

Apontamentos sobre parecer da Auditoria da CGU (Controladoria-Geral da União) na área da Previdência Social

Tendo em vista a Auditoria realizada pelos técnicos da CGU – Controladoria Geral da União na área da Previdência Social Pública, no período de 20 de setembro de 2016 a 17 de março de 2017, e divulgada recentemente, a CNTSS/CUT – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social está propondo aqui levantar alguns subsídios para municiar dirigentes e militantes sindicais acerca do processo de implantação do INSS Digital, bem como dar publicidade a análise gerencial elaborada por um órgão de controle interno (CGU). Destacamos primeiramente que, de acordo com os técnicos da CGU, inúmeras vezes foram solicitadas informações à Direção do INSS – Instituto Nacional do Seguro Social sem que as mesmas fossem disponibilizadas, contudo estes profissionais optaram por fazer uma análise preliminar observando às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Dirigentes do INSS reconhecem que não têm conseguido o desempenho operacional esperados em alguns projetos, porém acreditam que com esta nova proposta, o INSS Digital, e o processo de governança possam obter melhores resultados, como: celeridade; fim do agendamento; atendimento à distância; segurança na análise do despacho; transparência das ações; melhoria na qualidade de vida e no processo do trabalho; padronização das ações; redução do número de atendimentos presenciais; extinção da pessoalidade e subjetividade na análise do processo; distribuição equitativa das tarefas; distribuição de tarefas entre as unidades distintas; acompanhamento gerencial em tempo real; melhorias no clima organizacional e na satisfação entre os servidores; redução dos custos de funcionamento das unidades.

Para tanto, a DIRAT - Diretoria de Atendimento e a DAPREV - Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social desenvolveram ferramentas tecnológicas visando adequar os serviços prestados pela Autarquia às diretrizes do Instituto para atendimento remoto ao segurado, o autoatendimento por meio da Internet, e até a garantia confiável da identificação autenticada de documentos para concessão dos benefícios a partir dos Acordos de Cooperação Técnica com entidades parceiras/conveniadas (OAB, Sindicatos, Associações, grandes empregados e outros). Os técnicos do INSS destacam outras iniciativas que estão em curso para viabilizar o êxito do projeto em debate:

- Substituição dos sistemas informatizados corporativos com a implantação do denominado Portal CNIS SUIBE, iniciada em 2004 e prevista para sua conclusão em 2022. No entanto, os técnicos da CGU identificaram inúmeras inadequações no planejamento e na execução do projeto. Os resultados de melhorias desejados não se mostraram adequados;
- Um novo modelo de fluxo do atendimento a partir da implantação do Projeto “INSS Digital: uma nova forma de atender”, cuja experiência piloto foi aplicada e conduzida na Gerência Executiva Mossoró, RN, no período de 16 de janeiro a 31 de março de 2017. O INSS acredita que este modelo deva aprimorar o atendimento prestado, por meio da desburocratização de sua relação com os segurados;
- O novo modelo tem o objetivo da “construção de um fluxo de atendimento presencial e remoto”, aumentando a capacidade do reconhecimento do direito, a diminuição do impacto da redução do quadro funcional e a equalização da demanda com a adoção do

uso e tramitação do processo eletrônico, desde a entrada do requerimento até seu produto final, através do Teletrabalho na Instituição;

- O principal pilar do INSS Digital é a digitalização dos processos, que permitirá a tramitação eletrônica e a distribuição nacional. Conseqüentemente, a carga de trabalho nas diversas Agências, a análise, não se limitará aos processos físicos à unidade que o servidor estiver lotado. A demanda será equalizada nacionalmente, gerando, de acordo com o INSS, o melhor aproveitamento da força de trabalho em todas as Agências;
- Acordos de Cooperação Técnica: celebração de convênios com a maioria dos principais empregadores nacionais, regionais e entidades representativas, sindicatos setor urbano e rural, associações e outros. Nestes acordos o conveniado será responsável pela autenticação legal e envio de toda documentação para comprovação do requerimento do benefício por meio digital. Essa autenticação deve ser por um advogado (carteira da OAB) ou alguém designado previamente pelo conveniado, através de senha ou assinatura eletrônica que será disponibilizada, via certificação digital, na Central de Serviços do INSS por profissionais com prerrogativas legais para esse fim;
- Metas esperadas pelo INSS: migração de 100% do atendimento não agendado para o agendado e remoto; redução de fraudes em 40% e 70% dos deslocamentos de segurados; e aumento da cobertura da Seguridade Social em todos os municípios do Brasil. Porém, de acordo com o Relatório da CGU, o Instituto não informou quais os estudos que foram realizados para alcançar essas metas.

Ainda de acordo com o piloto aplicado na Agência em Mossoró, os técnicos da DIRAT esperam alcançar, a partir da unificação dos projetos mais específicos, seguindo a tendência de prestação de serviços por meio eletrônico, os chamados e-Serviços, a implementação colaborativa intersetorial das políticas públicas. Avaliado esse momento, a proposta é implementar os polos geograficamente representativos em diferentes realidades por todo o Brasil. Inicialmente será implementado em 20% das unidades de atendimento para, em seguida, concluir a expansão em todas as Agências da Previdência Social.

Porém a CNTSS/CUT destaca algumas preocupações levantadas pelos técnicos da CGU na condução do projeto INSS Digital quanto às garantias de êxito:

- O INSS Digital é um projeto que altera profundamente o atendimento ao cidadão;
- Não há garantias de entrega do projeto Portal CNIS SUIBE até 2022, conforme o que foi pensado;
- Ao longo dos anos, a CGU tem identificado inúmeras inadequações no planejamento e execução dos projetos, concorrendo para o pagamento irregular de benefícios;
- Há, sim, um conjunto de melhorias desejáveis das ações, custos, metas, riscos e estratégias para sucesso dos projetos, porém sem as adequações que possam garantir a sustentabilidade dos resultados. Contudo, observa-se a ausência de definição de uma metodologia que descreva detalhadamente como se pretende executar o projeto nas diferentes etapas do trabalho vinculado aos objetivos e resultados esperados;

- Ausência de estudo sobre a sustentabilidade do projeto que descreva os elementos que favoreçam sua continuidade e os resultados a longo prazo, bem como os riscos inerentes ao processo;
- Ausência da previsão de custos do projeto que contemple os processos envolvidos em cada etapa do cronograma proposto, vinculada às entregas previstas, de modo que o projeto termine dentro do orçamento aprovado;
- A implantação do projeto está com descrição insuficiente de seus produtos e metas, a forma de construção não foi informada e não tem pontos de controle nem orçamento;
- CGU destaca a ausência e recomenda a importância do envolvimento da área de gerenciamento de projetos: CGPGE - Coordenação-Geral de Planejamento e Gestão Estratégica;
- Os técnicos lembram a necessidade de formalização do projeto em consonância com os padrões instituídos e adequado à metodologia utilizada e monitorada pela CGPGE;
- Readequação do projeto INSS Digital e apresentação em 30 dias, após o encaminhamento deste relatório, de uma nova versão com a participação da CGPGE na sua construção, conforme previsão regimental;
- A partir da capacidade instalada em cada Agência, destinar no mínimo 40% (quarenta por cento) da força de trabalho para o atendimento da demanda relacionada aos serviços prioritários, quais sejam: aposentadoria por idade rural, aposentadoria por idade urbana, aposentadoria por tempo de contribuição, auxílio reclusão, benefício assistencial a pessoa com deficiência, microcefalia, benefício assistencial ao idoso, pensão rural (109), pensão urbana, salário maternidade rural e salário maternidade urbano;
- Cabe a cada Gerência identificar os riscos e adotar os procedimentos necessários para reverter as demandas por serviços nas Agências, ou seja, as informações do CNIS - Cadastro Nacional de Informações Sociais, a concessão de benefícios assistenciais locais, a comprovação de renda para acesso à programas estudantis: FIES - Fundo de Financiamento Estudantil. Em 2016, foram realizados 1.638.107 (um milhão, seiscentos e trinta e oito mil, cento e sete) dessa natureza;
- Constatou também fragilidades no processo do reconhecimento inicial de direito em razão de delegação da entrevista rural a terceiros, estabelecendo o novo modelo de fluxos de atendimento a partir da implantação do INSS Digital;
- Chamou atenção para a instalação de mecanismos de autoatendimento, seja remotamente no Portal do INSS ou em espaço destinado para esse fim nas Agências;
- Celebração de ACT - Acordo de Cooperação Técnica com entidades conveniadas, delegando aos acordantes, dentre outras atribuições, protocolar os serviços previdenciários por meio da Central de Serviços, bem como acompanhar rotineiramente o andamento dos requerimentos, e responsabilizar pelo envio de toda documentação necessária para comprovação do requerimento por meio digital. Os documentos devem ser autenticados por advogado(s) ativo(s), designado(s) previamente pela acordante,

regularmente inscrito(s) na OAB - Ordem dos Advogados do Brasil ou a autenticação ocorre no próprio Sistema, por meio de login e senha fornecidos ou de assinatura eletrônica via certificação digital na Central de Serviços;

- Outra inadequação para os técnicos da CGU se refere à previsão de realização de entrevista pela entidade sindical em que o segurado é filiado para fins de concessão de aposentadoria a trabalhadores rurais e pescadores artesanais. Para fins do Controle Interno, a recomendação dos técnicos é manter como atribuição exclusiva de servidor efetivo do INSS a realização da Entrevista Rural;
- Incluir no projeto INSS Digital os controles necessários para mitigar os riscos apontados neste Relatório relacionados à nova sistemática de recepção e autenticação de documentos, incluindo: a) registro eletrônico e controle de todas as transações realizadas; b) identificação da entidade solicitante, data, hora e endereço “ip” de origem dos requerimentos; c) identificação da pessoa física responsável pelo “upload” dos documentos; d) armazenamento dos dados apresentados de forma organizada e indexada, incluindo atividade rural declarada, local, período e produtos; e) validação dos locais de exercício da atividade rural; f) institucionalização de rotina permanente de monitoramento dos requerimentos de benefícios, a ser implantada concomitantemente com a recepção dos requerimentos eletrônicos;
- Somente para informação, foram levantados problemas relativos às modificações no fluxo de perícias médicas com o objetivo de avaliar as medidas programadas pelo Instituto para aperfeiçoar o atendimento médico-pericial prestado aos segurados;
- Ao implantar o sistema, a CGU sugere a criação de um meio de divulgação do local de extração de dados para os usuários, incluindo manual ou meio similar, de modo a fortalecer o atendimento e o controle e evitando que o desconhecimento do usuário acarrete em motivação de exigências;
- Atribuir ao MEC, desde que garantindo os requisitos de segurança da informação, a rastreabilidade dos acessos para realizar as devidas extrações do CNIS para fins de convênio com o Programa FIES, contribuindo na redução das filas de atendimento nas APSs.

Sobre o compartilhamento de acesso aos dados constantes no CNIS, a Direção do INSS informou que a proposta é que seja possível disponibilizar diversas formas de consulta, de acordo com as necessidades dos órgãos parceiros. Destacou que foram priorizados para a primeira fase os dados de pessoa física e jurídica, estando em preparação, ainda, as informações consolidadas de renda. Outro serviço específico, porém mais amplo, é de webservice entre o CNIS e a Justiça e tem como piloto três unidades do Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Outras ações em curso estão sendo tratadas com Ministério do Planejamento, Ministério da Educação e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para suprir os dados de renda do cidadão e apoiar o Programa FIES. Essa agenda está sendo coordenada pelo Ministério do Planejamento para implantação no próximo ciclo do Programa. Deve-se dar publicidade às prefeituras a possibilidade de acesso via CadÚnico, bem como instruções sobre a operacionalização da consulta, evitando-se, dessa forma, a reincidência de encaminhamento dos cidadãos às Agências da Previdência Social para a solicitação de documentos extraídos do CNIS, caso haja a efetiva implementação da rotina sugerida.

Em atenção as observações dos técnicos da CGU, a Direção do INSS destacou que "com esse projeto vamos aumentar a eficácia, eficiência, efetividade e consequente melhoria das relações externas com a sociedade e órgãos de controle". A DIRAT acredita estar no caminho certo.

A Direção do INSS informou que a formalização necessária vem sendo providenciada e inserida gradualmente no SGPP – Sistema de Gestão de Programas e Projetos. Tão logo esteja validado, constará como projeto em andamento. Atualmente encontra-se em fase de encaminhamento para análise metodológica no Sistema Institucional de Projetos, sob nome "INSS Digital".

Avaliação da CNTSS/CUT sobre o Projeto INSS Digital:

Histórico de projetos de reestruturação no INSS

A CNTSS/CUT relembra que desde 1998 o INSS vem passando por diversos processos de reestruturação, na perspectiva de promover o bem-estar no atendimento aos segurados e as condições de trabalho aos servidores. Todos esses projetos terminam se esgotando em si mesmo, sofrendo a descontinuidade, não atendendo aos objetivos esperados e, após algum tempo, os eternos problemas retornam com força total em toda rede de atendimento no país.

A Confederação destaca o projeto denominado PMA - Programa de Melhoria do Atendimento (financiado pelo BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento e com consultoria da UNB - Universidade Nacional de Brasília) que tem como objetivo prestar orientações aos processos de reestruturação e modernização do INSS, bem como a adoção de políticas que facilitem o processo de transformação para um novo modelo de gestão, com ênfase em processos, métodos e equipamentos de última geração em tecnologia, interligação em rede de computadores entre as unidades do INSS, registros e transações "*on line*", além de ordenar as despesas para o funcionamento da máquina.

Neste período, os gestores falaram na contratação de novos funcionários e a adoção de uma nova tabela remuneratória que estimulasse o desempenho na prestação de serviços, com a formação de um novo perfil da força de trabalho. Para tanto, uma nova estrutura e um novo regimento foram aprovados. O projeto previa a terceirização e adoção de contratação por empregos públicos. Dos 102 cargos existentes, foi reduzido para um, o de técnico previdenciário (nível médio), extinguindo os cargos de apoio.

Este foi um dos projetos que sofreu descontinuidade, esgotando em si mesmo, não atendendo os objetivos esperados e nem solucionando os eternos problemas (filas e conflitos de toda ordem). Não restou nada do projeto PMA. Nada foi consumado. À época, a CNTSS/CUT e FENASPS foram contrárias à visão governamental, pois eram evidentes a terceirização e a redução da força de trabalho. Com a implantação do INSS Digital, depois de dezenove anos, finalmente os atuais governantes conseguem o que pretendiam.

Agendamento: Liga 135

O agendamento eletrônico, via 135, tirou a fila presencial e criou a fila virtual. Em março deste ano, segundo dados do próprio INSS, um estoque de mais de um milhão e duzentos mil segurados aguardavam o atendimento por um período maior que 45 dias. A fila presencial foi redirecionada para a fila virtual sem contar as grandiosas filas para atendimento espontâneo, aquela sem agendamento. Não é diferente os problemas relativos às perícias médicas, em especial o atendimento dos benefícios por incapacidade agendadas em prazos a perder de vista.

O quadro se agrava frente aos altos índices de aposentadoria e a previsão de que mais de 14 mil servidores estão em processo para deixar o trabalho no INSS até 2019 e, pior ainda, sem qualquer perspectiva de reposição da força de trabalho, bem como da extensão da rede física, além da alta busca dos trabalhadores da iniciativa privada por aposentadorias (RGPS- Regime Geral da Previdência Social).

Neste contexto a DIRAT desenvolveu um novo modelo de prestação de atendimento: o INSS Digital. A experiência piloto foi desenvolvida na Agência da Previdência Social de Mossoró, Rio Grande do Norte, em março deste ano. O novo fluxo e os resultados esperados estão focados nas transformações dos processos presenciais em digitais, nos acordos de cooperação técnicos com entidades sindicais, empregadores nacionais, regionais e estaduais, sindicatos de trabalhadores rurais e outros.

As entidades representativas dos trabalhadores (CNTSS/CUT, FENASPS e os Sindicatos Estaduais) e os próprios servidores têm apresentado críticas na forma como está sendo conduzida a implantação do Projeto, por não haver nenhuma evidência da participação de servidores nem mesmo das representações sindicais.

“INSS Digital: uma nova forma de atender”

Sem qualquer previsão de reposição da força de trabalho, sem a expansão da rede física e com o crescimento populacional por serviços do INSS, o novo modelo altera profundamente o fluxo do atendimento a partir da implantação do projeto “INSS Digital - uma nova forma de atender”. Para o INSS, a iniciativa significa o aprimoramento do atendimento a partir da desburocratização de sua relação com os segurados. A “construção de um fluxo de atendimento presencial e remoto”, segundo o Instituto, que aumenta a capacidade do reconhecimento do direito, a diminuição do impacto da redução do quadro funcional e a equalização da demanda por meio adoção do uso e tramitação do processo eletrônico, desde a entrada do requerimento até seu produto final, através do Teletrabalho na Instituição.

O principal pilar do INSS Digital é a digitalização dos processos, que permitirá a tramitação eletrônica e a distribuição nacional. Como já falamos, a distribuição equânime da carga de trabalho nas diversas Agências não se limitará aos processos físicos nas unidades, ou seja, a demanda será equalizada nacionalmente, gerando, segundo o Instituto, o melhor aproveitamento da força de trabalho.

A ACT - Celebração de Acordo de Cooperação Técnica com entidades conveniadas, delegando aos acordantes, dentre outras atribuições, protocolar os serviços previdenciários por meio da Central de Serviços, acompanhar rotineiramente o andamento dos requerimentos, responsabilizar pelo envio de toda documentação necessária para comprovação do requerimento por meio digital e a autenticação por responsáveis das entidades conveniadas.

Seminário de Recife:

Os participantes do Seminário realizado pela CNTSS/CUT em Recife foram unânimes em afirmar que o INSS Digital é a desumanização do atendimento ao segurado, pois será canalizado por meio virtual na forma de autoatendimento, o que proíbe que o beneficiário possa interagir presencialmente com os servidores do INSS. Tentando suprir a falta de servidores e a iminente "implosão" nas mais de 1.700 Agências da Previdência Social, o governo federal criou o INSS

Digital como uma ferramenta de atendimento sem atentar para as intempéries do sistema corporativo deficitário que atua constantemente em colapso na rede de transmissão.

Outro problema que o INSS não está preocupado diz respeito às dificuldades de parcela significativa dos segurados que, em primeiro lugar, encontrará dificuldade em ter acesso a um computador para fazer sua consulta, principalmente nos rincões do Brasil, depois o problema de lidar com este equipamento, ficando à mercê dos espertalhões de plantão nas portas do INSS.

Temos ainda a precarização do trabalho dos estagiários que passam a ser responsáveis pela digitalização do reconhecimento do direito do segurado. Outra demanda preocupante trata-se da assinatura dos Acordos de Cooperação Técnica, cujo os representantes serão responsáveis pela autenticação documental dos segurados, tendo em vista os graves problemas oriundos de quadrilhas especializadas em fraudar o INSS. Além de tudo isto, há a entrevista rural para concessão do benefício que é objeto de preocupação para os técnicos da CGU, que recomendam que seja de exclusividade de servidor de carreira do INSS.

Impactos do INSS Digital para Carreira do Seguro Social:

Resultado do Acordo da Greve de 2015, foi criado, a partir da Lei 13.324/16, o Comitê de Carreira do Seguro Social cujo pedido de instalação segue parado até a presente data no Ministério do Planejamento. Isto é um problema tendo em vista que o INSS Digital muda os processos de trabalho, inclusive com a perspectiva de implantação do Teletrabalho - ou trabalho em casa. Neste caso a produção passa a ser por processo individual, o que contribui com impactos na mensuração da GDASS institucional, bem como no REAT, ou seja, nas seis (06) horas diárias nas APS's. Na verdade, a proposta é substituir sua carga horária por um volume de trabalho (processos). Há ainda o fato de que o servidor terá a necessidade de obter equipamentos adequados para segurar os sistemas corporativos do INSS.

Para a CNTSS/CUT, o Seminário de Recife orientou que é fundamental a efetiva participação dos servidores nas discussões locais sobre o INSS Digital, pois significa alterações importantes nos processos de trabalho e no atendimento ao segurado. A realização de seminários estaduais, audiências públicas, produção de informações e diálogo com os sindicatos dos trabalhadores da iniciativa privada e rurais também devem atentar para a importância do papel e as atribuições do Serviço Social da Reabilitação Profissional na Instituição. Devemos aprimorar o debate.

Goiânia, novembro de 2017
Terezinha (Teca) de Jesus Aguiar
Secretária de Comunicação CNTSS/CUT