implementou o PEFPS.

A hipótese determina que a a lógica neoliberal em concomitância com as diretrizes gerenciais da administração pública, estabeleceram uma estrutura que se verifica nas duas políticas públicas em diferentes governos. Conforme demonstrado nas tabelas 1 e 2 da seção 5 (Resultados das Políticas Públicas), é possível constatar que a forma estabelecida nas políticas públicas visa aumentar a celeridade dos processos para lidar com as filas processuais. A análise com foco apenas no quantitativo processual presentes nas tabelas, apresenta resultados positivos com o aumento de conclusão processual na autarquia previdenciária. Entretanto, a celeridade processual vem permeada de problemas acerca da qualidade processual e consequente aumento das demandas judiciais, tanto pela baixa qualidade de análise, quanto pela intempestividade da conclusão.

Por fim, os resultados das políticas mostram, na aparência, um véu de positividade com o aumento das conclusões processuais. Entretanto, deságua em outros âmbitos, sendo eles o aumento da demanda judicial por intempestividade e a baixa qualidade de análises processuais.



REFERÊNCIAS

BRASIL. **Controladoria Geral da União**. Portal da Transparência: Previdência Social. Brasília, 2023. Disponível em: [Previdência Social](#). Acesso em: 16 abr. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. **Auditoria-Geral**. Relatório de Avaliação: Gestão da Fila de Requerimentos. Brasília, 2023. Disponível em: [RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO](#). Acesso em: 16 abr. 2025

BRASIL. **Controladoria Geral da União**. Instituto Nacional do Seguro Social. Relatório de Avaliação: Exercício 2020. Recife, 2021. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/969173>. Acesso em: 16 abr. 2025.

BRASIL. Medida Provisória nº 871, de 18 jan. 2019. **Planalto**, Brasília, 2019. Disponível: [MPV 871](#). Acesso em: 16 abr. 2025

BRASIL. Lei nº 13.846, **Planalto**. Brasília, 18 jun. 2019. Disponível em: [L13846](#). Acesso em: 10 ago. 2024. Acesso em: 16 abr. 2025

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 1 mar. 1994. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 1 mar. 2024. Disponível em: [Legislação Informatizada - EMENDA CONSTITUCIONAL DE REVISÃO Nº 1, DE 1994 - Publicação Original](#). Acesso em: 16 abr. 2025

BRASIL. Medida Provisória nº 1181, de 18 jul. 2023. **Planalto**, Brasília, 18 jul. 2023. Disponível em: [mpv 1181](#). Acesso em: 16 abr. 2025

BRASIL. Lei nº 14.724, **Planalto**. Brasília, 14 nov. 2023. Disponível em: [L14724](#). Acesso em: 16 abr. 2025

CASTRO, Rodrigo Batista de. Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública. **ANPAD**, Salvador, 23 de set 2006. http://arquivo.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=NTI4MQ

SALLUM JÚNIOR, Brasília. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. Tempo Social. **Revista de Sociologia da USP**. v. 11, n. 2. São Paulo: FFLCH, USP. 2000

BRASIL. INSS: há 30 anos na vida dos brasileiros. **Ministério da Previdência**, Brasília, 26 jun. 2020. Disponível em: [INSS: há 30 anos na vida dos brasileiros — Instituto Nacional do Seguro Social](#). Acesso em: 16 abr. 2025

DINIZ, Eli. Crise, **Reforma do Estado e Governabilidade: Brasil, 1985-1995**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 1997.

EVANS, Peter. **O Estado como problema e solução**. Lua Nova, Revista de Cultura e Política, 28-29, 1993: p.107-156.

CAVALCANTE, Pedro, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea, 2018.

FIORI, José Luis. **60 lições dos 90**: uma década de neoliberalismo. Rio de Janeiro: Record. 2001.

BRASIL. **Controladoria-Geral da União**. Orçamento da Previdência Social 2025. Portal da Transparência. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/funcoes/09-previdencia-social?ano=2025>
Acesso em: 22 mai. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 10, de 4 mar. 1996. **Planalto**, Brasília, 4 mar. 1996. Disponível em: [Emc10](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm?cid=10&data=1996-03-04&tag=1996-03-04). Acesso em: 16 abr. 2025

SOUZA, Louise Abigail Vilela de et al. Crises Econômicas Pós-Redemocratização: Inflação e Desemprego no Brasil nos últimos 20 anos (2002-2022). **Revista Gestão em Análise**, Fortaleza, v. 13, n. 2, 2024. DOI: <https://doi.org/10.12662/2359-618xregea.v13i2.p35-49.2024>. Acesso em: 16 abr. 2025

BRESSER- PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 1, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Financiamento para o subdesenvolvimento: O Brasil e o segundo Consenso de Washington. São Paulo: **FGV**, 2002

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. **Lua Nova**, v. 45, 2010. DOI: <https://doi.org/https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000300004>. Acesso em: 16 abr. 2025

VAZ. Vinícius Rezende Carretoni. MERLO, Edgar Monforte. O Consenso de Washington no Brasil: Estabilização Conservadora e Estagnação. **Aurora**, Marília, v. 13, n. 1, 2020

JORGE, Alexandre Teixeira. Apontamentos Acerca da Desvinculação de Receitas da União (DRU). **Revista de Finanças Públicas**, Tributação e Desenvolvimento (RFPTD), Rio de Janeiro, v. 6, n. 6, 2018.

CÉSARIS, Luiz Enrique Urtubey De. Reconceitualizando o Institucionalismo Histórico: path dependence, agência e mudança institucional. **Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política**, Faculdade de Filosofia, letras e Ciências Humanas, Universidade de



São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: [Reconceitualizando o Institucionalismo Histórico: path dependence, agencia e mudança....](#) Acesso em: 16 abr. 2025

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Path Dependency e os Estudos Históricos Comparados. **Associação Nacional de História. Associação Nacional de História - ANPUH: XXIV Simpósio Nacional de História**, São Leopoldo, 2007

BRASIL. Senado Federal. DRU COMEÇOU COMO FUNDO SOCIAL DE EMERGÊNCIA. **Senado Notícias**, Brasília, 2000. Disponível em: [DRU COMEÇOU COMO FUNDO SOCIAL DE EMERGÊNCIA — Senado Notícias](#). Acesso em: 16 abr. 2025

BRASIL. **Ministério da Previdência Social**. Instituto Nacional do Seguro Social. INSS Digital: uma nova forma de atender. Brasília: ENAP, 2017. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4144> Acesso em: 22 abr. 2025

HOWLETT, Michael. et al. **Guia de Políticas Públicas**: Gerenciando processos. Tradução: Ricardo Avelar de Souza. Brasília: ENAP, 2014.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A POLÍTICA DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, out. 2005

FREY, Klaus. POLÍTICAS PÚBLICAS: UM DEBATE CONCEITUAL E REFLEXÕES REFERENTES À PRÁTICA DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, jun. 2000

BRASIL. **Controladoria Geral da União**. Instituto Nacional do Seguro Social. Relatório de Avaliação: Exercício 2022. Brasília, 7 jul. 2023. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1253737>. Acesso em: 16 abr. 2025

BRASIL, **Tribunal de Contas da União**. Relatório de Gestão do INSS 2023: Agregando informações do fundo do regime geral de previdência social. Brasília, 2023. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestao.xhtml>. Acesso em: 16 abr. 2025

BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Acórdão 2150. GRUPO I – CLASSE V – Plenário. Brasília 2023. Disponível em: [Pesquisa textual | Tribunal de Contas da União](#) Acesso em: 16 abr. 2025

BOTELHO, Luciano Henrique Fialho; COSTA, Thiago de Melo Teixeira da. Receitas "perdidas" e seus efeitos sobre o resultado financeiro da seguridade social no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 72, n. 2, 2021

NORTH, Douglass C. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: **Fondo de Cultura Económica**, 1993.



Data de submissão: abril de 2025

Data de aceite: julho de 2025