

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
NÍVEL MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO DA
EMPRESA E DOS NEGÓCIOS**

CLAUDINE COSTA SMOLENAARS

**O SISTEMA DE COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL NA GOVERNANÇA DOS
CONFLITOS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

PORTO ALEGRE

2022

CLAUDINE COSTA SMOLENAARS

**O SISTEMA DE COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL NA GOVERNANÇA DOS
CONFLITOS COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Dissertação para obtenção do título de
Mestre em Direito, pelo Programa de Pós-
Graduação em Direito - Nível Mestrado
Profissional - da Universidade do Vale do
Rio dos Sinos - UNISINOS

Orientadora: Prof. Dra. Daniela Pellin

Porto Alegre

2022

S666s

Smolenaars, Claudine Costa

O sistema de comunicação organizacional na governança dos conflitos com a administração pública. / Claudine Costa Smolenaars-- 2022.

172 f. : il. ; color. ; 30cm.

Dissertação (Mestrado em Direito) -- Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2022.

Orientadora: Profa. Dra Daniela Regina Pellin.

1. Direito público. 2. Governança pública - Conflito. 3. Comunicação sistêmica. 4. Estado aberto. 5. Judicialização. I. Título. II. Pellin, Daniela Regina.

CDU 342

Claudine Costa Smolenaars

O sistema de comunicação organizacional na governança dos conflitos com a administração pública

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre Profissional em Direito da Empresa e dos Negócios, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).

Aprovado em (dia) (mês) (ano)

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Daniela Pellin | UNISINOS | ORIENTADORA

Prof. Dra. Sandra Regina Martini | UNIRITTER | MEMBRO EXTERNO

Prof. Dr. André Rafael Weyermüller | UNISINOS | MEMBRO INTERNO

Prof. Dr. Manoel Gustavo Neubarth Trindade | UNISINOS | MEMBRO INTERNO

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela minha vida, saúde e oportunidades de aprendizado.

Aos meus pais, Ivanilde e Guilherme, pelo amor e apoio incondicionais e por não terem medido esforços para me alcançar a melhor educação.

À minha irmã, Alessandra, pelo incentivo em fazer o mestrado e ser um exemplo de dedicação profissional; e junto aos meus irmãos, Daniel e Felipe, que fazem a vida ser mais leve.

Ao meu esposo e meu filho, André e Renan, que formam a minha base de vida, o ar que eu respiro.

À Advocacia-Geral da União, instituição em que trabalho, pelo apoio no financiamento parcial do mestrado e pela concessão da licença-capacitação.

À minha equipe de trabalho na Procuradoria-Regional Federal da 4ª Região, por confiarem no meu trabalho, incentivarem meus estudos e terem feito cobertura para a minha licença.

Ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por me proporcionar experiências profissionais e de vida, que me motivam a estudar, pesquisar e relatar.

À minha orientadora, Professora Daniela, por ter feito toda a diferença no âmbito do mestrado, da pesquisa e da minha evolução humana.

À Universidade do Vale do Rio dos Sinos, por proporcionar uma equipe qualificada de professores que me transformaram intelectualmente.

Aos grandes mestres, escritores e pesquisadores que tive a oportunidade de ler e pesquisar.

Aos meus colegas de mestrado, que fizeram o processo ser mais leve e prazeroso.

Enfim, a todos aqueles que agregam na minha vida e me fazem ser quem sou.

À humanidade, para a qual todo o esforço é merecido.

“Se você falar com um homem numa linguagem que ele compreende, isso entra na cabeça dele. Se você falar com ele em sua própria linguagem, você atinge seu coração.”

Nelson Mandela

RESUMO

O objeto da presente pesquisa é a comunicação organizacional do Instituto Nacional do Seguro Social com os demais atores da política pública previdenciária. O problema de pesquisa é o cenário de comunicação limitada, que não viabiliza uma visão sistêmica para uma atuação eficaz e para uma melhor coordenação na resolução de problemas e conflitos, complexos e estruturais, relacionados à judicialização da previdência social. Pergunta-se, então, como promover o alinhamento comunicacional entre o INSS e as demais organizações, para alcançar a cooperação em rede e mitigar os conflitos e a judicialização? Como hipótese, a estruturação de um sistema de comunicação organizacional, a partir da compreensão da estrutura e do funcionamento do Fórum Interinstitucional Previdenciário, instituído no âmbito do TRF4, possibilitará a coordenação e a padronização dos fluxos dos processos de gestão dos interesses e demandas das organizações, como método eficiente na colaboração em rede e na governança dos conflitos. Como objetivo geral, a pesquisa pretende promover o reforço institucional da comunicação sistematizada para alcançar o Estado aberto. Como objetivos específicos, vai se analisar a estrutura e o funcionamento da comunicação organizacional do INSS, à luz da teoria dos sistemas; demonstrar como o problema comunicacional entre o INSS e as organizações públicas impactadas agrava o fenômeno da judicialização da previdência; vai apresentar a estrutura e o funcionamento do sistema de comunicação, a partir da sistematização do Fórum Interinstitucional Previdenciário do TRF4, trazendo a governança pública como premissa para participação no sistema; e, por fim, como entrega prática e aplicável, vai construir o artefato “Guia para Implementar o Fórum de Comunicação”. A relevância da pesquisa se dá em razão do impacto da judicialização no desenvolvimento do país, uma vez que além de afetar a eficiência na proteção de importantes bens jurídicos, ainda atinge a sustentabilidade das organizações públicas. A metodologia da presente pesquisa dividiu-se em duas: uma para a investigação, outra para elaborar o produto, objeto de exigência do Mestrado Profissional. Para confirmar a hipótese, o marco teórico socorreu-se da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann; fez-se uso do método de pesquisa qualitativo, com raciocínio indutivo. Como técnica de pesquisa, fez-se revisão sistemática da literatura, exploratória de coleta de dados e análise documental, a partir de pesquisas de dados já reconhecidos, bem como a partir de documentos públicos disponibilizados no site

das organizações. Para o artefato, utilizou-se da metodologia da *Design Science Research (DSR)*. Os achados revelam que o Fórum Interinstitucional Previdenciário do Tribunal Regional Federal da 4ª Região vem mostrando resultados consistentes, nos seus mais de dez anos de existência e funcionamento. A conclusão revela a confirmação da hipótese, de que um sistema de comunicação organizacional, como o Fórum, propicia ambiente de colaboração e cooperação para mitigar o problema da judicialização.

Palavras-chave: conflito; judicialização; comunicação sistêmica; governança pública; estado aberto.

ABSTRACT

The object of this research is the organizational communication of the National Institute of Social Security with the other actors of public social security policy. The research problem is the limited communication scenario, which does not enable a systemic view for effective action and for better coordination in the resolution of problems and conflicts, complex and structural, related to the judicialization of social security. The question then is how to promote communicational alignment between the INSS and the other organizations, to achieve network cooperation and mitigate conflicts and judicialization? As a hypothesis, the structuring of an organizational communication system, based on the understanding of the structure and functioning of the Interinstitutional Social Security Forum, established within the scope of TRF4, will enable the coordination and standardization of the flows of the management processes of the interests and demands of the organizations, as an efficient method for network collaboration and conflict governance. As a general objective, the research intends to promote the institutional reinforcement of systematized communication to achieve the Open State. As specific objectives, the structure and functioning of INSS organizational communication will be analysed, in the light of systems theory; demonstrate how the communication problem between the INSS and the impacted public organizations aggravates the phenomenon of the judicialization of social security; will present the structure and functioning of the communication system, based on the systematization of the Interinstitutional Social Security Forum of TRF4, bringing public governance as a premise for participation in the system; and, finally, as a practical and applicable delivery, it will build the artifact "Guide to Implement the Communication Forum". The relevance of the research is due to the impact of judicialization on the development of the country, since in addition to affecting the efficiency in the protection of important legal assets, it also affects the sustainability of public organizations. The methodology of the present research was divided into two: one for the investigation, the other for the elaboration of the product, object of the requirement of the Professional Master's Degree. To confirm the hypothesis, the theoretical framework used Niklas Luhmann's systems theory; a qualitative research method was used, with inductive reasoning. As a research technique, a systematic review of the literature was carried out, exploratory data collection and document analysis, based on already recognized data research, as well as from public

documents available on the organizations' websites. For the artifact, the Design Science Research (DSR) methodology was used. The findings reveal that the Interinstitutional Social Security Forum of the Federal Regional Court of the 4th Region has been showing consistent results, in its more than ten years of existence and operation. The conclusion reveals the confirmation of the hypothesis, that an organizational communication system, such as the Forum, provides an environment of collaboration and cooperation to mitigate the problem of judicialization.

Keywords: conflict; judicialization; systemic communication; public governance; open state.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Esquema de compreensão dos sistemas sociais	39
Figura 2 - Esquema representativo do CNJ sobre causas da judicialização do INSS	63
Figura 3 - Governança Pública Organizacional, Capacidade em Gerir Riscos	84
Figura 4 - Modelo de Interação Comunicacional Dialógica e Modelo adaptado ao Fórum	103
Figura 5 - Representação do Sistema de Governança Pública do Estado e do Governo como um todo.....	115
Figura 6 - Representação do INSS como um todo.....	116
Figura 7 - Passo a Passo da DSR seguida pela Pesquisa.....	130

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Resumo do TCU sobre causas da judicialização do INSS.....	58
Quadro 2 - Resumo do TCU sobre decisão no acórdão da judicialização do INSS..	59
Quadro 3 - Principais características das concessões e indeferimentos que contribuem para a judicialização segundo o CNJ	60
Quadro 4 - Causas da Judicialização da Previdência segundo CNJ.....	60
Quadro 5 - Notícias de Fóruns Previdenciários instituídos por Regiões	93
Quadro 6 - Fluxos Comunicacionais possíveis entre Organizações Públicas.....	113

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Resumo do TCU sobre judicialização do INSS	57
Tabela 2 - Dados sobre atendimento da CEAB-DJ no ano de 2021	94
Tabela 3 - Dados sobre atendimento da CEAB-DJ em janeiro/2022	95

LISTA DE SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
AGU	Advocacia-Geral da União
APS	Agência da Previdência Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único
CEABDJ	Central de Análise de Demandas Judiciais
CEABRS	Central de Análise de benefícios de reconhecimento de direitos
CEME	Central de Medicamentos
CGU	Controladoria-Geral da União
CNIS	Cadastro Nacional de Informações Sociais
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
COSO	The Committee of Sponsoring Organizations
CRPS	Conselho de Recursos da Previdência Social
DATAPREV	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social
DIRBEN	Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão
DOU	Diário Oficial da União
DPU	Defensoria Pública da União
DPR	Data do Pedido da Revisão
DSR	Design Science Research
E-SOCIAL	Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas
FUNABEM	Fundação nacional do Bem-Estar do Menor
IAPAS	Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
IAPB	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários
IAPC	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes
IAPI	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários
IAPM	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos
IAPTEC	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transporte e Cargas
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
INSSORG	INSS como organização
INSSSIS	INSS como sistema previdenciário
ISO	International Organization for Standardization
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MPF	Ministério Público Federal
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
PMF	Perícia Médica Federal
PPP	Perfil Profissiográfico Profissional
RACI	Matriz Responsible, Accountable, Consulted e Informed
RAIS	Relatório Anual de Informações Sociais
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
TNU	Tribunal Nacional de Uniformização
TRF4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 O PERFIL DE COMUNICAÇÃO SISTÊMICA DO INSS	23
2.1 A comunicação organizacional à luz da teoria dos sistemas sociais	24
2.2 A comunicação organizacional sistêmica a partir do INSS	41
3 O PROBLEMA DA COMUNICAÇÃO SISTÊMICA INTERORGANIZACIONAL ...	56
3.1 As limitações comunicacionais do INSS.....	56
3.2 A frustração de expectativas generalizadas	72
4 A GOVERNANÇA PÚBLICA COMUNICACIONAL.....	86
4.1 A sistematização da comunicação do Fórum Interinstitucional Previdenciário	87
4.2 A governança pública como sustentabilidade das organizações	108
5 O MODELO DE SISTEMA DE COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL.....	124
5.1 A descrição metodológica do modelo.....	124
5.2 A aplicação do modelo: o guia.....	130
6 CONCLUSÕES	153
REFERÊNCIAS.....	160

1 INTRODUÇÃO

A comunicação demanda um esforço para a sua efetivação, especialmente em meio a sistemas sociais cada vez mais complexos, em que a linguagem se desenvolve para atender a necessidades e expectativas especializadas. O contexto social, institucional e emocional em que vivem as pessoas altera a sua capacidade de compreensão e percepção da própria realidade que as circunda.

Nesse cenário, a habilidade comunicativa da Administração Pública é determinante para que possa concretizar a sua incumbência constitucional, de criar e implementar políticas públicas para o alcance de diversos objetivos então previstos, conforme as competências delimitadas. No seu âmbito, desenvolvem-se inúmeras ações em subsistemas de alta complexidade e especialização, que devem atuar de forma coerente e eficiente no uso dos recursos públicos.

Na formação, implementação e monitoramento dessas políticas, os entes da Administração Pública devem ter a capacidade de se comunicar com os diversos atores e sistemas envolvidos e impactados, demandando a habilidade de formação de consenso, bem como identificação, internalização e institucionalização das diversas expectativas pelo Direito, promovendo a pacificação social.

A comunicação limitada entre a administração pública, a sociedade e as demais organizações acaba gerando conflitos e, na medida de sua judicialização, agrava o problema dos litígios. O Conselho Nacional de Justiça destaca que 21,65% de todos os processos judiciais que estão tramitando são relacionados a litígios com a administração pública; por sua vez, 12,86% são relacionados ao Instituto Nacional do Seguro Social.

O INSS foi instituído como autarquia federal, com o propósito de operar o sistema previdenciário do Regime Geral da Seguridade Social, bem como parte do sistema de seguridade social, na conformidade dos artigos 194 e seguintes da CF/88, cabendo-lhe analisar os requerimentos de benefícios previdenciários e assistenciais dentre outras competências. Seus atos administrativos são constantemente impugnados, gerando conflitos que são adjudicados ao judiciário, formando uma grande massa de litigiosidade entre a autarquia e seus beneficiários, o que, por sua vez, também gera conflitos entre outras organizações. Esse fenômeno é conhecido como judicialização da previdência.

Nesse contexto, o objeto da presente pesquisa é a comunicação organizacional do Instituto Nacional do Seguro Social com os demais atores da política pública previdenciária, inclusive o Judiciário.

O problema de pesquisa se circunscreve ao cenário de comunicação sistêmica limitada, que não viabiliza uma visão abrangente para atuação eficaz e melhor coordenação na gestão dos conflitos relacionados à judicialização da previdência social. Para isso, a pergunta de pesquisa pôde, ser, assim, elaborada: como promover o alinhamento comunicacional entre o INSS e as demais organizações, para alcançar a cooperação em rede e possibilitar melhor governança dos conflitos em face da administração pública?

A problemática foca no INSS para facilitar a análise do fenômeno que engloba toda a administração pública. A comunicação entre organizações públicas é, frequentemente, limitada e ruidosa, e não gera ambiente propício para cooperação e estratégias dominantes de maior ganho social. Ademais, ao não resolver os conflitos, geram-se litígios em grande número e complexidade, que se arrastam por anos no judiciário, muitos sem resolução efetiva e prática. Nesse sentido, o problema da previdência social, quanto à comunicação limitada na governança dos conflitos, que gera litígios e judicialização, enquadra-se no conceito de “classe de problemas”, aplicável às diversas organizações da administração pública federal, estaduais e municipais.

Como hipótese, tem-se que a estruturação do Sistema de Comunicação Organizacional, a partir da compreensão da estrutura e do funcionamento do Fórum Interinstitucional Previdenciário do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, possibilitará a coordenação e a padronização dos processos de gestão dos interesses e demandas das organizações como método eficiente na colaboração em rede e na mitigação dos problemas relacionados à governança dos conflitos com a administração pública, que redundam no fenômeno da judicialização.

A comunicação, em novo ambiente sistêmico, poderá proporcionar melhor visão da complexidade do problema, reduzir assimetria informacional, gerar aumento da confiança recíproca e viabilizar o desenvolvimento de novos desenhos de sistema de disputas, de modo a melhorar a governança sobre os conflitos. O atendimento das necessidades comunicacionais dentro e entre as organizações públicas pode contribuir com o alinhamento de interesses relacionados a bens juridicamente

tutelados em comum, através do diálogo e da negociação, dispensando-se ações judiciais, o que promove o desenvolvimento sustentável das organizações.

Como objetivo geral, a pesquisa pretende promover o reforço institucional da comunicação sistematizada para alcançar o Estado aberto.

Já, como objetivos específicos, vai desenvolver o seguinte percurso: (1) compreender a estrutura e o funcionamento da comunicação organizacional do INSS, à luz da teoria dos sistemas; (2) demonstrar como o problema comunicacional entre o INSS e as organizações públicas impactadas agrava o fenômeno da judicialização da previdência; (3) apresentar a estrutura e o funcionamento do sistema de comunicação, a partir da sistematização do Fórum Interinstitucional Previdenciário do TRF4, para validar a hipótese; e, por fim, como entrega prática do aparato teórico, (4) construir o artefato, apresentado como “Guia para Implementar o Fórum de Comunicação”.

A relevância da pesquisa se dá em razão do impacto dos conflitos com a administração pública e do fenômeno da judicialização no desenvolvimento do país, uma vez que além de afetar a eficiência na proteção de importantes bens jurídicos, ainda atinge a sustentabilidade das organizações públicas.

Esse tema faz parte da realidade da Procuradoria Regional Federal da 4ª Região, onde a pesquisadora atua, bem como de unidades da Advocacia Geral da União de todo o país, uma vez que a judicialização impacta diversas organizações públicas, que acabam por estabelecer novos conflitos para administração do volume de processos.

As autarquias e fundações públicas vêm relatando que as suas estruturas são significativamente absorvidas no atendimento de demandas judiciais, como construção de subsídios de defesa, análise probatória de documentos, laudos periciais e cumprimento de decisões judiciais. Além disso, dividem o orçamento entre as prioridades identificadas pelo ente público, fixadas pela política pública, e o cumprimento de decisões judiciais esparsas, com graves consequências, que agravam a limitação da reserva do possível na persecução dos seus objetivos institucionais.

A metodologia da presente pesquisa dividiu-se em duas: uma para se confirmar a hipótese, outra para elaborar o produto, objeto de exigência do Mestrado Profissional.

Para confirmar a hipótese inicial de que a estruturação de um sistema de comunicação entre organizações públicas possibilita a mitigação do problema da

judicialização, fez-se uso do método de pesquisa qualitativo, com raciocínio indutivo. Como técnica de pesquisa, fez-se revisão sistemática da literatura; técnica exploratória de coleta de dados e análise documental a partir de pesquisas de dados, bem como, de documentos públicos disponibilizados no site das organizações.

O marco teórico se baseia na teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann, especialmente voltado à compreensão da comunicação organizacional do INSS, no âmbito do sistema da previdência social e assistência social, e para as novas possibilidades no âmbito de um sistema de comunicação interorganizacional. Tema, também, importante, para a compreensão do problema e da hipótese, é sobre a Governança Pública. Como a OCDE tem elaborado guias e orientações de boas práticas no tema, adotou-se sua abordagem, através de autores que fazem revisão geral, como Thorstensen *et al.*

Foi realizada coleta de dados para se compreender o problema da comunicação limitada que gera a judicialização da previdência, com base em duas pesquisas de grande porte: uma realizada pelo TCU, através do acórdão TC 022.354/2017-4 e materiais disponibilizados pela corte de contas; outra realizada pelo CNJ, com apoio do INSPER. As duas pesquisas dão amparo a diversas análises do problema, complementada por notícias da mídia e sites dos principais tribunais do país, especialmente STF, STJ e TRF4.

Já a coleta de dados para a compreensão do modelo de sistema de comunicação do Fórum Interinstitucional Previdenciário se deu através da revisão de todo o conteúdo do site do TRF4, que disponibiliza os atos do Fórum, especialmente atas de reunião, deliberações e outros, facilitando a revisão do processo de trabalho empenhado e a análise dos resultados, que são anunciados e comentados no âmbito das reuniões. A pesquisadora participou, como membro, de diversos Fóruns Interinstitucionais do TRF4, como o Fórum Previdenciário, Fórum da Moradia e Fórum do Meio Ambiente, tendo experiência e percepções próprias; porém, buscou se basear na documentação para não enviesar a pesquisa.

Para maior esclarecimento, detalha-se a metodologia para buscar cumprir os objetivos específicos, conforme a divisão de capítulos da dissertação.

No primeiro capítulo, discorreu-se sobre o objeto da investigação, que é a Comunicação Organizacional no âmbito do Sistema de Previdência Social e Seguridade Social, a partir do INSS. Para tanto, discorreu-se sobre a comunicação organizacional, trazendo a visão sistêmica de Niklas Luhmann, elucidando as

categorias técnicas correlacionadas; conseqüentemente, focou-se no INSS, primeiro ao fazer apanhado histórico, com a finalidade de compreender o contexto institucional da autarquia e do sistema previdenciário e o espelhamento da teoria dos sistemas sociais na estrutura comunicacional do INSS; por fim, analisou-se quais os relacionamentos intersistêmicos estabelecidos com o INSS, bem como as organizações que demandam e se comunicam com a autarquia.

No segundo capítulo, analisou-se o problema da judicialização da previdência social, seu contexto, fatores e causalidades, fazendo-se uso de pesquisas já realizadas, no âmbito do TCU e CNJ; analisou-se o problema da comunicação limitada nesse fenômeno que desemboca na judicialização, explorando e analisando os dados e pesquisas sobre a previdência social no Brasil.

No terceiro capítulo, desenvolveu-se e confirmou-se a hipótese de que o sistema de comunicação organizacional, nos moldes do atual Fórum Interinstitucional Previdenciário do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, possibilita a mitigação do problema ao melhorar a governança dos conflitos com a administração pública. Para isso, fez-se revisão sistemática dos atos do Fórum em questão, explorando-os a partir da vasta documentação disponibilizada no site do TRF4.

Como destacado, o escopo da pesquisa em sistematizar a estrutura, o funcionamento, os atos e os resultados do Fórum Interinstitucional Previdenciário do TRF4, desde a sua instituição em 2010, até os dias de hoje, especialmente no período de agosto/2018 a novembro/2020, a partir da análise de atos publicados, conduziu ao resultado aplicado do modelo.

Para essa consecução, além do marco teórico, também se fez uso de análise contrafactual, a partir da comparação dos resultados obtidos pelo ato do Provimento 90, produto do fórum, com os resultados de outras regiões, sem fórum. Com isso, demonstrou-se que, apenas, de forma coordenada é possível chegar-se a comunicação efetiva, com visão sistêmica, através de diálogo interinstitucional periódico, em ambiente neutro, de forma a propiciar interações com estratégia dominante para a colaboração, tanto para prevenir quanto para solucionar conflitos entre as organizações públicas.

No quarto capítulo, e como forma de preencher o requisito para a concessão do título de Mestre em Direito Profissional da Empresa e dos Negócios, desenvolveu-se o artefato “Guia para Implementar o Fórum de Comunicação”, com estrutura e modo de funcionamento, normas e processos de trabalho. A metodologia será

detalhada no quarto capítulo, adiantando que se trata da aplicação da *Design Science Research (DSR)*, que se aproveita dos passos dados pelo método indutivo, na confirmação da hipótese, para se percorrer as etapas da DSR. Essa metodologia complementar foi necessária para a elaboração do constructo. Com isso, alcança o tipo ideal de pesquisa no Mestrado Profissional, cumprindo as etapas de apreensão da realidade e contextualização fática, reflexão jurídica, análise crítica da situação e apresentação de recomendações e condutas práticas, com desenvolvimento de um produto ou artefato.

Os achados revelam que o Fórum Previdenciário vem mostrando resultados consistentes, nos seus mais de dez anos de existência e funcionamento; que, um dos produtos mais destacados foi o Provimento 90, que estabeleceu regras de colaboração recíproca entre as diversas organizações com solução de problemas complexos e o afastamento de milhões de reais em multa; que o diálogo permanente fortalece o relacionamento entre as organizações e a familiaridade com os temas aumenta a confiança; que o modelo do Fórum Previdenciário pode ser adotado por outras organizações públicas, com problemas similares.

Além dos achados estruturais, outros podem ser destacados: que o fenômeno da comunicação dividido em três elementos demanda preparação estratégica; que a visão construtivista da comunicação revela a formação da cultura organizacional do diálogo a partir da interação periódica; que o conflito tem uma faceta linguística, demandando enquadramento adequado para ressignificação e transformação dos relacionamentos; que a comunicação de risco exige a interação entre interlocutores para uma maior coerência no âmbito do Estado como um todo, apontando-se que a Matriz Raci deve incluir o I de interlocutores, ficando Matriz Racii, ou Racip (de participação); que o sistema de comunicação interorganizacional forma um ecossistema de governança; que as multas diárias aplicadas não surtem o efeito almejado, de se fazer cumprir decisões judiciais quando o panorama demanda um processo de trabalho; que o fórum interinstitucional funciona como terapia para as organizações participantes, o que faz crer que a metodologia da justiça restaurativa também pode ser aplicada, para fomentar uma visão empática.

A conclusão se volta para a confirmação da hipótese, em razão dos resultados revelados, de que um sistema de comunicação interorganizacional, como um Fórum de Comunicação, é adequado para promover alinhamento comunicacional, estabelecendo-se a cultura do diálogo e propiciando a formação de instituições

formais que incentivam a colaboração, o que viabiliza uma melhor governança dos conflitos com a administração pública, mitigando o fenômeno da judicialização.

2 O PERFIL DE COMUNICAÇÃO SISTÊMICA DO INSS

A formação de um Estado que conjugue crescimento econômico, com preservação de direitos sociais e ambientais, é um ideal complexo, que demanda uma abertura cognitiva de vários sistemas interconectados e interdependentes, para a formação de uma cultura voltada ao desenvolvimento sustentável¹ (PELLIN et al, 2019, 344). No Brasil, essa é uma árdua missão, prevista na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) em diversas passagens do seu texto, seja de forma positivada, seja de forma principiológica². A integração das agendas econômicas, sociais e ambientais “demanda uma série de medidas de articulação e coordenação” para sua efetiva implementação (SARLET, 2021, p. 292).

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico preconiza que, para realizar a integração equilibrada das três dimensões do desenvolvimento sustentável (econômica, social e ambiental), é necessária abordagem sistêmica dos desafios e problemas, com reforço da coordenação e cooperação para se estabelecer coerência entre diferentes políticas públicas ao incentivar a participação de todos nos processos de tomada de decisão (THORSTENSEN, 2020, p. 231).

Na esfera dos direitos sociais, o INSS é a organização pública que opera o grandioso sistema de proteção social, no âmbito da Seguridade Social, prevista pelo artigo 194 da CF/88 (BRASIL, 1988). Compreender o seu funcionamento e o seu impacto na sociedade, com o fim de buscar solução para os problemas advindos de suas ações, demanda ampliação da capacidade de analisar os principais aspectos da sua complexidade.

Frente a esse cenário, escolheu-se a teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann como marco teórico para compreensão multidimensional dos diferentes sistemas interligados e interdependentes, inclusive das organizações que operam nesse panorama de proteção social e que se relacionam com o INSS. Centraliza-se,

¹ Para Daniela Regina Pellin e Wilson Engelmann, o desenvolvimento sustentável demanda a abertura dos sistemas Econômico e do Direito para recepcionar e internalizar uma linguagem voltada à sustentabilidade, aumentando sua complexidade interna, suas expectativas cognitivas de capacidade de lidar com problemas de longo prazo e nova formação cultural, com geração de externalidades positivas (PELLIN et al, 2019, 342).

² O princípio da sustentabilidade é considerado um princípio constitucional, contemplado pela Constituição Federal de 1988, desde o artigo 3º, nos seus objetivos gerais, seja nos mais diversos artigos, como art. 170 (caput e inciso VI), 186 (inciso II) e 225. Como destaca Ingo Sarlet, isso implica “um modelo jurídico-político-econômico em sintonia com o princípio (e dever) do desenvolvimento sustentável” (SARLET, 2021, p. 291).

portanto, o estudo sobre o aspecto da comunicação, uma vez que é o que faz operar todos os sistemas sociais (LUHMANN, 2006b, p. 70).

Assim, nesse primeiro capítulo, tem-se como objetivo compreender os processos de comunicação organizacional do INSS. Para isso, se delineará sobre o que se entende por Comunicação Organizacional à luz da teoria dos sistemas sociais; depois, então, o INSS nesse contexto, enfatizando suas relações com diferentes organizações e sistemas, alargando a capacidade de compreensão do fenômeno e de seus problemas.

2.1 A comunicação organizacional à luz da teoria dos sistemas sociais

A comunicação organizacional vem sendo conceituada como o “processamento e interpretação das mensagens, informações, significados e atividades simbólicas com e entre organizações” (MARCHIORI, 2008. p. 167); considerada fenômeno complexo e multidimensional, é percebida como processo social, não se restringindo à transmissão de informações, e sim a base de fundação, construção e desenvolvimento das organizações (OLIVEIRA, 2015, p. 103).

O estudo da comunicação organizacional tem evoluído, deixando-se de adotar paradigma mecanicista (clássico-informacional), onde se vê a comunicação como processo de transmissão linear de informação para o paradigma relacional/interacional, onde emissor e receptor influenciam-se mutuamente, dentro do contexto cultural, participando de processo circular de comunicação (MARCHIORI, 2008, p. 176; OLIVEIRA, 2015, p. 25).

A comunicação organizacional passa, então, a ser vista como construtora e formadora da própria organização; é através da comunicação que seus membros processam conjunto de significados compartilhados, interpretando suas experiências e formando a cultura organizacional. Por sua vez, cultura organizacional é o compartilhamento de “sistemas, valores e crenças”, que emerge a partir do relacionamento e interação entre as pessoas de uma mesma organização (MARCHIORI, 2008, p. 92).

A percepção construtivista da organização através da comunicação, que ocorre em panorama complexo e inseridos diversos interlocutores - que influenciam e são influenciados mutuamente - teve como uma das fontes a teoria sistêmico-

comunicacional de Niklas Luhmann, tanto na análise da própria organização como um sistema, quanto na análise da comunicação não linear (MOLL, 2015, p. 57).

Na ciência da administração, as organizações, sejam elas empresariais, governamentais, não governamentais, podem ser analisadas sob a perspectiva sistêmica, exatamente por reunirem a complexidade e a dinâmica de sistema. Cada vez mais, conceitos sistêmicos e ecológicos vêm sendo inseridos nos estudos organizacionais (CURVELLO, 2008, p. 4).

Para Luhmann (2010), o que vale para os sistemas sociais, vale para as organizações; a teoria das organizações pode aproveitar os resultados da teoria geral dos sistemas sociais para entender que essas são instituições do sistema da sociedade, através das quais se garante as condições e as possibilidades de comunicação. Os sistemas sociais são operados e constituídos por comunicações e a sociedade é a soma de todas as comunicações. Sociedade é comunicação (LUHMANN, 2010, p. 84).

Na perspectiva da teoria dos sistemas sociais, o indivíduo é ambiente dos sistemas sociais. Uma pessoa é um sistema psíquico e, observando o fenômeno, quando se comunica, estabelece a relação social, a sociedade. Quando uma pessoa nasce, cresce num contexto de comunicação pré-estabelecida socialmente, isso o torna, também, produto e estrutura daquela comunicação; quando morre, não faz perecer o sistema. O homem, sozinho, não dispõe de complexidade suficiente para dar conta do todo sistêmico; por outro lado, possibilita a comunicação e a formação de sistemas da sociedade (LUHMANN, 1983, p. 169).

Vale destacar que Niklas Luhmann sofreu considerável influência a partir da teoria biológica-social de Maturana e Varela, assim como das teorias dos sistemas (geral, a partir da teoria das leis da termodinâmica), teorias lógicas e teorias cibernéticas³, com uma proposta de novo paradigma científico da sociologia⁴.

³ Explica Capra (1996) que os ciberneticistas, movimento científico que se iniciou mais fortemente a partir da 2ª Guerra Mundial, formado por matemáticos, neurocientistas e engenheiros, preocupavam-se com os estudos dos sistemas abertos e fechados e seu relacionamento com o ambiente, criando a concepção de realimentação e autorregulação sistêmica. Para melhor compreensão dessas teorias, vide Capra (1996, p. 56).

⁴ Trata-se de uma mudança de paradigma científico: a análise não se dá mais a partir do indivíduo, mas de um sistema; altera-se: realidade objetiva/observação; consenso/diferenciação; causalidade/complexidade. O paradigma se modifica, do mecanicismo-newtoniano e reducionismo-cartesiano para o âmbito dos fenômenos complexos, não lineares e sistêmicos, em que não se busca entender as partes na composição do todo, ou a causalidade linear dos fenômenos, mas entender a complexidade a partir dos sistemas, que são dinâmicos, não lineares e não equilibrados, que estão

Afastam-se conceitos ontológicos, de realidade pré-estabelecida, e se inclui o observador na construção da realidade, chamando-se de construtivismo sistêmico (ROCHA, 2013, p. 86). A teoria dos sistemas sociais se encaixa no paradigma científico da complexidade, onde o que se observa não são as partes ou, o todo como soma das partes, mas, sim, o fenômeno e as relações entre as partes, de forma a não excluir nenhuma variável (CAPRA, 1996, p. 99).

Dito nos termos da teoria biológica-social a de Maturana e Varella (2001, p. 201), a comunicação é meio de interação entre indivíduos que estabelecem coordenação comportamental recíproca, no âmbito do domínio do acoplamento social, gerando um fenômeno social. Para compreender o conceito de acoplamento estrutural, explica Maturana⁵ (2001) que todas as formas de vida, desde as mais primitivas, como o nível celular, formam unidades estruturalmente fechadas (clausura operacional) e realizam acoplamento com o meio em que vivem para se diferenciarem e prosseguirem, de modo a se autorreproduzirem, num processo chamado de autopoiese.

No tocante à comunicação, chamada de acoplamento estrutural de terceira ordem, ou acoplamento social, ocorre, então, quando há o “desencadeamento mútuo de comportamentos coordenados” entre “membros de uma unidade social”. Esse acoplamento estrutural a partir da comunicação formam sistemas sociais (MATURANA, 2001, p. 202).

Destaca Maturana e Varella (2001) que a comunicação entre indivíduos humanos, através da linguagem, não quer dizer transmissão de informação, exatamente porque a comunicação é um acoplamento estrutural, ou seja, para ser compreendida e ser transformada em sentido, depende de uma condição estrutural prévia. Porém, os seres humanos vão além, têm a capacidade consciente de observar o mundo e o descrever, assim como são conscientes de si mesmos e se observam no ambiente, buscando sentido nas suas observações e percepções, além da comunicação realizada (MATURANA, 2001, p. 218).

Dessa forma, a partir da comunicação, e na medida do processamento seletivo de informações, a sociedade organizou-se em diversos sistemas sociais, bem como

sempre em processo de movimento, aprendizado e mudança, em razão do seu entorno (CURVELLO, 2008, p. 4).

⁵ O acoplamento estrutural de organismos simples, que se relacionam em determinada organização e formam outras unidades (tecidos, órgãos, sistemas) é chamado acoplamento estrutural de segunda ordem (MATURANA *et al.*, 2001, p. 52).

subsistemas, abandonando o modelo tribal e arcaico pelo modelo cada vez mais complexo, com alta diferenciação funcional; cada sistema e subsistema social realiza determinada função, cada vez mais complexa e especializada, na medida do decorrer da história (LUHMANN, 1983, p. 34).

O desenvolvimento de diferentes sistemas sociais, para operar diferentes complexidades⁶, é infinita: pode-se mencionar o sistema econômico, sistema do direito, sistema político; a partir dos grandes sistemas, subsistemas: bancário, de governo, de saúde, de educação, enfim, tantos quantos se diferenciarem, de forma estruturalmente fechada, para uma determinada operação comunicativa; porém, cognitivamente aberta.

Considera-se que é possível identificar um sistema a partir da sua redundância e recorrência comunicativa, especialmente através da comunicação simbolicamente generalizada. Assim, o ápice do desenvolvimento sistêmico é a seleção de sentido através de meios que não dependem da comunicação direta, interativa, humana, pois se firmou seu significado na história. Exemplo: o dinheiro, para o sistema econômico; o poder, para o sistema político; o amor, para o sistema familiar. São meios de comunicação que não dependem de palavras para explicar o seu significado (LUHMANN, 2006, p. 52-53).

A comunicação sistêmica, ou seja, ocorrida no acoplamento entre sistemas sociais e funcionais da sociedade, é empiricamente observável, de forma consistente (LUHMANN, 2005, p. 165), fazendo-se necessário entender como se estrutura e funciona o sistema social, para compreensão da sua operação comunicativa.

Um sistema funcional se baseia em seus programas, que são regras de realização e repetição de operações, organizadas em esquemas, estabelecidas de forma concreta, para propiciar escolhas específicas. Difere dos valores, que são abstratos e ideologizados em essência (LUHMANN, 2016, p. 125). Luhmann (1983, p. 87) traz o exemplo do valor “saúde pública”, que deve ser concretizado por um programa para promover a saúde, que demanda recursos, escolhas, planejamento e operações. Assim, programas do sistema são as regras e as premissas das operações do sistema para concretizar suas funções.

⁶ Complexidade se explica como a existência de mais de uma possibilidade que se possa realizar; e contingência como a ocorrência de imprevistos na realização das possibilidades (LUHMANN, 1983, p. 45). A complexidade gera a obrigação de seleção; a obrigação de seleção gera contingência; a contingência gera risco, que é a realidade dos sistemas.

Para a realização dos programas, os sistemas podem fazer uso de meios de comunicação, como esquemas, *scripts* e mapas cognitivos⁷. Esquemas são instrumentos de aprendizado que formam “as regras para a realização de operações”, regulando o que permanece guardado e o que pode ser reutilizado; o que deve ser esquecido e o que deve ser lembrado. Por sua vez, *script* é um esquema mais complexo, que atrela relações causais estereotipadas, uma fixação de padrões de causalidade, com exclusão de outras causas, ainda que, realistas. Luhmann (2005, p. 175) exemplifica com a necessidade de comprar um bilhete antes de entrar no bonde, que já está gravado na memória das pessoas.

Os programas fazem uso de papéis para seu funcionamento, que seriam um conjunto de funções com determinadas características, que não dependem do indivíduo que as exerce para identificá-los. Luhmann (1983, p. 101), no tocante a alteração da identificação individual por papéis, dá como exemplo o guia turístico, que vai zelar pela atenção ao turista, independentemente de o conhecer (sistema de turismo); ou o motorista, que deve cumprir sua missão de conduzir e transportar com segurança (sistema de transporte).

Para realizar suas operações, conforme os programas e normas, um sistema deve ser operacionalmente fechado; sabe-se o que está e o que não está dentro do sistema. Assim, é possível identificar o sistema pela sua diferenciação com o seu ambiente. Exemplo: no sistema de transporte aéreo, as empresas promovem comunicação redundante acerca do transporte de passageiros e coisas através de aviões; o que não é transportável por avião, não vai estar dentro do sistema de transporte aéreo. Esse sistema social é universal; em qualquer lugar que se vá, sabe-se o que faz parte do sistema de transporte aéreo e o que não faz.

No entanto, ao mesmo tempo em que a operação tem a forma fechada, o sistema se observa e observa o ambiente em que se encontra; percebe seu impacto no ambiente; percebe a resposta do ambiente à sua operação; observa que outros sistemas operam de forma diferente; em suma: o sistema pode aprender enquanto opera, caracterizando-se como cognitivamente aberto. Essa capacidade de operar e

⁷ Os mapas cognitivos são representações, *schemas* ou modelos mentais construídos pelos indivíduos, a partir das suas interações e aprendizagens em um domínio específico do seu ambiente, e que cumprem a função de dar sentido à realidade e permitem-lhes lidar com os problemas e desafios que esta lhes apresenta (BASTOS, 2002, p. 67).

de se autorreproduzir, ao mesmo tempo que aprende através da comunicação, realiza a respectiva autopoiese.

Autopoiese é “como uma sucessão contínua de impulsos de uma operação a outra, nas quais reúnem, de momento a momento, as construções da realidade que conservam e fazem perdurar o sistema” (ROCHA, 2013, p. 91). Sendo assim, o sistema funciona com representações da realidade em contínua observação do ambiente que o cerca, buscando aprendizado para alterar suas próximas operações.

Ao retomar o exemplo da empresa aérea, organização que opera dentro do programa do sistema de transporte aéreo, a sua autopoiese se relaciona às operações comunicativas dessa finalidade, estabilizando a sua realidade dentro do que é possível fazê-lo, recorrendo ao seu sistema histórico de experiências e comunicações (conhecimento) para continuar operando; porém, ainda que se saiba sobre a possibilidade de cair um avião, o sistema não para (paradoxo).

Nisso reside que “sistemas autopoieticos são sistemas históricos, que partem do estado imediatamente anterior que eles próprios criaram” (LUHMANN, 2016, p. 66). Esses sistemas “se fiam em sua própria rede de operações para a produção de suas próprias operações e, nesse sentido, reproduzem-se” (LUHMANN, 2016, p. 59). Assim, operação e aprendizado ocorrem simultaneamente, estabilizando, temporalmente⁸, a realidade aprendida (estabilidade dinâmica).

A capacidade dos sistemas de se auto-observarem (observação de segunda ordem) e de se autodescreverem é indispensável para a continuidade operativa do sistema, utilizando-se da autorreferência como base, ou seja, a diferenciação da sua complexidade interna perante o seu ambiente e outros sistemas. Por sua vez, o sistema também observa o que está fora (observação de primeira ordem), tendo percepção da heterorreferência, ou seja, do que não faz parte do sistema, do que está no seu ambiente, de complexidades externas. A partir da observação, pode aprender nova organização funcional, aumentando sua própria complexidade (LUHMANN, 2005, p. 27).

⁸ A variável do **tempo** é o centro da preocupação da teoria dos sistemas. Cada sistema tem sua capacidade de processar as comunicações, na medida do tempo, de formas diferentes, variando a seleção do que deve ser esquecido ou lembrado, o espaço de tempo em que se busca uma recordação. Também varia o processamento da cadeia comunicativa, quanto tempo uma comunicação irá redundar em outra, e assim sucessivamente. O tempo do sistema é desprovido de sincronidade com o tempo do ambiente; geralmente mais lento, podendo resgatar o passado de forma seletiva, a depender dos interesses e irritações mais proeminentes advindas dos diferentes acoplamentos estruturais (LUHMANN, 2016, p. 571).

Quando o sistema é visto pelo observador, seja do próprio sistema, seja externo, é possível identificar a unidade que o distingue de todos os demais sistemas, simplificado no código binário, que fortifica a distinção e o fechamento operativo do sistema. O código descreve e caracteriza a totalidade de todas as suas operações e estruturas.

Esse código é formado por um valor positivo e um negativo: o positivo indica quais funções estão dentro do sistema; o negativo, quais funções estão fora. No exemplo do Direito, o código binário é lícito e ilícito⁹. Os códigos binários são um esquema de fácil manuseio, simétricos, mas escondem complexas estruturas lógicas, assimétricas, redundando no paradoxo de todo o sistema. No entanto, o próprio código auxilia na desparadoxização, quando faz a distinção entre o que é operação do sistema e o que não é. Dessa forma, no exemplo do sistema do Direito, se a operação não diz respeito a classificar uma ação em lícito ou ilícito, então está fora do sistema (LUHMANN, 2016, p. 231).

Além de ser descrito pelo código, os sistemas também apresentam o símbolo, ou seja, a forma que caracteriza a sua função operativa, que representa a conexão de operações. O símbolo é a forma, não a norma; é o lado de dentro da forma, em oposição ao lado externo (LUHMANN, 2016, p. 139). Essa simbolização operativa é necessária para a continuidade das operações, para a produção de referências recursivas e enlaçamento de novas operações. No âmbito do sistema jurídico, o símbolo é a validade, que não possui valor intrínseco, mas diz respeito a sua autopoiese, posto que toda a comunicação válida, do sistema, permite a sua continuidade operacional (LUHMANN, 2016, p. 132).

Os sistemas sociais se desenvolvem na medida da seleção e institucionalização de expectativas cognitivas e normativas, com a criação de novas estruturas, com diferenciação de papéis, em novos sistemas. As expectativas cognitivas são aquelas sobre o que se espera conhecer, sobre o ser, mais facilmente passíveis de acomodar desapontamentos; as expectativas normativas seriam aquelas

⁹ Luhmann (2016, p. 232) explica o código binário em terminologia matemática, através do cálculo de formas de Spencer Brown, com a operação re-entry, que significa que o espaço pode ser dividido em dois por um corte, em duas metades. Cria-se um espaço que representa o sistema, que se põe aberto para distinguir o que já foi distinguido. Assim, o direito somente permite o lícito, mas quando o ilícito ocorre, deve desencadear operações jurídicas.

sobre o que se espera venha a ser, o dever ser, com maior dificuldade de assentar desapontamentos¹⁰ (LUHMANN, 1983, p. 62).

A seleção das expectativas, nesse universo infinito¹¹, faz-se mediante o consenso valoral, que é artificial e presumido, baseado no crescente desenvolvimento da diferenciação dos sistemas, tendo continuidade garantida na medida em que todos suponham que quase todos concordem (LUHMANN, 1983, p. 84). As instituições possuem papel ativo na seleção das experiências e dos temas comunicativos, passando a moldar a estrutura das expectativas (LUHMANN, 1983, p. 75).

Nesse sentido, o estabelecimento do sistema do Direito pelas sociedades desenvolvidas, que seleciona expectativas normativas de comportamento por parte de todos os indivíduos, de forma abstrata e impessoal, estabilizando-as temporalmente em normas, cria alívio de seleção das expectativas (LUHMANN, 1983, p. 57). O Direito seria, assim, “estrutura de um sistema social que se baseia na generalização congruente de expectativas comportamentais normativas”, cuja função essencial é institucionalizar expectativas normativas, de forma abstrata, para guiar o homem na sociedade (LUHMANN, 1983, p. 169).

Os sistemas, por sua vez, relacionam-se com outros sistemas, sejam outros sistemas sociais, sejam sistemas psíquicos. Esse relacionamento se dá tanto de forma simultânea-operacional, em acoplamento operacional, quanto de forma permanente, em acoplamento estrutural, operacionalizado pela comunicação.

Acoplamento operacional ocorre em dois momentos: na própria autopoiese, quando a operação do sistema é produzida pela operação do próprio sistema; e na relação de simultaneidade do sistema com o ambiente. Nesse último caso, são

¹⁰ As expectativas cognitivas suportam com maior facilidade os desapontamentos: você espera que seu encontro às cegas seja bem-sucedido, a pessoa seja bonita e agradável; caso não o seja, o desapontamento é suportável e absorvível. Espera-se que a ciência traga verdades relativas de ponta. As coisas são como são nas expectativas cognitivas. Já as expectativas normativas não suportam desapontamentos, pois configuram o dever ser, que seriam aquelas enraizadas e estabilizadas num padrão social, muitas delas institucionalizadas pelo Direito. Exemplo disso, uma vez casado, espera-se fidelidade; o rompimento dessa expectativa pode fazer ruir a estrutura do casamento. Há, ainda, a ocorrência das **expectativas das expectativas**, em processo reflexivo, quando o indivíduo se enxerga no outro e espera que o outro tenha expectativas idênticas e determinadas do seu comportamento (LUHMANN, 1983, p. 49).

¹¹ Frente a diversidade de expectativas e a multiplicidade infinita de escolhas, o ser humano e os sistemas formaram uma complexão de expectativas. A vida oferece uma infinidade de opções de seleção e formação de expectativas cognitivas e normativas, em constante inovação, desenvolvendo uma superprodução de conhecimentos e de normas, que o sistema social não pode integrar (LUHMANN, 1983, p. 100).

operações observáveis enquanto durar o evento e são objeto recursivo apenas no plano individual. Por exemplo, o pagamento de uma obrigação legal.

Por sua vez, merecendo maior ênfase e detalhamento, ocorre o acoplamento estrutural quando sistemas interagem, através da comunicação, com outros sistemas, fazendo uso da sua estrutura, nele confiando, sem deixar de realizar a sua distinção (LUHMANN, 2016, p. 590-591).

Para traduzir o fenômeno do acoplamento estrutural, este é percebido quando o sistema faz uso das estruturas de outro sistema para o seu próprio funcionamento, referenciando elementos de outro para operar sua comunicação. Assim, “o processo comunicativo de um sistema aparece no outro não apenas como uma perturbação, mas também como ferramenta auxiliar de funcionamento das operações” (NEVES, 2005, p. 54).

Exemplo de acoplamento estrutural se dá entre o Sistema do Direito e o Sistema Econômico que, catalisado pelo movimento da Análise Econômica do Direito, fomentou a incorporação de conceitos econômicos no seu âmbito, como a teoria dos “custos de transação¹²”. A teoria repercutiu no Direito, que fez uso desse conceito (acoplamento estrutural) até a sua positivação na legislação brasileira, através da Lei de Liberdade Econômica (Lei n. 13.874/2019), quando no inciso V, artigo 4º (BRASIL, 2019f), passou a vedar o aumento dos custos de transação sem demonstração de benefícios quando da regulamentação de norma pública, sob a pena de configurar abuso do poder regulatório.

Os Sistemas Econômico e o Direito realizam acoplamento estrutural permanente, desde os primórdios da civilização, gerando irritações que levam ao desenvolvimento de mecanismos para ambos os sistemas, como o reconhecimento da propriedade como instituto jurídico, ou o contrato, para facilitar as transações econômicas (LUHMANN, 2016, p. 624).

É, então, através do acoplamento estrutural, que o sistema pode identificar irritações, surpresas e perturbações. As irritações podem ser problemas, demandas, exigências, que podem ser causadas ou não pelo ambiente ou por outro sistema, mas

¹² Coase (1988), prêmio Nobel em economia, foi um dos primeiros a ter destacado a importância de se considerar os custos de transação para se compreender a mecânica dos mercados, o funcionamento das firmas e a fixação do preço. Na obra *The firm, the Market and the law*, Ronald Coase explica que custos de transação seriam aqueles relacionados à pesquisa e busca de informações, barganha e tomada de decisão, poder de polícia e imposição de obrigações, conceito que teria sido cristalizado por Dahlman.

apenas o próprio sistema irritado é que pode identificar e prosseguir em algum tratamento, a depender da sua complexidade interna, da sua estrutura e de suas operações. A partir disso, estando preparado para receber irritações e identificá-las, pode gerar perturbações internas, causando um movimento do sistema para transformar informação em sentido, encontrar soluções rápidas, alterando sua operação e aumentando sua complexidade (LUHMANN, 2016, p. 595).

O acoplamento intersistêmico apenas transforma irritação em informação se o sistema receptor compreender o sentido e a complexidade externa (heterorreferência), para perceber o problema e reproduzir solução no seu meio, aumentando também a sua complexidade interna (autorreferência) (LUHMANN, 1993, p. 593) Da mesma forma, somente o sistema receptor da comunicação pode transformar a informação recebida em sentido, a depender da sua estrutura e complexidade interna. Assim, a realidade é construída pelo observador¹³.

Nesse sentido, a comunicação sistêmica não é transmissão linear de informação, mas, processo realizado em etapas, que depende do meio escolhido e do sistema receptor para a compreensão da informação selecionada. Assim, a comunicação pode ser compreendida através de seus elementos básicos: i. a informação, selecionada pelo sistema emissor; ii. o meio ou mensagem (escrita, falada, participada, codificada); iii. a compreensão, que depende da estrutura do sistema receptor (LUHMANN, 2006, p. 30).

Esse processo comunicativo, complexo, improvável e não linear, em que alter (alteridade, o outro) seleciona a informação, no âmbito do seu sistema e participa a ego (quem recebe a informação), através da mensagem, pode ser interpretada de forma absolutamente diversa, não se estabelecendo a compreensão e o sentido do conteúdo, como informado inicialmente (LUHMANN, 2016b, p. 164).

Frente ao excedente informacional e a inúmeras possibilidades de comunicação, os sistemas sociais podem fazer uso de temas, reduzindo a complexidade da informação e organizando a memória do ambiente receptor, para

¹³ Nesse sentido, a teoria dos sistemas tem como base a tese do **construtivismo operacional** para a formação do conhecimento e da realidade apreendida pelos sistemas, que ao se auto fortificarem e se distinguirem dos demais sistemas, auto-observam-se e observam sistemas diversos, adotando como realidade aquilo que se prova consistente. Não se conduz à perda do mundo, não nega que a realidade exista, mas não pressupõe o mundo como objeto, mas como um fenômeno dinâmico (LUHMANN, 2005, 23). Nesse contexto, centra-se no observador o papel de captar as diferenças e complexidades do mundo, de forma reflexiva, construindo uma representação de sentido da realidade, a partir da comunicação (CURVELLO, 2008, p. 4).

possibilitar a comunicação. “Temas são trechos de relevância comunicativa”, o que permite alta diferenciação e seletividade da memória. Os temas facilitam a troca de foco de um tópico para outro ao contabilizar a diferença entre passado e futuro e atender às demandas de redundância e variedade (LUHMANN, 2005, p. 165).

Quanto mais complexo o sistema for, mais preparado para receber irritações e processá-las estará, cuja finalidade é o aprimoramento de suas operações e aumentar a sua complexidade e viabilizar a reflexividade de suas próprias operações frente às irritações ocorridas (LUHMANN, 2018, p. 680). Nesse sentido, de bem se autoconhecer e de bem conhecer o ambiente e outros sistemas, em relação de interdependência, pode buscar as fontes complementares de soluções fora do sistema¹⁴ e realizar diferentes acoplamentos estruturais rumados à abertura cognitiva e construção da heterorreferência¹⁵.

Ao olhar o sistema como composto complexo de relações internas que formam e possibilitam as operações capitaneadas pelas pessoas (ambiente), vale o conceito de ruído que advém dos estudos da economia comportamental; para a teoria dos sistemas, ruído e irritações se equivalem (NEVES, 2005, p. 22).

O ruído é a “variabilidade indesejada de julgamentos”, quando deveriam ser idênticos, podendo ocorrer na forma de medição, de pontuações de objeto, entre outros. É diferente de viés, quando “a maioria dos erros, num conjunto de julgamentos, vai na mesma direção” com possível identificação da sua causalidade (atalhos). Chama-se, ainda, de ruído de sistema, aquele “observado em organizações que empregam profissionais intercambiáveis na tomada de decisões”, sendo de difícil constatação, apenas com visão estatística do mundo que nos possibilitaria enxergar o ruído (KAHNEMANN *et al.*, 2021, p. 350-357).

¹⁴ As irritações externas que interessam o sistema, em razão das suas expectativas cognitivas, passam por processos internos de dotação de sentido, considerando a dupla contingência inerente ao processo comunicacional, em que aquele que participa a informação a alguém - alter - é diverso daquele a quem se participa - ego (LUHMANN, 2016b, p. 164). A dupla contingência é a imprevisibilidade da seleção do sentido pelo sistema, visto seus próprios elementos internos, no âmbito da sua estrutura que busca viabilizar a continuidade comunicativa. Como já destacado, os sistemas vão firmando e fortalecendo a seleção de sentido em comunicação simbolicamente generalizada na medida do seu fortalecimento diferencial, da sua clausura operacional, recursivamente à sua autorreferência.

¹⁵ Através do acoplamento estrutural é possível elaborar a ressonância com a heterorreferência, bem como a redução da complexidade para a construção de nova complexidade, interna. Não há hierarquia na relação, ou seja, não há sistema melhor do que o outro, ou sistema acima e outro embaixo. Há uma relação heterárquica, de interdependência, nas relações intersistêmicas (LUHMANN, 2016, p. 591 e 640).

Para confrontar a questão do ruído, merece o debate entre variedade x redundância recursiva do sistema. O sistema sempre vai buscar, recursivamente, a redundância de suas operações para dar continuidade às suas ações comunicativas. No entanto, pode encontrar grande variedade, até mesmo opções redundantes para essa recursividade, inclusive contraditórias, dentro do sistema, gerando ruído nas suas operações (LUHMANN, 2016, p. 343).

Essa contradição entre variedade e redundância, caso seja notória, vai poder ser observada pelo próprio sistema ou, por outro sistema interdependente. Caso não o seja, pode se perpetuar por um longo tempo. Essa análise do ruído, a partir das teorias da economia comportamental, adequam-se bem à teoria dos sistemas, pois, inclui o ruído como parte da realização de papéis, desvinculado das pessoas, mas, com destaque a dificuldade do próprio sistema em se auto-observar e perceber erros de julgamento (KAHNEMANN *et al.*, 2021, p. 350-357).

Quanto aos tipos de acoplamentos estruturais, podem ocorrer (i) entre sistemas sociais, como já abordado, mas, também, entre sistemas sociais e sistemas psíquicos, chamado de (ii) interpenetração; e, (iii) puramente entre sistemas psíquicos, chamados de sistemas de interação.

Na interpenetração, a comunicação realizada nos sistemas sociais demanda a consciência do sistema psíquico para se concretizar, sendo que ambos aumentam sua complexidade interna em razão dos diversos acoplamentos. O sistema psíquico ganha complexidade na sua consciência, na realização de pensamentos; o sistema social ganha complexidade no processo de comunicação (NEVES, 2005, p. 62).

Com a evolução tecnológica, a comunicação pode se realizar através do acoplamento estrutural com sistemas de informação e inteligência artificial, sem ação humana. A compreensão do conteúdo da informação comunicada dependeria da estrutura do sistema receptor (seja humano, seja artificial). Nesse aspecto, poder-se-ia ampliar o conceito de interpenetração como acoplamento estrutural entre sistemas sociais e sistemas de inteligência, sejam psíquicos, sejam de inteligência artificial.

Na interpenetração com sistemas psíquicos, através do uso da linguagem para sua perfectibilização (LUHMANN, 2005, p. 23) tem-se que a língua disponibiliza um excedente de distinções; mesmo que o receptor cuide de se limitar a exatamente o que vê ou ao que ouve, utilizará menos do que foi realmente comunicado, transformando a informação compreendida (parcial) em sentido (semântica). O sistema da consciência percebe e focaliza a informação no contexto em que se

encontra e as frases demandam muitas palavras, ou seja, distinções variadas para dizer algo, mas somente permanece na memória o que faz sentido, por curto ou longo tempo (LUHMANN, 2005, p. 23).

Luhmann (2016) se afasta da ideia de que é possível extrair interpretação unívoca do texto escrito como se o próprio texto assegurasse que todos os leitores pudessem entender de igual maneira. Então, destaca como “enganosa” a diferença entre “hermenêutica, dialética e retórica”, uma vez que não se interpreta para a autoelucidação, mas para fazer uso dessa interpretação no contexto comunicativo, identificando a autoridade; não se garantindo “os limites da ousadia do intérprete, mas garantindo a *unidade de contexto de um episódio comunicativo*” (LUHMANN, 2016, p. 485, grifo do autor).

A comunicação somente transforma informação em significado se houver redundância no sistema; essa é uma das características da autonomia dos sistemas. Para ser considerada informação, há de se identificar uma diferença capaz de gerar acontecimento que faça posterior diferença (LUHMANN, 2005, p. 41). Nessa linha, não há transporte de informações de sistemas para sistemas, mas, comunicações que podem gerar irritações; irritações que podem gerar informação e sentido, com internalização nas operações (LUHMANN, 2005, p. 42).

Vale destacar que a comunicação sistêmica gera indicações portadoras de sentido, decomposta em três dimensões: objetiva, temporal e social. A dimensão objetiva se dá com a observação de objetos e temas dotados de sentido, advindos de outra complexidade, fora do sistema; a temporal é a distinção entre o antes e o depois, com transformação da informação em distinção do sistema, de forma estável, para a continuidade das suas operações; e, a social, como portador da reduplicação de possibilidades de entendimento, dá a perspectiva do ambiente e dos sistemas que se interpenetram e que contribuem para constituir sentido (LUHMANN, 2018, p. 87).

Nisso implica em que a psicologia da comunicação vem abordando a questão de as pessoas modificarem o significado das mensagens que recebem, interpretando-as de acordo com a sua própria cultura. E, tendo em vista a sociedade em rede, conectada pela *internet*, gerou-se audiência ativa que molda o significado ao contrastar suas experiências com as informações, numa “produção interativa de significados” (CASTELLS, 2015, p. 181 e 186). Não se fala mais em texto na sociedade em rede, mas em combinação de todas as formas possíveis de

comunicação de massa, em hipertextos ditais, globais, multimodais e multicanais (CASTELLS, 2015, p. 188).

O processamento da informação pode operar com ou sem emoção, podendo levar a diferentes formas de tomada de decisão, uma mais racional e outra baseada em experiências do mapa cerebral (KANEMANN, 2012, p. 90). Os estudos da neurociência realizado por Kahneman e Tversky são mencionados por Luhmann (2005, p. 178), no tocante ao ancoramento psíquico, especialmente em *scripts* causais, nas áreas de ausência de experiências pessoais, ou experiências isoladas que não revelam a realidade. Castells (2015, p. 197) destaca esses estudos ao focar nas decisões humanas validadas por atalhos psíquicos, baseados em sentimentos e emoções e que o ser humano é um “avarento cognitivo”, pois busca informações que confirmem seus valores.

Luhmann (2005, p. 175) lida com conceitos psicológicos para explicar como o “comportamento atua coletivamente” ao reforçar os sistemas que operam o fluxo de lembrar e esquecer. Nesse ponto, eventuais comunicações advindas do sistema, perpetradas de forma isolada, por um indivíduo que inflige seu entendimento pessoal, não repercutem em redundância histórica e não são utilizadas pela rede recursiva do sistema, caindo no esquecimento. No entanto, configuram variedade que complementa o sistema, advindas do ambiente (indivíduos), também contribuindo na capacidade de aprendizagem do sistema (LUHMANN, 2005, p. 300).

Enfatiza-se que a comunicação ocorre em contexto de múltiplas fontes de informação e comunicação, tanto advindas dos meios de comunicação em massa, quanto advindas da sociedade em rede (CASTELLS, 2015). A comunicação em massa é realizada por meios de comunicação, instituições comunicadoras da sociedade, que “fazem uso de meios técnicos de reprodução para a difusão da comunicação” (LUHMANN, 2005, p. 16). Os meios de comunicação em massa não selecionam a informação pela sua veracidade, mas, apenas, pelo seu potencial de ser considerada informação.

O acoplamento estrutural pode se dar com sistemas de inteligência artificial, sejam internos ou externos, em interoperabilidade entre sistemas de informação. A linguagem de programação de sistemas inteligentes, previamente à sua utilização, pode demandar, ou não, acoplamento com sistemas conscientes (indivíduo), para fins de configuração ou inclusão de regras para prosseguimento de suas operações, como os algoritmos.

Passou-se a fazer uso de sistemas algorítmicos, com possibilidade de aprendizado pela máquina¹⁶, o *machine learning e deep learning*, em que os algoritmos¹⁷ conseguem construir hipóteses com base em determinado conjunto de dados, sendo supervisionados ou não, em resultados desconhecidos até pelos desenvolvedores, a caixa-preta. Desde então, o indivíduo vem se utilizando da máquina, cada vez mais, para a tomada de decisões ou, delegando totalmente a decisão para a máquina, de forma automatizada, nas mais diversas situações, como em seleção de pessoas para empregos, concessão de crédito, relacionamentos amorosos, inclusão em planos de saúde e em campanhas eleitorais (COLOMBO, 2020, p.164).

Quanto ao acoplamento estrutural entre sistemas psíquicos (entre indivíduos), Luhmann (2016b, p. 461) destaca a característica de um sistema diferenciado, que seriam os sistemas de interação, que ocorre em relação direta, presencial, através de episódios de realização social, podendo estar inseridos em sistemas sociais, funcionais, ou mesmo em sistemas efêmeros de comunicação.

Como se trata de relação direta, a construção da informação pelos indivíduos presentes não depende apenas da informação selecionada e comunicada; também, é construída por percepções. As percepções seriam “conquistas psíquicas de informação”, ou seja, que não dependem da comunicação explicitamente realizada para obter informação, o que gera maior reflexividade. Então, os presentes nas relações de interação podem se comunicar quando nada comunicam. Assim, para não se comunicar num sistema de interação, deve-se não se fazer presente (LUHMANN, 2016b, p. 468).

Os sistemas de interação podem construir e se constituir de relações que se prolongam no tempo, permitindo maior familiaridade, reflexividade e o estabelecimento da confiança, especialmente quando da redução da complexidade e

¹⁶ A partir do desenvolvimento de sistemas de apoio à decisão (conhecidos como SAD, nos anos 70), outros tantos foram sendo criados e desenvolvidos, como sistemas de informação executiva (EIS), sistema de apoio à decisão em grupo (GDSS), sistemas de apoio à decisão organizacionais (ODSS). A partir dos anos 90, registrou-se os primeiros conceitos de *data warehouse* e processamento analítico on line (OLAP), *data mining*. A interação do homem com a máquina muda entre esses sistemas, que se complementam na busca de informações úteis para a tomada de decisão (CAZARINI, 2018, p. 8).

¹⁷ Algoritmos, assim, seriam métodos de se precisar respostas em um cenário de riscos, através de fórmulas ou receitas, indicando meios de se executar uma tarefa, solucionar um problema ou realizar julgamentos, tomando-se a decisão mais precisa possível (FRAZÃO, 2021). Com o desenvolvimento tecnológico, os cálculos algorítmicos podem ser realizados na velocidade da luz, através de sistemas de informação da computação, com inserção de gigantescas bases de dados que viabilizam o aprendizado da máquina, através de sequências de ações executáveis para a solução de problemas (FRAZÃO, 2021).

direcionamento adequado de expectativas recíprocas e decisões internas dos sistemas (CRUZ, 2011, p. 92).

Nessa linha, os sistemas sociais, como até aqui descritos, podem se subdividir em diferentes relações intersistêmicas, formando sistemas de interação, organizações e sociedades. Segue esquema revelado pelo próprio Luhmann (1990), para facilitar a compreensão:

Figura 1 - Esquema de compreensão dos sistemas sociais



Fonte: Luhmann (1990, p. 2).

As organizações formam sistemas sociais parciais, que não possuem código de comunicação próprio, mas que se diferenciam a partir do critério do pertencimento, através das vias de comunicação e dos programas que realiza, podendo estabelecer relação com diversos tipos de sistemas funcionais (NEVES, 2005, p. 65). Assim, sejam públicas ou privadas, as organizações são formadas por pessoas que trabalham em estruturas que coordenam ações e comunicações, acoplados aos sistemas sociais. Digamos que um Banco opera no sistema econômico, dentro do sistema bancário; uma empresa aérea, opera no sistema de mercado, dentro do sistema de transporte.

As teorias organizacionais clássicas objetivavam compreender as organizações a partir das técnicas de divisão de trabalho, métodos de gestão, hierarquia de mando; no entanto, somente a visão das organizações como sistemas sociais parciais, autopoieticos, permite a compreensão das organizações como fenômeno complexo (LUHMANN, 2010, p. 352).

As organizações realizam a sua autorreferência, reagindo às irritações e perturbações do seu meio e buscam realizar seus objetivos instituídos. Uma empresa, que busca o lucro, pode reagir ao mercado com mais oferta, ao constatar aumento da

procura e, com isso, aumentar sua própria estrutura. Cuida, ainda, do movimento das demais empresas concorrentes, para não perder espaço de mercado.

No âmbito da gestão interna, as organizações estabelecem programas, voltados a objetivos, metas e condições estabelecidos desde a sua fundação, alterados no tempo pela evolução da organização, realizando processos comunicacionais recursivos a sua história. A comunicação interna e intrassistêmica estabelece os fluxos de trabalho, as regras a serem aplicadas, as metas e condições a serem cumpridas, voltados ao alcance do fim instituído pela organização, com parâmetros autorreferenciais; é a partir da interpretação do ambiente que se formam e se reproduzem a autopoiese da organização e, conseqüentemente, a sua comunicação interna.

No tocante às organizações públicas, com maior interação com o poder político, recebe grande influência do poder sobre as suas operações comunicativas, seja em contexto de sistema social, seja nas organizações. A considerar-se a complexidade e alta diferenciação, em que escolhas decorrem contingências e riscos, a separação entre corpo técnico e corpo político (ou hierárquico das organizações) torna-se mais evidente e importante no âmbito dos sistemas. Assim, o poder¹⁸ nas sociedades complexas não é mais aquele advindo da força física ou hierárquica, mas da diferenciação funcional (LUHMANN, 1985, p. 45).

Para compreensão de todo o caminho da comunicação, é fundamental perceber o contexto multifacetado em que se encontram os sistemas e ocorre a comunicação. Toda comunicação do sistema e das organizações serão interpretadas conforme a estrutura do sistema receptor, que também recebe comunicações de outros. Indo além, a interpretação pode até ser contrafactual, na medida em que se utiliza da sua construção da realidade, suas preconcepções construídas historicamente, para continuar sua operação.

Com as ponderações acima, de que as organizações são sistemas sociais e são operacionalizadas e construídas através da comunicação; de que os sistemas são altamente complexos e que suas relações com outros sistemas geram irritações e ruídos; que para a compreensão e internalização da informação e do ruído, como

¹⁸ Para a contínua evolução dos sistemas, formam-se processos decisórios estruturados, em cadeias de ação catalisadas pelo poder da diferenciação, o que permite a reflexividade do processo de poder. Da mesma forma, uma maior complexidade na formação desses processos implicará em melhores mecanismos de reflexividade e autopoiese sistêmica (LUHMAN, 1985, p. 34). Pela análise da teoria do poder, de Luhmann, a concentração de poder, com redução do processo decisório para a seleção do agir, reduz a evolução do sistema.

processo evolutivo da autopoiese o sistema deve ter estrutura e aumentar sua complexidade; que a comunicação é um processo que demanda seleção, meios e compreensão, não garantida, acredita-se ser possível analisar as características e a realidade da comunicação organizacional e sistêmica no âmbito do INSS, como passa a expor porque tem impacto sobre o problema que se pretende enfrentar e sobre a hipótese de comunicação mais organizada como solução.

2.2 A comunicação organizacional sistêmica a partir do INSS

Antes de se adentrar na análise do padrão comunicacional a partir do Instituto Nacional do Seguro Social, são necessárias considerações acerca das características do sistema previdenciário, dentro do contexto sistêmico da seguridade social, bem como, digressão histórica da criação da autarquia previdenciária, como organização e sistema parcial.

O movimento de políticas de bem-estar social, especialmente a partir da segunda guerra mundial, deu início ao atendimento das expectativas por mais proteção social por parte do Estado, especialmente, frente a riscos de doença e idade avançada na capacidade laborativa para preservação da renda. Basicamente, existem dois modelos mundiais de seguridade social: o modelo de Bismark e o modelo Beveridge (IBRAHIM, 2011, p. 72).

O primeiro modelo surgiu na Alemanha, em 1883, quando, em resposta às inúmeras greves e pressão social, o chanceler Otto Von Bismark apresentou projeto, aprovado pelo parlamento, de seguros sociais, como seguro doença, seguro acidente do trabalho e segundo invalidez e velhice. Exigia a contribuição previdenciária de forma vinculativa ao trabalhador. O segundo modelo surgiu na Inglaterra, através do Relatório Beveridge, o qual trouxe uma base universalista, de seguro social mais amplo, que não demandava vinculação da contribuição previdenciária ao trabalhador (IBRAHIM, 2011, p. 73-74).

A CF/88 (BRASIL, 1988) positivou e inaugurou direitos fundamentais de ordem social, trazendo título específico, pela primeira vez na história constitucional brasileira, elencando diversos direitos, de forma a ampliar o alcance e a importância de direitos já reconhecidos na promulgação da Carta de 1934, então, inspirada no Estado Social da Constituição de Weimar (SARLET, 2021, p. 637).

Em seu artigo 6º, inseriu a assistência e a previdência social como direitos sociais e criou regime constitucional para a seguridade social no artigo 194, que é compreendido como “conjunto integrado de ações de iniciativa do Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. Com perspectiva universal e solidária, fixou regime comum ao tripé da seguridade social e consolidou a perspectiva do bem-estar-social no regime constitucional (SARLET, 2021, p. 715).

A Previdência Social constituiu-se em um dos pilares protetivos da Seguridade Social, e, na forma prevista pelo artigo 201 da CF/88, “está organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória” (BRASIL, 1988). O objetivo do instituto é conferir proteção social aos trabalhadores, funcionando como um seguro público dos riscos relativos às adversidades com perda de renda, devidamente previstos na legislação.

O princípio do contributivo é marcadamente diferenciador das demais políticas da seguridade social, posto demandar que o cidadão verta contribuições previdenciárias para se beneficiar da proteção social então prevista. No entanto, por ser de filiação obrigatória, a contribuição é um dever de todo aquele que possui renda, especialmente em razão do princípio da solidariedade de que os ativos financiem os benefícios dos inativos. Assim, a previdência social gera “dinâmica e concepção própria” no âmbito do “sistema da previdência social” (SARLET, 2021, p. 716).

Quanto à assistência social, prevista no artigo 203 da CF/88, segue a lógica da organização do princípio da solidariedade e do princípio da dignidade da pessoa humana e, diferentemente da previdência social, não exige contribuição e não está organizada num regime geral centralizado, todavia, com descentralização político-administrativa, uma vez que a execução dos programas fica à cargo das esferas estaduais e municipais.

Assim, no Brasil, o sistema da seguridade social adotou modelo misto: no tocante à previdência social, adotou o modelo Bismarkiano, ou seja, que demanda contribuição previdenciária vinculada ao trabalhador; para a saúde e assistência social, adotou o modelo Beveridge, sem contribuição (IBRAHIM, 2011, p. 92).

Quando da entrada em vigor da CF/88 (BRASIL, 1988), vigia a Lei n. 3.807/1960 (BRASIL, 1960), a chamada Lei Orgânica da Previdência Social, que unificou a legislação referente aos Institutos de Aposentadorias e pensões. O Decreto-Lei n. 72/1966 havia unido seis institutos de aposentadorias e pensões da época (IAPM, IAPC, IAPB, IAPI,

IAPTEC), criando o Instituto Nacional de Previdência Social. Foram feitas diversas alterações por diferentes decretos, até a unificação da Consolidação das Leis da Previdência Social, trazida pelo Decreto nº 77.077/1976 (BRASIL, 1976).

Antes disso, o primeiro marco jurídico previdenciário foi a Lei Eloy Chaves, que regulamentou as caixas de aposentadorias e pensões das empresas ferroviárias, em complementação às outras caixas que já existiam. O que se observa é que a evolução histórica da previdência teve “origem privada e voluntária, formação dos primeiros planos mutualistas e a intervenção cada vez maior do Estado” (IBRAHIM, 2009, p. 54).

Vale enfatizar que foi a partir do regime constitucional de 1946, com a Lei Orgânica da Previdência Social, que houve a unificação da legislação securitária, para reunir todos os institutos existentes com o Decreto-Lei n. 72/1966 (BRASIL, 1966) que facilitou a tarefa de administrar a previdência social ao centralizar em única entidade. O objetivo era reduzir despesas e evitar redundâncias no funcionamento, ou seja, estruturas que realizavam atividade similares, concentrando todo o programa num único ente especializado e central, que se operacionalizou com a criação do INPS (IBRAHIM, 2009, p. 59). O INPS, com natureza autárquica, parte da administração pública federal indireta, passou a gozar da autonomia dos entes dessa natureza. Nesse ínterim, a assistência social teve proeminência, especialmente, na área rural, a qual passou a contar com regimes previdenciários (PRORURAL e FUNRURAL), porém, separado da LOPS.

Em 1977, através da Lei n. 6.439/77 (BRASIL, 1977), foi instituído o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, que reorganizou as diversas entidades da previdência, assistência e saúde, como o INPS, INAMPS, LBA, FUNABEM, DATAPREV, IPAPAS, CEME¹⁹. Ao IAPAS cabia a administração do custeio da previdência social e à DATAPREV o desenvolvimento e manutenção de sistemas de informações e processamento de dados da previdência social (IBRAHIM, 2009, p. 61).

O SINPAS, na forma da Lei n. 6.439/77 (BRASIL, 1977), foi instituído de forma vinculada e sob orientação, coordenação e controle do Ministério da Previdência e Assistência Social, com a finalidade de administrar a concessão e manutenção de

¹⁹ Lei n. 6.439/77. Art. 4º - Integram o SINPAS as seguintes entidades: I - Instituto Nacional de Previdência Social - INPS; II - Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social - INAMPS; III - Fundação Legião Brasileira de Assistência - LBA; IV - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor FUNABEM; V - Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social - DATAPREV; VI - Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social - IAPAS. § 1º - Integra, também, o SINPAS, na condição de órgão autônomo da estrutura do MPAS, a Central de Medicamentos - CEME (BRASIL, 1977).

benefícios, prestação de serviços, custeio de atividades e programas, gestão administrativa, financeira e patrimonial.

Após a promulgação da CF/88 (BRASIL, 1988), foi extinto o SINPAS e autorizada a criação do Instituto Nacional do Seguro Social pela Lei n. 8.029/1990 (BRASIL, 1990b), fazendo-se a fusão do INPS e do IAPAs pelo Decreto n. 99.350/1990 (BRASIL, 1990d), reunindo custeio e benefício numa só entidade. Também, extintos o INAMPS, LBA, FUNABEM e a CEME. Criou-se, em paralelo e de forma autônoma, o Sistema Único de Saúde (Lei n. 8.080/1990) (BRASIL, 1990c) e a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei n. 8.742/1993; BRASIL, 1993).

O INSS, quando da sua criação, tinha como competência: “promover a arrecadação, fiscalização e cobrança das contribuições sociais”; “promover a arrecadação, fiscalização e cobrança das atribuições incidentes sobre a folha de salários e demais receitas a elas vinculadas, na forma da legislação em vigor; “gerir os recursos do Fundo de Previdência e Assistência Social”; “conceder e manter os benefícios e serviços previdenciários”; “executar as atividades e programas relacionados com emprego, apoio ao trabalhador desempregado, identificação profissional, segurança e saúde do trabalhador” (Decreto n. 99.350/1990; BRASIL, 1990d). Pelo rol, é possível averiguar a enorme gama de competências atreladas ao INSS, à época. As contribuições previdenciárias eram geridas pela Receita Federal, através da Secretaria da Fazenda Nacional, conforme parágrafo único do artigo 1º.

Considerável alteração se deu em decorrência da criação da Super Receita, em 2007, quando houve a fusão da Secretaria da Receita Federal e a Secretaria da Receita Previdenciária, retirando as competências do INSS relacionadas à arrecadação e cobrança de contribuições previdenciárias.

Atualmente, o INSS é estruturado regimentalmente pelo Decreto n. 10.995, de 11 de março de 2022 (BRASIL, 2022e), ainda com natureza autárquica, desde sua criação, vinculado ao Ministério do Trabalho e Previdência, trazendo no seu artigo 2º as seguintes competências:

I - o reconhecimento do direito, a manutenção e o pagamento de benefícios e os serviços previdenciários do Regime Geral de Previdência Social - RGPS; II - o reconhecimento do direito, a manutenção e o pagamento de benefícios assistenciais previstos na legislação; e III - o reconhecimento do direito e a manutenção das aposentadorias e das pensões do regime próprio de previdência social da União, no âmbito das autarquias e das fundações públicas, nos

termos do disposto no Decreto nº 10.620, de 5 de fevereiro de 2021 (BRASIL, 2022e).

Em conformidade regulamentar, o INSS tem estrutura organizacional complexa, dividida em, basicamente, Presidência, cinco Diretorias (Diretoria de Governança, Planejamento e Inovação; Diretoria de Gestão de Pessoas, Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística, Diretoria de Tecnologia da Informação, Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão), Procuradoria Federal Especializada, Auditoria-Geral, Corregedoria-Geral, Superintendências, Agências e Auditoria Regional.

A principal diretoria, relacionada à atividade fim do INSS, de reconhecimento de direito, manutenção e pagamento de benefícios é a Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão, com variadas competências, entre elas, a de editar atos normativos relativos aos benefícios e aos serviços previdenciários vinculados ao RGPS.

Ao fazer uso da prerrogativa de “editar atos normativos relativos aos benefícios”, o INSS vem disciplinando regras, procedimentos e rotinas para a aplicação das normas de direito previdenciário, desde a sua criação, através de instruções normativas, sendo que, atualmente, está em vigor a Instrução Normativa INSS/PRES nº 128/2022 (INSS, 2022a), que substituiu a IN 77/2015 (INSS, 2015). Além disso, a DIRBEN edita inúmeras portarias, circulares e outros, regulando rotinas procedimentais a serem aplicadas nas operações da autarquia.

Na conformidade do Decreto n. 10.139/2019 (BRASIL, 2019a), “instruções normativas são atos normativos que, sem inovar, orientam a execução das normas vigentes pelos agentes públicos”. Apesar da inviabilidade de se “inovar” no âmbito da Instrução Normativa, percebe-se que esses atos descrevem, detalhadamente, os critérios, requisitos, exigências que devem ser feitos pelo servidor na análise de requerimentos administrativos de benefícios.

A estrutura de atendimento do cidadão e análise de requerimentos administrativos, até o ano de 2018, era realizado de forma territorializada, ou seja, as superintendências, gerências executivas e agências da previdência social atendiam apenas no âmbito das suas respectivas jurisdições. O panorama de aposentadorias em massa de servidores, ocorrido em 2019, fez com que o INSS precisasse alterar seu fluxo de trabalho e estabelecesse o atendimento e análise desterritorializada, o que foi formalizado pela Resolução Conjunta do Ministério da Economia/Instituto

Nacional do Seguro Social/Presidência nº 691, de 25 de julho de 2019 (INSS, 2019), que instituiu as centrais de análise de benefício, com a finalidade de aumento de produtividade, qualidade técnica e melhoria de gestão interna da autarquia. Nessa oportunidade, dividiu-se as CEABS em centrais de análise de benefícios de reconhecimento de direitos e as centrais de análise de benefícios de demandas judiciais.

Esse percurso histórico permite, à luz da teoria dos sistemas, mapear e analisar a comunicação estabelecida a partir da autarquia previdenciária e compreender o INSS como organização do sistema social, que opera um programa finalístico e condicional de um sistema funcional específico, qual seja, o sistema previdenciário, subsistema da seguridade social.

Primeiramente, em termos organizacionais, é necessário destacar o contexto estrutural da autarquia, especialmente dentro do âmbito da Administração Pública Federal. Conceitualmente, administração pública é o elemento central do Poder Executivo, compreendendo o sentido subjetivo, que seriam os entes públicos, órgão e agentes públicos; e o sentido objetivo, que seria a função administrativa e função política que a esta incumbe. Na função administrativa, emana atos administrativos concretizadores da previsão legal e atua como parte das relações a que os atos se referem; na função política, incumbe emanar atos de produção jurídica complementares. Sendo assim, administração pública *lato senso* inclui o governo; e, administração pública *strictu senso* se resume à atividade administrativa, incluindo poder de polícia, fomento e serviço público (DI PIETRO, 2005, p. 56;58).

Essa união de funções políticas e administrativas está abarcada pelo artigo 18 da CF/88 (BRASIL, 1988) ao prever no artigo 18, que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

No dizer de Luhmann (2016), a administração pública não mais realiza a lei em atos concretos, vai muito além, especialmente com a ampliação de suas funções de bem-estar social. A administração pública faz escolhas não previstas, elaborando regulação complementar, razão pela qual “o governo estatal, com sua administração, é, não obstante, de cima a baixo, uma organização do sistema político” (LUHMANN, 2016, p. 578).

Para realizar suas competências constitucionalmente previstas, especialmente do serviço público, pode fazê-lo de forma centralizada (direta) ou descentralizada

(indireta) nos termos da previsão do artigo 37 da CF/88 (BRASIL, 1988). A descentralização política diz respeito à concessão de competências constitucionais que não decorrem do ente central, para os Estados e Municípios, membros da federação. A descentralização administrativa, por sua vez, ocorre no exercício de atribuições do ente central, com o valor jurídico por ele emprestado (DI PIETRO, 2005, p. 362).

A descentralização administrativa, especialmente a descentralização por serviços, funcional ou técnica, ocorre quando a União, Estados ou Municípios criam pessoa jurídica de direito público ou privado, atribuindo a titularidade e a execução de determinado serviço público. As autarquias são modalidades descentralizadas, administrativas por serviços, sendo criadas por lei, constituídas com personalidade jurídica própria, com capacidade de autoadministração (autônomas), especializadas em funções ou atividades específicas, sujeitas a controle ou tutela. O controle ou tutela é realizado pelo ente descentralizador, visando a fiscalizar o cumprimento dos fins institucionais para o qual foi criada (DI PIETRO, 2005, p. 380). As autarquias são autônomas, ou seja, tem capacidade de se autoadministrarem, porém não são autônomas, pois não detém a capacidade de legislar para si.

O INSS é autarquia federal vinculada ao Ministério do Trabalho e da Previdência, o qual foi recriado, recentemente, pela Lei n. 14.261/2021 (BRASIL, 2021e), que alterou a Lei n. 13.844/2019 (BRASIL, 2019d), ao estabelecer “a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios”. Esse ministério é constituído por diversas áreas de competência, relacionadas ao trabalho e previdência, bem como por diversos colegiados, entre eles, o Conselho de Recursos da Previdência Social e o Conselho Nacional de Previdência Social.

O Ministério do Trabalho e Emprego foi estruturado pelo Decreto n. 10.761/2021 (BRASIL, 2021d), prevendo a criação da Secretaria da Previdência, com a subsecretaria de regime geral de previdência, subsecretaria de regime próprio da previdência e subsecretaria de perícia médica federal. O artigo 8º, do referido decreto, traz as competências da Secretaria da Previdência, dentre elas “estabelecer diretrizes e parâmetros gerais para a formulação e a implementação das políticas públicas de previdência social” e “monitorar e avaliar a implementação das políticas e diretrizes pelo INSS”. Percebe-se, pelo rol de competências, diversas atribuições políticas e administrativas, mas totalmente separadas das funções específicas da autarquia previdenciária.

No artigo 21, o Decreto 10.761/2021 (BRASIL, 2021d) delinea as competências do Conselho de Recursos da Previdência, “cabendo julgar os recursos das decisões do INSS nos processos de interesse dos beneficiários”, as contestações e os recursos do FAT, os recursos das decisões do INSS relacionados à comprovação da atividade rural de segurado especial”.

O INSS recebeu a incumbência legal de administrar uma atividade especializada, delineada pelos programas legais estabelecidos para a previdência social, através da Lei n. 8.213/91 (BRASIL, 1991) e Decreto n. 3.048/99 (BRASIL, 1999), bem como para a assistência social, prevista na Lei n. 8.742/1993 (BRASIL, 1993). Opera o programa: “operacionalizar o reconhecimento de direito, a manutenção e o pagamento de benefícios e serviços previdenciários” (Decreto n. 10.995/22; BRASIL, 2022e).

Trata-se, assim, de organização pública que realiza operação específica central: conceder ou não conceder benefícios previdenciários do regime geral (e, em breve, também de todo o regime previdenciário próprio da União). Essa operação faz sentido dentro do sistema previdenciário, subdividido numa operação federal.

O sistema previdenciário, visto de forma ampla, como subsistema da seguridade social, pode ser identificado na sua unidade, com clausura operacional, operando um mesmo código, em qualquer lugar do mundo. O que é comum a todos os sistemas de previdência, que pode ser considerado como redução da complexidade do conjunto de comunicações, que o diferencia dos demais e que tem o benefício previdenciário como código de unidade. Assim, o sistema de previdência opera o direito ao benefício, comunicando o código binário benefício/não benefício²⁰.

O sistema funcional como o previdenciário não opera os valores da dignidade da pessoa humana, ou mesmo da proteção humanitária. Esses valores são traduzidos pelo sistema político e transformados em programas, funcionais e condicionais, previstos na legislação previdenciária, a ser aplicada pelos sistemas (em esquema, se/então). O programa do sistema previdenciário trata da concessão de benefícios, analisados dentro dos critérios pré-estabelecidos para as respectivas operações.

²⁰ Constatou-se algumas discussões na literatura sobre o código binário do sistema previdenciário, indicando-se outras possibilidades, ligadas à inclusão previdenciária, ou à condição de segurado, com o código sócio previdenciário/não sócio previdenciário (SILVA JUNIOR, 2022, p. 257). Conclui-se de forma diversa, uma vez que o sistema previdenciário não comunica nada enquanto não há um pedido de benefício previdenciário: é nesse momento que se realiza a sua autopoiese, de averiguar o que está dentro do sistema e o que está fora. É nessa operação que realiza a sua função e que pode receber demandas do seu ambiente.

Ao analisar o microsistema previdenciário federal brasileiro, em especial o regime geral de previdência social, percebe-se que o INSS opera o subsistema na sua integralidade, com ele se confundindo; tal não exclui a necessidade de se fazer uma análise da autarquia também como organização. Pode-se separar as siglas, para facilitar a análise, INSS-SIS e INSS-ORG.

No caso do sistema previdenciário federal (ou subsistema), que hora chamamos de INSS-SIS, pode-se perceber que é operacionalmente fechado, sendo interrelacionado e interdependente com o sistema político da administração pública federal. Realiza sua própria operação, com autoadministração, com sequência constante, recorrendo às suas próprias normas de funcionamento para interpretar a demanda que lhe cabe. É um sistema auto fortificado na diferença entre o que está dentro e o que está fora.

Por sua vez, é um subsistema autopoietico, pois além de ser operacionalmente fechado, é cognitivamente aberto, podendo reagir a irritações do sistema para melhoria e adaptação de suas operações, aumentando sua complexidade interna, realizando suas operações de forma recursiva e histórica, autorreproduzindo-se.

Nesse sentido, na sua observação de segunda ordem, reconhece a sua autorreferência; constata a sua diferença e a do produto de suas operações, que são únicos em todos os demais sistemas; realiza a sua complexidade; faz a síntese do seu passado histórico para processar as operações no presente; tem sua função diferenciada de todos os demais subsistemas do qual pertence, bem como de qualquer outro sistema parcial da sociedade.

O INSS-SIS reconhece a heterorreferência quando, além de perceber a diferença, comunica-se com outros sistemas, tendo ciência da sua complexidade e da complexidade dos outros sistemas pela observação de primeira ordem e pelos acoplamentos estruturais necessários com outros sistemas interdependentes.

A sua unidade é representada pelo código binário benefício/não benefício. O que é benefício, fica dentro do sistema; o que não é, fica fora do sistema. Tem plena capacidade de se comunicar através do seu código binário, na medida em que é o único subsistema que pode operar esse código. Dessa forma, pode ser reconhecido por qualquer sistema externo pelo código.

Realiza operações com programas formulados pelo sistema político, do qual faz parte como subsistema. Por sua vez, faz o seu próprio esquema das regras que deve aplicar nas suas operações e, de forma recursiva e histórica, prossegue na

aplicação dessas regras e na solução dos seus problemas. O valor embutido nos programas diz respeito à seguridade social, transformada em programa previdenciário de seguro, sujeito à exigência de contribuição por parte dos beneficiários.

O principal símbolo do INSS-SIS, no tocante ao previdenciário, é a contribuição previdenciária; essa determina se há qualidade ou não de segurado, se tem ou não tem direito de benefício, se pode ou não pode entrar no sistema. A contribuição é a porta de entrada, o lado interno da forma, que produz conexão de operações. Toda a análise do INSS-SIS é voltada para a vida de trabalho do segurado, que deve contribuir para obtenção de benefícios.

A legislação mitigou a exigência de contribuição previdenciária para os rurais, fazendo presumir a contribuição, com a comprovação de certos requisitos (trabalho rural, sem empregados, em regime de economia familiar); mas para fins do INSS-SIS, a comprovação do trabalho rural se iguala à comprovação da contribuição previdenciária.

No tocante à assistência, o símbolo é a necessidade. A necessidade é o centro da análise de todo o pedido assistencial, condição *sine qua non* para o pedido. Somente a partir da condição de necessidade o INSS-SIS processa o pedido de benefício assistencial. Um símbolo adicional poderia se aferir a partir da renda.

Apesar de operacionalizar o programa do seguro social previdenciário, não cria as normas fundamentais para realizar esse programa, que advém das leis construídas no cenário político (legislativo), podendo a iniciativa ter origem na autoridade do sistema previdenciário, através do Ministério do Trabalho e Emprego. Assim, está inserido como subsistema, em sistema político, que está acoplado estruturalmente com o Direito. O sistema político está sujeito às pressões da sociedade, que pode pôr em marcha as alterações legais objeto das reivindicações com relativa rapidez, comparativamente com o tempo dos tribunais (LUHMANN, 2016, p. 573).

Ao aprofundar na análise dos acoplamentos estruturais, o INSS-SIS é subsistema interdependente de outros subsistemas, incluindo de outros sistemas parciais. É operado pelo próprio INSS, porém na sua perspectiva organizacional, o INSS-ORG. Isso importa à pesquisa na medida em que é possível, através da perspectiva organizacional enxergar todo o mapa do INSS e suas relações comunicacionais.

Como organização, o INSS opera através de seus servidores públicos, realizando comunicações internas para alinhamento em busca da realização da sua

finalidade: executar o programa do seguro social previdenciário. Assim, as atividades finalísticas desenvolvidas pelos servidores são organizadas para aprimorar a técnica na análise de benefícios. Estando inserida na administração pública descentralizada, constituída como autarquia autônoma, dispõe das possibilidades de gerir seus recursos a partir da aprendizagem interna. No entanto, sua estrutura administrativa recebe influência externa, a partir da nomeação de cargos em comissão, ainda que de servidores, mas que se direcionam para atender demanda política.

No âmbito da administração pública federal, internamente ao próprio sistema da seguridade social, o INSS (como um todo, sistema e organização) tem se relacionado, de forma permanente, com a DATAPREV, com o Conselho de Recursos da Previdência Social, com a Perícia Médica Federal e com a Advocacia-Geral da União. Externamente, relaciona-se, especialmente, com a sociedade, com a advocacia em geral, com o Poder Judiciário, com o Tribunal de Contas da União e com o Ministério Público Federal.

Internamente, no âmbito do sistema de previdência, destaca-se a intensa relação de interdependência com a DATAPREV, uma vez que os sistemas de processamentos de dados são fundamentais para realizar a sua operação, seja através dos seus próprios servidores, seja através de inteligência artificial, com análises de concessão de benefícios automatizadas. Destaque-se que, uma vez desenvolvido o sistema, quem opera para a análise de benefícios é o INSS, não a DATAPREV, que presta serviço de desenvolvimento e manutenção de software, além da administração e processamento do banco de dados.

O relacionamento do INSS com o CRPS se dá em acoplamento estrutural, na medida em que suas decisões estão sujeitas a recurso administrativo, que será processado e julgado pelo CRPS. As decisões do conselho são no sentido de dar provimento ou negar provimento aos recursos dos segurados, que é devolvido ao INSS para cumprimento. A relação é similar com o Poder Judiciário, que recebe as ações judiciais contra o INSS, julgando-as procedentes (ilícito) ou improcedentes (lícito), revertendo a análise administrativa. Ambos configuram formas de resolução de conflitos, através da adjudicação (uma, dentro da própria administração pública; outra, fora). A relação entre ambos, CRPS e Judiciário, é de interdependência, sendo que causam irritações, que podem ser identificadas e, caso o INSS assim entenda e possa satisfazê-las, poderá corrigir e alterar suas operações.

Com a Perícia Médica Federal, constituiu-se novo relacionamento, desde que os médicos peritos saíram da estrutura interna do sistema do INSS²¹, do âmbito da sua complexidade, sendo realocados em outro subsistema. A autarquia é interdependente da PMF na medida em que toda a análise técnica médica depende dessa estrutura externa, tanto a análise da incapacidade laborativa, quanto a análise da configuração do contato com agentes nocivos, para contagem de tempo especial. Os peritos, no tocante à incapacidade, indicam o resultado capaz ou incapaz, de forma total ou parcial, de forma temporária ou permanente. No tempo especial, indicam enquadra ou não enquadra o tempo especial. Assim, os atos de análise de benefícios de incapacidade e de enquadramento de tempo especial passaram a ser atos complexos, posto depender da vontade de mais de um órgão público.

O acoplamento à Advocacia-Geral da União também se dá de forma operacional e estrutural, tanto na elaboração de razões jurídicas na consultoria e contencioso do ente, quanto na resolução de eventos individuais, junto ao Judiciário.

Externamente, além do acoplamento com o Judiciário, destacam-se o acoplamento com a OAB e com o TCU. Com a OAB, o acoplamento é estrutural, na medida em que os advogados privados atendem e recebem as demandas dos segurados, representando-os perante a autarquia em milhares de pedidos administrativos. A relação com a OAB se dá operacionalmente, a cada evento individual²², como, também, estruturalmente, na própria formulação e crítica aos programas e às operações do INSS; se relaciona com a Defensoria Pública da União, que pode ajuizar ações individuais ou coletivas, no interesse dos necessitados, conforme previsão do artigo 134 e seguintes da CF/88 (BRASIL, 1988).

A relação e a comunicação com o TCU, órgão autônomo do Poder Legislativo, dá-se de variadas maneiras, na conformidade das competências constitucionais previstas pelo TCU. Uma delas é o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão pelo TCU, na forma do artigo 71, III da CF/88 (BRASIL, 1988) e Lei n. 8.443/92 (BRASIL, 1992). Para isso, o INSS deve encaminhar todos os atos de concessão de aposentadoria para análise do tribunal de

²¹ A Lei n. 13.846/2019 (BRASIL, 2019e) criou a carreira de Perito Médico Federal, com vinculação ao Ministério da Economia, retirando a maior parte dos médicos da estrutura do INSS.

²² Com a sociedade, o INSS tem acoplamentos operacionais a partir de eventos individuais, iniciados pelos pedidos administrativos, que se encerram quando da comunicação de resultado da análise. De outra monta, dá-se um acoplamento estrutural, tendo em vista o impacto que a sociedade gera no INSS, e vice-versa, pela função de seguridade social, operacionalizada pela autarquia.

contas, que pode anular a aposentadoria concedida. Além disso, o TCU fiscaliza os órgãos da administração pública federal ao realizar acompanhamentos, auditorias, inspeções, levantamentos e monitoramentos. Quanto às auditorias, são de três tipos: operacionais, financeiras e de conformidade. Ainda, todos os servidores que administram recursos públicos, podem ser apontados e julgados pelo TCU. Dessa forma, o INSS deve prestar contas ao TCU, bem como buscar cumprir suas recomendações, objeto de acórdãos e manuais desenvolvidos pela corte de contas.

A relação com o Ministério Público Federal ocorre, inicialmente, na sua obrigação em prestar informações ao ente incumbido constitucionalmente na “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”, conforme previsão do artigo 127 da CF/88 (BRASIL, 1988). Como o MPF tem competência constitucional em diversas esferas, penais, administrativas e cíveis, tem o poder de requisitar informações da autarquia, para fins de instauração de inquéritos, ações civis públicas e ações penais. Por vezes, o MPF ajuíza ações coletivas contra o INSS, buscando melhor atendimento aos segurados, ou mesmo alteração na interpretação da lei previdenciária, com concessão de maior número de benefícios, ou alteração na renda dos segurados.

A análise desses acoplamentos estruturais e operacionais, sejam do sistema previdenciário, sejam da organização autárquica, reforçam ainda mais a diferença do INSS para com os demais sistemas; apenas a autarquia previdenciária pode conceder benefícios e administrá-los. Se é benefício, está dentro do sistema; se não é benefício, está fora. Os acoplamentos geram irritações, surpresas e perturbações das mais variadas no INSS, que vai identificando e processando as informações para fins de mudança nas suas operações, na medida em que sua estrutura permite e possibilita mudança.

A operação do INSS é baseada em processos administrativos, criados a partir de pedidos no seu sistema, que lida com uma variedade complexa de situações fáticas. Os eventos individuais processados formam um corpo somatório de eventos, sobre o qual o INSS recorre para continuar suas operações, e sobre o qual os outros sistemas observam a autarquia. Assim, o INSS realiza uma seletividade de informações, compartilha essa informação a outros sistemas, que podem apreender e compreender, ou não, a informação transmitida. O INSS se comunica com a síntese da sua autorreferência, a partir de suas normas e seu processamento de operações.

A base da comunicação do INSS com toda a sociedade, assim como da administração pública federal, é o Diário Oficial da União, bem como outros meios, como a *internet*, *sites*, cartas, notificações, entre outros. Em cumprimento ao princípio constitucional da publicidade, previsto no artigo 37 da CF/88 (BRASIL, 1988), bem como à legislação, especialmente, a lei do processo administrativo federal (Lei n. 9.874/99, BRASIL, 1999) e a lei de acesso à informação (Lei n. 12.527/2011 (BRASIL, 2011)), é exigida ampla divulgação de todos os atos praticados pela administração pública, determinando-se a “divulgação oficial dos atos administrativos”. Assim, os atos administrativos de relevância para toda a sociedade são publicados no DOU e outros locais para ampla publicização; do INSS, destacam-se as publicações de instruções normativas, que são a base das regras de suas operações.

Quando da comunicação do INSS com os particulares, a partir de atos do processo administrativo previdenciário, como ocorre com toda a administração pública, a comunicação ocorre via intimação, especialmente quando decorre “deveres, ônus, sanções ou restrição ao exercício de direitos”, como previsto na Lei n. 9.874/99 (BRASIL, 1999).

Quando da comunicação interna, com os seus servidores, o INSS faz uso de diversos expedientes. Para fixação de suas regras operacionais, faz uso das espécies admitidas de atos normativos futuros, previstas no Decreto 10.139/2019 (BRASIL, 2019a), portarias, resoluções e instruções normativas. Esses atos, divulgados no DOU, comunicam para toda a sociedade sobre a estrutura e funcionamento do INSS. Para treinamento de pessoal, faz uso de reuniões, manuais, e-mails.

Para a comunicação com os demais sistemas e subsistemas sociais, com quem o INSS realiza acoplamento estrutural, a autarquia faz uso de diversos expedientes, com comunicação escrita e falada. Para comunicação escrita, faz uso do ofício²³ para resposta formal a questionamentos, pedido de informações, esclarecimentos, entre outros. No mais, quando da comunicação falada, realiza reuniões, audiências, entre outros.

A comunicação também é construída, de forma organizacional, a partir da sua autodescrição de complexidade interna, fazendo-se uma síntese de suas operações, para melhor compreensão por parte de sistemas externos, especialmente o Tribunal de Contas da União, em auditorias operacionais. Essa comunicação construída, ou

²³ Na última versão do Manual de Redação da Presidência da República, aboliu-se a figura do aviso e memorando, unificando todos os tipos apenas no ofício (BRASIL, 2018c, p. 27).

elaborada a partir da autodescrição, é fundamental para a limpeza de ruídos internos, não relevantes, que podem causar repercussão na mídia e nos meios de comunicação, bem como para conhecimento mais realista da complexidade da autarquia.

O INSS também realiza a comunicação através de seu sistema de governança, instituído pelas Portarias n. 3.212/19 e 3.213/19 (INSS, 2019), em cumprimento ao Decreto n. 9.203/2017 (BRASIL, 2017a), que estabeleceu a obrigatoriedade de todos os entes públicos federais instaurarem sistemas de governança; ainda em cumprimento ao Decreto 9.746/2019 (BRASIL, 2019b), que prevê a estruturação do sistema de governança da autarquia. Governança pública é conceituada, pelo Decreto n. 9.203/2017 (BRASIL, 2017a), como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017a).

Dessa forma, as comunicações elaboradas e coordenadamente selecionadas podem advir do seu núcleo de governança ao divulgar seu processo decisório e seus números totais; pode advir da sua assessoria de imprensa; pode advir do seu Presidente, quando em comunicação representativa perante outros representantes de sistema, bem como dos demais gestores, gerentes e servidores das unidades da autarquia.

A elaboração da complexidade interna do INSS, pelos demais sistemas, ainda que acoplados, demanda um exercício de heterorreferência comunicativo, não apenas despropositado, mas construído, elaborado, uma vez que o sistema se comunica por suas partes, por cada operação de eventos individuais, que não retratam o somatório geral dos eventos.

O INSS é, portanto, e, até aqui, organização instituída como autarquia que opera um grande sistema funcional, o previdenciário do regime geral. A sua importância para a sociedade é considerável, especialmente, no âmbito da proteção dos direitos sociais e dos diversos riscos inerentes à perda de renda e subsistência. A sua complexidade é muito grande, apresentando diversos acoplamentos estruturais com outros sistemas, com constantes ruídos e irritações que, apesar de identificá-los, não consegue internalizá-los, adequadamente, por diversos motivos, o que passará a expor.

3 O PROBLEMA DA COMUNICAÇÃO SISTÊMICA INTERORGANIZACIONAL

Ao constatar que o INSS é o operador do sistema previdenciário e uma organização pública federal, compreendendo-se o paradigma sistêmico de comunicação, então o objeto está bem definido e caracterizado, pronto para o mergulho mais profundo sobre o problema que a pesquisa pretende compreender, qual seja, a comunicação limitada entre as organizações públicas no âmbito do fenômeno da judicialização da previdência social.

A judicialização ocorre quando se submete ao Poder Judiciário diversas questões com ampla repercussão social e política, evento mais observado, no Brasil, a partir da redemocratização e reavivamento da cidadania, com forte embasamento em uma Constituição Federal abrangente, que politiza o Direito. Demanda um olhar atento para as questões já tratadas no âmbito infralegal, que podem ser deturpadas a partir de uma reinterpretação amplificada por princípios constitucionais, o chamado ativismo judicial (BARROSO, 2012, p. 24-25)

Ocorre que a análise de causalidade da judicialização e o modo de tratamento para a sua mitigação, além dos processos de trabalho para que se dê uma resposta a tempo, é extremamente complexo. Para que haja um processo social de pacificação e tratamento das expectativas, pretendida pelo Direito, especialmente com o Poder Público, é salutar um processo de aprendizado e construção coletiva, que se dirija ao equilíbrio e a redução da litigância.

A judicialização da previdência social já foi objeto de pesquisas, no âmbito do TCU e CNJ, com achados consistentes, sobre as possíveis causas desse fenômeno, o que se passará a delinear. Uma das causas que reiteradamente é identificada tem relação direta com a comunicação limitada.

Como, então, contribuir para que essa comunicação limitada seja alargada, fomentada e compreendida no âmbito sistêmico e, em rede, cujo objetivo seja a construção coletiva de soluções pelo exercício da colaboração entre organizações? O primeiro passo é compreender e se conscientizar sobre o problema.

3.1 As limitações comunicacionais do INSS

A autarquia previdenciária apresenta quadro crônico de judicialização dos seus conflitos; há um número expressivo de pessoas e organizações que adjudicam suas

pretensões resistidas ao Judiciário²⁴. O INSS, há muitos anos, é referido pelo Conselho Nacional de Justiça como o maior litigante no Brasil; como aquele com maior número de ações judiciais.

No relatório dos cem maiores litigantes do CNJ, de 2011, o INSS já era o maior, repetindo os indicadores ao longo dos anos (CNJ, 2012). Apenas em 2022, o INSS ficou em segundo lugar, perdendo posição para a Caixa Econômica Federal em razão do auxílio-emergencial, benefício criado durante a pandemia da COVID.

No painel de grandes litigantes do CNJ, consta o indicador de que o INSS é parte em 17,96% de todos os processos que tramitam na Justiça Federal, entre pendentes líquidos, suspensos e arquivados temporariamente, sendo que, dos novos processos ajuizados nos últimos doze meses, 50% são contra o INSS. (CNJ, 2022a).





Para se compreender melhor as causas e as consequências da significativa judicialização, o Tribunal de Contas da União realizou pesquisa, com levantamento de dados, no período de 09/2017 a 07/2018, o que restou analisado pelo Plenário, através do acórdão TC 022.354/2017-4. Em resumo, o TCU demonstrou que os benefícios judicializados alcançaram um montante de R\$92 bilhões no período, sendo 15% do pagamento total dos benefícios; 51% dos processos tiveram provimento judicial entre 2014 e 2017; o custo operacional da judicialização custou R\$ 4,6 bilhões apenas em 2016; o INSS pagou R\$9 milhões em multas por demora no cumprimento de decisões judiciais. Enquanto um processo administrativo custa R\$894,00, um processo judicial, na época da pesquisa, custava R\$3.734,00 (BRASIL, 2018a). A Tabela ilustrativa apresenta os indicadores:

Tabela 1 - Resumo do TCU sobre judicialização do INSS

²⁴ Não se deve confundir litígio com conflito. Por trás de um litígio (ou disputa), adjudicado ao judiciário, podem existir diferentes e profundos conflitos, não representados e abarcados na adjudicação, que podem permanecer mesmo após a solução da lide. “A disputa não é o conflito, mas uma decorrência do conflito” (COSTA, 2004, p. 178).

O que o TCU encontrou?

Ao final dos trabalhos, as conclusões foram as seguintes:

- 1  **R\$ 92 bilhões em pagamentos de benefícios judicializados**
corresponde a 15% do pagamento total de benefícios
- 2  **51% de provimento judicial entre 2014 e 2017***
- 3  **R\$ 4,6 bilhões de custo processual da judicialização em 2016**
15.899 pessoas (membros e servidores da JF, PGF, INSS e DPU) equivale a 59% do custo operacional do INSS (de 7,8 bilhões)
- 4  **R\$ 9 milhões em multas ao INSS em 2016**
em razão de demora no cumprimento de decisões judiciais

Custos médios em 2016

	Instância administrativa	Instância judicial
Requerimento de benefício	R\$ 894,00	R\$ 3.734,00 *
Perícia médica	R\$ 158,55	entre R\$ 205,93 e 658,61 **

Fonte: Brasil (2018a).

Nessa pesquisa, o TCU também indicou as possíveis causas da judicialização, indicando: i. gratuidade judicial; ii. possibilidade de nova perícia (Judicial x INSS); iii. justiça admite prova testemunhal; iv. divergência sobre normas (Justiça x INSS); v. problemas na legislação; vi. grande volume de requerimentos administrativos; vii. disponibilidade (dois foros - federal e estadual, chegando a 17% dos novos processos em 2016); viii. na via judicial, advogados recebem os honorários do governo; ix. dificuldades de a União prestar defesa adequada; e, x. erros do INSS na análise administrativa (BRASIL, 2018a).

As iniciativas que o TCU indicou na busca de soluções, não atacavam as principais causas levantadas na pesquisa, conforme o Quadro reporta abaixo e elucida melhor compreensão.

Quadro 1 - Resumo do TCU sobre causas da judicialização do INSS

Principais Causas	Iniciativas Verificadas
<ul style="list-style-type: none"> • Gratuidade Judicial • Possibilidade de Nova Perícia (Judicial x INSS) • Justiça admite prova testemunhal • Divergência sobre normas (Justiça x INSS) • Problemas na legislação • Grande volume de requerimentos administrativos • Disponibilidade (dois foros - federal e estadual, chegando a 17% dos novos processos em 2016) • Na via judicial, advogados recebem os honorários do Governo • Dificuldades de a União prestar defesa adequada • Erros do INSS na análise administrativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento de Sistema de Cruzamento de Dados (Marabá/PA) • Criação de Gerenciamento de Contencioso de Massa (2016) • Juizados Especiais Federais (86% dos novos processos em 2016) • Agências de Atendimento a Demandas Judiciais • Criação da Figura da conciliação (Janeiro/2018) • Regulamentações no auxílio-doença e uniformização de procedimentos (2017)
INICIATIVAS NÃO ATACAVAM AS PRINCIPAIS CAUSAS	

Fonte: Brasil (2018a).

O que se quer destacar no acórdão do TCU é o registro de que a divergência entre o INSS e o Judiciário é fonte de judicialização, tanto relativamente à matéria de fato quanto à interpretação das normas legais ou constitucionais, destacando-se o ativismo judicial e a demora na internalização da jurisprudência pelo INSS como problema crônico.

O TCU determinou, então, ao INSS e à Advocacia-Geral da União, mais especificamente, a Procuradoria-Geral Federal, a realização de monitoramento da judicialização, com elaboração de relatórios periódicos, banco de dados, sistemas de informações e “fórum permanente para reduzir a judicialização, conforme se depreende do quadro abaixo que dispõe acerca das recomendações (BRASIL, 2018a)

Quadro 2 - Resumo do TCU sobre decisão no acórdão da judicialização do INSS

O que o TCU decidiu?

- determinou ao INSS que publicasse relatórios periódicos sobre a judicialização, publicasse os nomes dos peritos judiciais e os valores recebidos pelo serviço e criasse mecanismos de acompanhamento das ações;
- determinou ao INSS/AGU/PGF/PGF-INSS que implementassem banco de dados sobre a judicialização para subsidiar ações da Previdência;
- determinou ao INSS/PGF que adotassem soluções para evitar multas judiciais e implementassem sistema com informações sobre a judicialização;
- determinou a unidades do TCU que, em cooperação com diversos entes, instituísem fórum permanente com vistas a reduzir a judicialização.

Fonte: Brasil (2018a).

Outra pesquisa acerca das causas e consequências da judicialização da previdência social foi realizada pelo CNJ, através do INSPER, no ano de 2020.

Realizou-se a análise de 9.253.045 processos administrativos e 593.772 concessões judiciais, no período de 12/2018 a 12/2019. No sumário executivo, destacou-se que “a judicialização da previdência é um fenômeno complexo, amplo e crescente” (CNJ, 2020c), conforme se vê do Quadro abaixo:

Quadro 3 - Principais características das concessões e indeferimentos que contribuem para a judicialização segundo o CNJ

i. 11% dos benefícios foram concedidos judicialmente;
ii. prevalece ações judiciais sobre auxílio-doença, muito focado na perícia médica e no conceito de invalidez;
iii. a maior parte dos indeferimentos administrativos se dá em razão da perícia médica, bem como as concessões judiciais;
iv. entre as negativas administrativas, a maior parte dos segurados são desempregados;
v. nos últimos dez anos, observou-se o aumento do tempo médio de análise de benefícios previdenciários e assistenciais por parte do INSS.

Fonte: Elaborado pela autora (CNJ, 2020c).

No tocante aos processos judiciais, a pesquisa também destacou que: i. houve crescimento de 140% de novos processos judiciais nos quatro anos anteriores, acima do número de processos administrativos; ii. a maior parte dos processos tramitam na Justiça Federal; iii. o TRF4 e TRF5 são os que mais sofrem judicialização; iv. TRF3 seria a menor judicialização; e, v. no âmbito do TRF1 e TRF5, as ações mais frequentes são benefícios assistenciais, aposentadoria rural e salário maternidade (CNJ, 2020c), conforme esquematizado no Quadro abaixo:

Quadro 4 - Causas da Judicialização da Previdência segundo CNJ

i. a condições socioeconômicas locais, como nível de renda e desenvolvimento do mercado formal de trabalho interferem diretamente na intensidade e perfil da judicialização;
ii. parte da judicialização da previdência decorre de problemas de coordenação entre o INSS e o judiciário, especialmente em razão da não incorporação de novos entendimentos jurisprudenciais;
iii. há descompasso entre as perícias do INSS e do Judiciário;

iv. nos últimos dez anos, houve redução do quadro de pessoal técnico e de procuradores do INSS, o que está associado ao aumento do tempo médio de análise de benefícios e judicialização relativamente à demora nas análises da autarquia

Fonte: Elaborado pela autora (CNJ, 2020c).

Percebe-se que em ambas as pesquisas, pontuou-se a comunicação como fonte de judicialização. Na pesquisa do CNJ, no tocante à “coordenação entre o INSS e o Judiciário”, destacou-se em pesquisa quantitativa, que há grande “descompasso entre entendimentos administrativos e jurisprudenciais”, especialmente em razão de que o servidor, ao analisar o requerimento, vincula-se a interpretações dos dispositivos legais fornecidos pela Procuradoria Especializada do INSS, o que nem sempre é atualizado na conformidade da evolução jurisprudencial (CNJ, 2020c).

Exemplifica a pesquisa, no tocante ao descompasso entre INSS e Judiciário, com a situação do Benefício de Prestação Continuada previsto pela Lei Orgânica de Assistência Social. O STF julgou inconstitucional o critério objetivo de um quarto ($\frac{1}{4}$) do salário-mínimo, flexibilizando-o como indicativo de hipossuficiência, mas não como refutação absoluta. No entanto, o INSS continuou a utilizar o critério de forma objetiva. Se por um lado a Justiça não sinaliza uma forma objetiva de conhecer a miserabilidade, por outro, a autarquia não internaliza o entendimento da jurisprudência (CNJ, 2020c).

Outro ponto relacionado diretamente com a **comunicação**, destacado pela pesquisa, seria a divergência entre as perícias médicas da autarquia e do judiciário, que apresentam critérios diferentes para consideração de incapacidade laborativa. Os peritos, administrativo e judicial, são sujeitos a regras e contextos profissionais muito distintos; por outro lado, por vezes, o perito judicial não teria acesso aos laudos da perícia administrativa (CNJ, 2020c).

Em relação à estrutura do órgão administrativo, destacou-se na pesquisa do CNJ que parte da judicialização decorre da limitação do INSS no tratamento da demanda crescente por benefícios, pois houve incremento de requerimentos, com decréscimo do quadro de funcionários e de procuradores de forma acentuada. A limitação estrutural seria causa direta de judicialização com relação ao tema demora no atendimento. Nessa pesquisa, pode-se observar as alterações estruturais do INSS, realizadas em 2019, com a criação das centrais de atendimento e políticas de pagamento de bônus produtividade para os funcionários. Enquanto as centrais teriam

acelerado o ritmo processual, o pagamento de bônus teria propiciado um efeito adverso: aumento das conclusões de indeferimento administrativo, no segundo semestre de 2019 (CNJ, 2020c).

Como conclusões derradeiras e sintetizadas da pesquisa, apontou-se como causas da judicialização:

(i) dificuldades de acesso à instância administrativa para requerer benefícios, (ii) subaproveitamento da via administrativa pelo INSS, (iii) subaproveitamento das informações apuradas no processo administrativo em sede judicial, (iv) pouca permeabilidade do INSS a entendimentos jurisprudenciais consolidados (CNJ, 2020c, p. 13).

A figura abaixo é capaz de ilustrar as causas da judicialização do INSS segundo a pesquisa do CNJ.

Figura 2 - Esquema representativo do CNJ sobre causas da judicialização do INSS



Fonte: CNJ (2020c).

Como enfatizado, as dificuldades de acesso à instância administrativa estão relacionadas com a capacidade estrutural e operacional da autarquia, como a composição dos quadros de pessoal, estrutura de sistemas de informação, regras claras e de fácil interpretação, entre outras questões. Além disso, o INSS vem realizando alterações nos seus fluxos de trabalho, como exemplo a centralização, especialização e desterritorialização (desvinculação com a agência local) parcial dos requerimentos administrativos.

Nesse aspecto, gerencial, percebe-se que o INSS, como sistema organizacional, reage às irritações, alterando suas operações para buscar se adequar às demandas que recebe. No entanto, é dependente da divisão orçamentária da administração pública federal, da iniciativa do poder executivo para realizar concurso, bem como é interdependente de outros órgãos externos para realizar sua atividade fim, como a DATAPREV e a Perícia Médica Federal.

Por outro lado, como destaca o estudo do CNJ, a legislação previdenciária e as interpretações decorrentes, bem como os recursos digitais, não são amigáveis para a população em geral, que depende da advocacia privada para obter maior sucesso nos requerimentos administrativos, o que contribui com a judicialização (CNJ, 2020c). A linguagem utilizada pela autarquia não se comunica com a população em geral; as

informações são transmitidas, mas não ressoam no sistema social, de forma a gerar sentido nos sistemas psíquicos dos indivíduos.

No tocante ao subaproveitamento das informações apuradas no processo administrativo e em sede judicial e da pouca permeabilidade do INSS a entendimentos jurisprudenciais, a questão está parcialmente relacionada com a estrutura da autarquia e capacidade de comunicação de ambos os sistemas: INSS e Judiciário. O processo administrativo previdenciário possui regras procedimentais a serem cumpridas, previstas pela lei previdenciária (Lei n. 8.213/91; BRASIL, 1991) e lei do processo administrativo federal (Lei n. 9.784/99; BRASIL, 1999), bem como pelas instruções normativas da autarquia. Essas regras são impositivas para a administração pública e para os administrados, sob pena de não se conhecer ou não se acolher o pedido.

A qualidade e clareza das informações apuradas no processo administrativo depende, em muito, das razões e fundamentos que o INSS insere nas suas decisões que, em sua maior parte, é padronizada, não deixando claro os verdadeiros motivos do indeferimento administrativo, apesar da previsão do art. 574 da IN 586/2022 (INSS, 2022). Ademais, a viabilidade do INSS em melhorar a qualidade de seus despachos e decisões demandaria estrutura mais preparada (mais servidores, melhores sistemas de informação), além de mais tempo. O prazo de análise do processo administrativo é exíguo, especialmente comparado com o prazo que o judiciário possui para a mesma análise.

Por lei, o INSS teria quarenta e cinco dias de prazo, previstos na Lei n. 8.213/91 (BRASIL, 1991) para analisar um requerimento administrativo, o que se alterou após acordo objeto do termo de ajuste de conduta, realizado no âmbito do Supremo Tribunal Federal, em sede do RE 1.171.152 (BRASIL, 2021g), podendo variar de trinta (30d) a noventa dias (90d). Paralelamente, o judiciário levou, em média, dois anos e sete meses (2a7m) para sentenciar os processos no ano de 2021, conforme dados do CNJ (CNJ, 2022). Considerando o prazo exíguo e desigual que o INSS tem para realizar a instrução e a conclusão do processo com a decisão administrativa, a capacidade de se determinar quais documentos devem ser exigidos do segurado, bem como de analisar, pormenorizadamente, esses documentos, impacta na qualidade da instrução e da análise. Inclusive, a questão estrutural levou o INSS a colocar a justificativa administrativa como “subsidiária” na atual instrução normativa (BRASIL, 2022).

De qualquer forma, ainda que o INSS instrua e fundamente da melhor forma possível, como destacou a pesquisa do CNJ, esse conteúdo é pouco aproveitado pelo Judiciário, que acaba por realizar nova instrução probatória no âmbito dos processos judiciais, revelando a redundância e a menos valia do processo administrativo da autarquia previdenciária.

Aliás, o prazo de análise é fonte de grande judicialização, como destacou a pesquisa, sendo objeto de impetração de milhares de mandados de segurança que solicitam a imediata análise e decisão administrativa do INSS, os chamados fura-fila. O comitê de acompanhamento do TAC, homologado pelo STF, informou que o estoque de requerimentos administrativos, em junho/2022, é de 1.526.461 processos (OAB, 2022). Por conta desse cenário, somente no âmbito do TRF3, no ano de 2020, foram impetrados 10.380 mandados de segurança contra autoridades coatoras da autarquia, para discutir prazo de análise (BRANCO, 2021). Apesar do que estabelece o artigo 22 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (Decreto-Lei n. 4.657/1942; BRASIL, 1942), que impõe a consideração das limitações, obstáculos e dificuldades reais do gestor na interpretação de normas sobre gestão pública, não se leva em conta a estrutura limitada do INSS para conceder segurança contra a autoridade coatora, ainda que este não tenha como proceder de outra forma, institucionalizando o fura-fila e a desigualdade de armas entre os segurados.

Na tentativa de driblar a limitação de pessoal, além de melhor aproveitar os sistemas de informação e inteligência artificial, em 2018, o INSS começou a usar robôs para a análise e decisão sobre concessão de benefício judicial, o que chamou de “concessão automática” (INSS, 2018). Diversos sites de notícias passaram a informar que a análise automática pelo sistema aumentou, sobremaneira, o indeferimento administrativo, uma vez que se baseia, exclusivamente, no Cadastro Nacional de Informações Sociais e no CadÚnico para os benefícios assistenciais (IEPREV, 2022). Ocorre que esses sistemas não foram adequadamente alimentados, especialmente em razão de que a inserção de informações era feita pelo empregador, através da RAIS, posteriormente substituído pelo E-SOCIAL.

A concessão automática através da inteligência artificial revela um acoplamento estrutural entre sistema e inteligência artificial, com problemas de comunicação de dados, que gera judicialização. A leitura de sistemas variados que compõe o universo da vida do segurado, para fins de análise de requisitos de benefícios, demonstra necessidade de difícil realização, o que restará facilitada pela inteligência artificial.

Ocorre que esses sistemas são limitados pela qualidade e completude da inserção dos dados.

Outro problema da judicialização é a defesa dos servidores do INSS, nos Tribunais. Em razão da grande frustração de não obter efeito concreto na implementação das decisões judiciais, o Judiciário busca alternativas de coação, atingindo o servidor. Pesquisa jurisprudencial no site do TRF4²⁵ revela que o INSS teve que recorrer aos tribunais para reverter decisões judiciais que impunham multa diária aos servidores, além de inúmeros ofícios ao Ministério Público Federal para averiguar improbidade administrativa e crimes de desobediência em razão dos descumprimentos de ordem judicial. Nos mandados de segurança impetrados contra o INSS, para imediata análise dos processos administrativos, recaía sobre o servidor a ameaça de crime de desobediência, conforme o artigo 26 da Lei n. 12.046/2009 (BRASIL, 2009). Veja-se o julgado do agravo de instrumento de n. 5020344-30.2021.4.04.0000, em que o relatório destaca trecho da sentença que alerta o risco de “crime de desobediência nos termos do artigo 26 da Lei 12.016/09” (BRASIL, 2021c).

A questão da tentativa de aplicação de multa e imputação de responsabilidade a servidor não é nova, destacando-se julgados do TRF4, que afastam essa responsabilidade quando não há conduta inidônea por parte do servidor, como os acórdãos de agravo de instrumento de n. 5020620-08.2014.404.0000 (BRASIL, 2014d) e n. 5048444-34.2017.4.04.0000 (BRASIL, 2018b). Os riscos de responsabilidade não são baixos, na medida em que o próprio TCU vem se dedicando a auditorias para fins de encontrar falhas ou erros sistêmicos na concessão de benefícios previdenciários. Vale destacar a operação de irregularidades no banco de dados do INSS, descrita no Acórdão 1350/2020, quando se constatou irregularidade em 242 mil benefícios previdenciários, na ordem de 2 bilhões de reais (BRASIL, 2020l).

No tocante à impermeabilidade do entendimento jurisprudencial no INSS, exemplifica-se com a regra dos efeitos financeiros de eventual pedido de revisão administrativa.

²⁵ Em artigo que se debate o impacto do sistema de governança do INSS sobre risco de responsabilidade ao servidor, indicou-se diversos julgados, no âmbito das turmas recursais, em que se discutiu a imposição de multas ao servidor do INSS, bem como pagamento forçado via BACENJUD, em razão de não cumprimento de decisão judicial”. exemplos: 5067910-83.2019.4.04.7100, 5037188-66.2019.4.04.7100, 50375073420194047100, 50357552720194047100; 5038756-20.2019.4.04.7100 (SMOLENAARS, 2022).

O INSS aplica o artigo 586 da IN 128/2022 (INSS, 2022), que estabelece que “os efeitos financeiros do processamento de revisão com novos elementos serão fixados na DPR”, sigla que significa data do pedido de revisão. Esse dispositivo normativo se baseia no Decreto n. 3.048/99 (BRASIL, 1999), especialmente o §4º do artigo 347 e outros. Para o judiciário, mesmo frente a documentos novos, concede-se efeitos financeiros desde o primeiro requerimento administrativo realizado (ou seja, desde a data da entrada do requerimento e não a partir da DPR, apesar da previsão normativa e regulamentar do decreto. Esse tema foi objeto de julgamento em sede de recurso perante a Turma Nacional de Uniformização, como repetitivo, no PEDILEF²⁶ 2009.72.55.008009-9/ SC, tema 102 (CJF, 2013), em 23/04/2013, fixando-se o seguinte entendimento: “os efeitos financeiros da revisão da RMI²⁷ de benefício previdenciário devem retroagir à data do requerimento administrativo do próprio benefício, e não à data do pedido revisional”. O tema não foi internalizado pelo INSS. Nesse aspecto, havia a questão de que a TNU não tem ampla jurisdição, pois não abrange os processos de rito ordinário, razão pela qual o STJ afetou o tema 1124, em 12/2021, que aguarda julgamento (BRASIL, 2021f).

Percebe-se, na questão relacionada à comunicação e autopeiose, quando diz respeito às normas e regras das operações, que o tempo demandado pelo sistema para alterações pode ser significativamente longo. Desde 2013, a TNU já vem aplicando o entendimento de retroagir os efeitos financeiros desde a DER em milhares de processos, o que causa considerável judicialização; no entanto, o INSS não pode alterar suas regras de operação, que não lhe cabem em termos de competência constitucional (contrariar decreto). Até hoje, a regra segue sendo aplicada pelo INSS, tendo sido replicada na atual instrução normativa. A demora não se dá, apenas, no âmbito do INSS: o STJ ainda não julgou o tema repetitivo da questão (tema 1124; BRASI, 2021f).

Esse exemplo, do pagamento retroativo de valores, destaca a possibilidade do Judiciário em não se ater e ampliar os programas fixados pelo sistema da seguridade social previstos nas normas aplicáveis (especialmente se previstas em âmbito de decreto presidencial). O programa prevê que cabe ao segurado realizar o

²⁶ Esclarecimento: PEDILEF é um recurso, chamado de “Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei Federal”, previsto na Lei do Juizado Especial Federal, artigo 14 da Lei n. 10.259/2001 (BRASIL, 2001),

²⁷ RMI significa renda mensal inicial, conforme artigo 219 da IN n. 128/2022 (INSS, 2022).

requerimento administrativo e apresentar todos os documentos necessários para o deferimento do benefício e pagamento da remuneração; assim não fazendo, o pagamento deverá ser feito a partir de nova data (esquema se/então). No entanto, o judiciário amplia o programa em razão de interpretação de valores, aplicando regras de outros programas, ou mesmo princípios abstratos.

No tocante aos processos judiciais relacionados ao benefício por incapacidade, como auxílio-doença e aposentadoria por invalidez, os problemas da judicialização tem diversas causas apontadas pelos estudos mencionados. Um deles é a divergência de critérios entre os peritos médicos, que atuam pelo INSS (oriundos da carreira de Peritos Médicos Federais e os peritos médicos da Justiça. Apesar de a perícia médica, atualmente, não estar dentro da estrutura do INSS, a sua estrutura e funcionamento impactam, sobremaneira, na judicialização contra a autarquia.

Uma das grandes divergências entre o INSS e a justiça, no tocante às perícias, diz respeito à especialidade dos médicos. As normas aplicáveis às perícias médicas do INSS não exigem um médico especialista na doença do segurado, para concluir sobre capacidade ou incapacidade laborativa. Já na Justiça, os Tribunais têm reformado as sentenças quando baseadas em laudo pericial de médico não especializado, determinando a realização de nova perícia médica²⁸. Além disso, na Justiça, não há limites objetivos para a quantidade de perícias médicas que podem ser marcadas: uma vez que a primeira não foi conclusiva pela incapacidade, pode-se marcar outras tantas quantas forem necessárias. Essa questão ensejou inúmeros debates entre a autarquia, peritos médicos e o judiciário, inclusive em razão da limitação orçamentária para pagamento de perícias médicas, que ensejou atraso nos processos judiciais. A irritação sistêmica foi resolvida através de alteração na Lei n. 14.331/22 (BRASIL, 2022i), que estabeleceu requisitos da petição inicial em processos judiciais de benefício por incapacidade, bem como sobre o pagamento dos honorários periciais em juízo, além da possibilidade de perícia médica por teleperícia.

Recentemente, nova alteração legislativa previu a concessão de benefício de incapacidade sem a necessidade de perícia médica previdenciária - Lei 14.441/22

²⁸ O TRF4 tem entendido que a perícia realizada com perito não especialista não cumpre os pressupostos para a formação de prova técnica. Como destaca decisão desse tribunal, “se para um simples diagnóstico ninguém mais abre mão da consulta ao especialista, sendo a perícia um plus, porquanto além do diagnóstico precisa projetar ao futuro a eventual incapacidade, não se pode admitir que seja feita de modo precário e por profissional não especialista na patologia do segurado” (BRASIL, 2022c).

(BRASIL, 2022h), que alterou o art. 60 da Lei 8.213/91 (BRASIL, 1991), dando poderes ao Ministro de Estado do Trabalho e Previdência que “poderá estabelecer as condições de dispensa da emissão de parecer conclusivo da perícia médica federal quanto à incapacidade laboral”. Trata-se de verdadeira alteração de paradigma no tocante à análise administrativa para a concessão de auxílio-doença pelo INSS, posto que a autarquia poderá se ater aos documentos médicos apresentados. Essa legislação pode reduzir a interdependência da autarquia com a perícia médica federal, em alguns aspectos, o que foi motivada pela limitação estrutural da PMF e aumento significativo da demanda, especialmente após a pandemia da COVID.

Durante a pandemia, acirraram-se debates sobre a possibilidade de perícia médica à distância, a chamada teleperícia²⁹. Apesar do Conselho Nacional de Medicina rechaçar a possibilidade, a Justiça marcou e realizou diversas teleperícias, de modo a dar andamento a milhares de processos judiciais. Atualmente, conforme relatório da Subsecretaria da Perícia Médica Federal, em agosto/2022, o estoque de perícias a serem realizadas era de 1.048.547 (SPMF, 2022).

A perícia médica federal é fonte de judicialização também em razão do ruído interno a partir da análise do tempo especial, para fins de concessão de aposentadoria especial, prevista no artigo 57 da Lei n. 8.213/91 (BRASIL, 1991). Por questão de gestão interna da divisão do trabalho entre os médicos peritos, a secretaria de perícias médicas subdivide a distribuição da análise dos Perfis Profissiográficos Previdenciários³⁰ por períodos e não por documento. Tal forma de distribuição de trabalho demonstrou, com maior evidência, que há grande divergência de análise técnica entre os médicos peritos. O índice de concessão judicial da aposentadoria especial era de 65%, quando da pesquisa do TCU, ou seja, do universo de aposentadorias especiais concedidas, 35% eram administrativas, 65% eram judiciais. Em comparação ao índice de concessão judicial geral, que é de 11%, denota-se um grande problema na análise do tempo especial (BRASIL, 2018a). Além disso, o índice não revela o quanto de aposentadorias por tempo de contribuição são concedidos judicialmente em razão de revisão da análise de tempo especial averbado.

²⁹ Debates sobre a realização de perícia através da telemedicina aconteceram no âmbito do Fórum Interinstitucional Previdenciário (TRF4, 2020b).

³⁰ Perfil profissiográfico previdenciário é o documento exigido para a análise do tempo especial, ou seja, para análise de quais períodos podem ser enquadrados como em contato com agentes nocivos, que reduzem o tempo da aposentadoria e podem ser utilizados para a espécie aposentadoria especial (IN 128/1991; INSS, 1991).

O PPP, que é o documento de expedição obrigatória pelos empregadores, desde 01/01/2004, deve constar informações sociais relacionadas ao perfil profissiográfico profissional, que alimenta o sistema SAT, de seguro de acidente do trabalho, bem como fundamenta a concessão de aposentadoria especial. O seu preenchimento inadequado é fonte de muita judicialização (FLORIM, 2022). A expedição do PPP é realizada por documento em papel, com campos de considerável complexidade e diversas possibilidades de preenchimento inadequado. Qualquer erro ou inconsistência no preenchimento do PPP gera o indeferimento do enquadramento do tempo especial, com possível judicialização. Essa questão revela problemas comunicacionais do INSS com a própria sociedade, especialmente com empresas e organizações privadas, além de sindicatos, que não absorveram a rotina de preenchimento adequado do PPP.

Constata-se muita judicialização com relação às operações do Conselho de Recursos da Previdência, especialmente sobre o tempo de remessa do recurso administrativo ao CRPS, bem como o tempo de julgamento demandado pelo órgão. A depender do motivo, a impetração de mandado de segurança pode se voltar contra as diferentes autoridades coatoras dos entes. A ineficiência do CRPS em julgar de forma rápida também decorre no ajuizamento de ações judiciais que poderiam ser evitadas, contribuindo, sobremaneira, para a judicialização (DOCA, 2021).

Outra fonte de judicialização se dá a partir de ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público Federal, em que buscam melhor atendimento, ampliação de direitos ou revisão de benefícios. Essas ACPs podem ser julgadas em determinado âmbito de jurisdição, com efeitos a todos os segurados do Brasil, desde o julgamento do Tema 1.075 pelo STF (BRASIL, 2021h), que declarou inconstitucional o art. 16 da Lei 7.347/1985 (BRASIL, 1985), ao afastar a limitação da competência territorial das decisões judiciais em ACPs. O grande perigo das ACPs é a aplicação de efeitos imediatos, antes do trânsito em julgado (ou mesmo após), envolvendo temas ainda não pacificados ou julgados como repetitivos pelo STJ, obrigando o INSS a internalizar e operacionalizar pedidos com novas regras, não sedimentadas de forma definitiva pelo Judiciário.

Exemplo de ação civil pública que surtiu efeitos antes mesmo do julgamento do respectivo tema no STJ, foi o da aposentadoria por idade híbrida, que tramitou sob o número 5038261-15.2015.4.04.7100 (BRASIL, 2017d). O TRF4, após recurso do MPF, em 09/06/2017, entendeu por ampliar os requisitos da aposentadoria por idade

híbrida, afastando a exigência de atividade rural na data do requerimento administrativo (DER). O STF somente veio a julgar o tema 1007 em 2019 (BRASIL, 2019g), o que levou o INSS a ter que cumprir a decisão judicial da ACP, deferindo pedidos de forma administrativa nos moldes assentados na decisão judicial do TRF4, antes do tema estar definitivamente julgado pelo STJ.

O cenário, então, de alta judicialização gera, não somente, aumento dos custos administrativos para o INSS, mas alto impacto nas suas operações, uma vez que deva aparelhar núcleos de atendimento apenas para cumprimento de decisões judiciais. Mesmo com a centralização do atendimento da demanda por região, através das CEAB-DJs, a autarquia apresenta quadro de extrema dificuldade para cumprir as decisões. Para a Justiça, da mesma forma, a judicialização em massa gera uma sobrecarga nas suas estruturas.

Problema grave ocorreu em 2019, após aposentadorias em massa de servidores da autarquia previdenciária, quando se formou o cenário de não cumprimento de milhares de decisões judiciais pela Central de Análise de Demandas Judiciais³¹ (CEAB-DJ). Conforme Nota Técnica Conjunta de sete Centros de Inteligência da Justiça Federal, o INSS estaria em atraso no cumprimento de 213.661 ordens judiciais, em março de 2020. (SEI/CJF 0115120; CJF, 2020). A partir da iniciativa de algumas superintendências, de forma regional, estabeleceu-se coordenação e cooperação entre os sistemas, o que vai ser abordado no próximo capítulo; no entanto, a realidade nacional continuou ruim, com atrasos. Em agosto/2022, o CNJ divulgou que o tempo médio para atendimento e cumprimento das decisões judiciais pelo INSS era de 9 meses (CNJ, 2022b), o que levou o CNJ e o INSS a buscar solução na inteligência artificial, com integração de sistemas entre a autarquia e o judiciário.

Ao considerar que a comunicação dos sistemas funcionais ocorre a partir da interpenetração com sistemas psíquicos, fazer a seleção da informação, comunicar e transformar em sentido, de um ponto a outro, demanda que o processo comunicativo não se interrompa nunca; que uma comunicação leve à outra, testando se a comunicação anterior foi compreendida. O processo de apreensão da realidade do

³¹ As Centrais de Análise de Demanda judiciais foram criadas para centralizar todo o atendimento das demandas judiciais, ou seja, cumprimentos de decisões judiciais, no âmbito de cada superintendência regional do INSS, conforme previsão da Resolução 691/2019 (INSS, 2019).

ambiente faz com que o processo comunicativo seja deveras moroso, dependendo da síntese para sua maior eficácia (LUHMANN, 2016b, p. 167-168/415)

Outra dificuldade é a difusão da comunicação, que pode ser feita por temas, que sintetizam e organizam as informações. Essa comunicação demanda grande esforço para que a compreensão seja dada sobre a visão sistêmica realista, construída por aqueles que participam do sistema. De qualquer forma, haver comunicação não quer dizer entendimento ou concordância; o conflito sempre é uma possibilidade a partir dos processos comunicativos. (LUHMANN, 2016b, p. 188-442)

A falta ou problema de comunicação pode se dar no âmbito interno de cada sistema, entre os sistemas psíquicos que operam as demandas e ações, bem como entre sistemas. As causas da judicialização, então relatadas nesse capítulo, podem ser classificadas como possíveis de tratamento sistêmico, a partir da comunicação, ou de difícil resolução, por não serem internalizáveis. Em razão disso, avaliar as expectativas dos terceiros observadores perante a autarquia previdenciária, que é fonte de judicialização, pode favorecer à construção da hipótese.

3.2 A frustração de expectativas generalizadas

Como já destacado, o INSS, sendo órgão de execução da política pública voltada à seguridade social, especialmente, da previdência e assistência social, realiza operações voltadas para a sua missão, de fazer funcionar a concessão de benefícios, no sistema previdenciário. Não é a autarquia que define as leis ou decretos, com previsão de direitos; esses advêm do legislativo e do governo (poder político). Toda a comunicação que o INSS realiza é baseada no código benefício/não benefício, pois essa é a sua operação de base, que sintetiza a sua complexidade.

Da mesma forma, no tocante ao aspecto organizacional, a estrutura e o orçamento do INSS tampouco são definidos pela autarquia, sujeitos a planejamento, propostas e iniciativas do executivo, com aprovação na lei orçamentária pelo legislativo. Assim, a autarquia não pode dispor e decidir quando aumentar sua estrutura, fazer concurso público, entre outros, podendo, dentro da sua autonomia administrativa, fazer o melhor uso possível a partir da estrutura dada.

A principal expectativa do demais sistemas, observadores das operações do código do INSS, em relação à autarquia, é a de que opere na conformidade da legislação e consiga atender a demanda em tempo hábil. No entanto, a interpretação

da leitura do texto da lei pode alcançar variados sentidos, extensivos ou ampliativos, fazendo-se uso de diversas técnicas de hermenêutica do direito; especialmente a interpretação baseada em princípios abstratos, gerada a partir do movimento do ativismo judicial, que se verá mais adiante.

Ao considerar-se que o INSS opera e executa sistema altamente sensível em termos humanitários, diversos conflitos advêm a partir da formação de expectativas normativas, especialmente que não condizem com a realidade, ainda mais com a realidade do que se pode esperar da autarquia previdenciária.

As pessoas inseridas em determinado contexto social complexo e contingente, onde se tem cada vez mais possibilidades de escolha, múltiplas funções e especialidades, moldam suas expectativas conforme o meio em que vivem suas experiências. Seja em qual contexto for, em pequenos grupos ou em complexos sistemas, o ser humano tem múltiplas expectativas sobre o mundo circundante e sobre o comportamento do outro. Inclusive, tem expectativas das expectativas, ou seja, imagina e se antecipa ao que o outro espera dele.

O acolhimento constitucional de políticas de bem-estar social criou expectativas de Estado protetor e provedor, demandando-se eficácia cada vez maior dos direitos fundamentais, especialmente aqueles voltados ao direito de prestação. Porém, quando a CF/88 (BRASIL, 1988) optou, expressamente, pelo modelo misto, fixando a obrigatoriedade de contribuição para a previdência (Bismark) e a universalização máxima da assistência e saúde (beveridge), deu claros limites para o alcance do seguro social previdenciário.

No entanto, as expectativas sociais não foram plenamente atendidas com condições sociais ruins e muita pobreza. Dessa forma, apesar de muitas expectativas normativas não terem sido selecionadas pelo Poder Político, permanecem vivas na sociedade. O modelo bismarkiano é considerado, por muitos doutrinadores do Direito, como contraditório e ultrapassado, uma vez que não é universal em seu sentido mais estrito, gerando ineficiência e inadequação protetiva (IBRAHIM, 2011, p. 92). Ademais, as sistemáticas de interpretação restritiva dos direitos, bem com as regras de atualização e manutenção de benefícios, especialmente frente ao avanço do valor real do salário-mínimo, geram muitas frustrações das expectativas, ou seja, geram conflitos.

Essa insatisfação ao não acomodar expectativas normativas, que apesar de não institucionalizadas, não foram esquecidas, acabam fomentando movimento de

ampliação de direitos, através do chamado ativismo judicial³², que faz uso de ponderações principiológicas constitucionais, como da “dignidade da pessoa humana”, para possibilitar maior proteção social, ou mesmo, de interpretação da natureza das normas, para classificação como previdenciário (com contribuição) e assistencial (sem contribuição).

Exemplo claro de ativismo judicial que impactou o INSS foi a ampliação da previsão legal, de pagamento de adicional de 25% sobre o benefício de aposentadoria por invalidez, a todos os benefícios previdenciários, no julgamento do tema 982 pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ, 2018). Nos fundamentos, o STJ enquadrou o artigo 45 da Lei 8.213/91 (BRASIL, 1991) como de natureza assistencial, destacando-se que o dispositivo legal teria como objetivo a “necessidade de assistência permanente de outra pessoa” o que poderia ocorrer em todos os benefícios previdenciários (BRASIL, 2018d). Com essa alegação, bem como conjugando com outros fundamentos, como assinatura de pactos e convenções de direitos humanos e princípio da dignidade da pessoa humana, o STJ ampliou o alcance da letra da lei (BRASIL, 2018d). O julgamento do tema 982 do STJ foi revertido no STF, no julgamento do tema 1.095, quando declarou a inconstitucionalidade do acórdão, uma vez que “somente lei pode criar ou ampliar benefícios e vantagens previdenciárias” (BRASIL, 2021b, p. 2). Esse tema gerou o ajuizamento de milhares de ações na Justiça, sendo que a interpretação dada por longos anos pelos tribunais contribuiu sensivelmente para a judicialização.

Mais um exemplo de ativismo judicial, por parte do judiciário, acolhido pelo STJ, foi a tese da desaposentação. Pela interpretação do §2º do artigo 18 da Lei n. 8.213/91 (BRASIL, 1991), uma vez concedida uma aposentadoria, o segurado que continuasse trabalhando não se beneficiaria de outros benefícios em razão do exercício da atividade laborativa. No entanto, a expectativa normativa dos sistemas, frente à seguridade social, é a de que seja dada a melhor renda possível ao segurado, com o cálculo mais benéfico, de forma a garantir a melhor condição de vida aos segurados. Assim, fazendo uso de fundamentos abstratos, o STJ, no julgamento do tema 563 (BRASIL, 2013), abriu a possibilidade de o segurado renunciar ao benefício de aposentadoria, para em novo requerimento, computados os salários de contribuição do período em atividades posteriores ao primeiro jubramento. Posteriormente, o STF

³² Barroso (2012, p. 22) explica que “ativismo judicial é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance”.

reverteu o acórdão, no julgamento do tema 503, destacando que “somente lei pode criar benefícios e vantagens previdenciárias” (BRASIL, 2020b, p. 01).

O ativismo judicial pode ser considerado ruído intersistêmico, gerado pela frustração de expectativas normativas generalizadas, que não pode ser transformado em informação pelo sistema inserido na administração pública, posto não identificar na sua autorreferência a possibilidade de se basear em princípios abstratos para fundamentar decisões administrativas, enquanto o judiciário pode fazê-lo.

Outro tipo de ruído intersistêmico, entre INSS e Judiciário, não passível de ser internalizado pelos sistemas, ocorre no tocante à produção de prova. No âmbito administrativo, o INSS é atrelado à legislação do processo administrativo federal e à Lei n. 8.213/91 (BRASIL, 1991), que estabelece procedimentos, prazos e exigências ao segurado, sob pena de não ter seu benefício reconhecido. No âmbito do processo judicial, as normas aplicáveis são as do Código de Processo Civil, em que se permite provas através de amplo e exemplificativo rol. As possibilidades se ampliam quando em âmbito judicial; inclusive o tempo, pois o judiciário não tem prazo para finalizar o processo judicial. No mais, as exigências do INSS são, constantemente, flexibilizadas pelo judiciário, sob diversos fundamentos, como a inversão do ônus da prova e o princípio do *in dubio pro misero*³³.

Com a leitura desse panorama de demandas e exigências contra a autarquia previdenciária, aproveitando-se do panorama sistêmico descrito, percebe-se que muitas das expectativas normativas são endereçadas para o sistema errado, não se realizando a heterorreferência de forma adequada. A geração de litígio como forma de tratamento de problemas sociais, críticas aos programas do sistema da seguridade social e previdência social e não concordância com a seleção realizada pelo sistema político, frente às contingências ocorridas, trazem grande ineficiência ao judiciário e ao INSS.

A transformação do valor, seguridade social, para a estrutura de programas da previdência social, é obra do sistema político, que estabelecem as regras do jogo que serão aplicadas pelo INSS. Cabe à autarquia, por obrigação constitucional e legal, especialmente pelo princípio da legalidade, operacionalizar a execução do programa,

³³ O princípio *in dubio pro misero* é uma construção jurisprudencial que inverte o ônus da prova em desfavor do INSS, para beneficiar o segurado, considerado o miserável da relação. O TRF4 destaca que “persistindo dúvida razoável quanto à questão controversa trazida aos autos, é devida a aplicação do princípio *in dubio pro misero*” (BRASIL, 2022d).

não podendo alterar as regras que o rege. Todas as ações relacionadas ao programa, à legislação, que não estejam sob o jugo do próprio INSS, como detalhamento de aplicação da lei em instrução normativa, foge do seu âmbito como autorreferência e possibilidade de aprendizado frente à observação e formação da heterorreferência.

Poder-se-ia dizer que o INSS teria herdado todo universo da seguridade social, razão pela qual responde por todas as opções programáticas realizadas pelo sistema político; esse pensamento é fonte de grande ineficiência e judicialização agigantada contra a autarquia previdenciária, que não consegue realizar suas operações de forma adequada, para dar vazão a demanda que não está internalizada na sua complexidade sistêmica. Isso porque as demandas judiciais individuais podem ter as mais variadas interpretações, gerando um movimento predatório de ajuizamento de ações.

A questão do ativismo judicial, muito debatida pela doutrina e debates acadêmicos, destaca o problema do magistrado que não quer se limitar ao seu papel de aplicação do Direito ao caso concreto, a partir do momento em que o magistrado aplica diretamente a Constituição Federal em situações não contempladas pelo legislador; declara a inconstitucionalidade de leis com base em critérios pouco rígidos; e impõe condutas e abstenções ao executivo no tocante às políticas públicas, está atuando de forma ativista, no âmbito judicial, colocando em risco a legitimidade democrática. O ativismo gera a politização da Justiça e não considera a limitação da capacidade institucional do Judiciário (BARROSO, 2012, p. 22).

Gico Jr. ressalta que a relação Estado-Juiz pode ser vista pelo problema principal-agente³⁴, uma vez que o Estado estabelece a estrutura institucional do Direito, a ser aplicada, e adjudica ao Juiz o papel de aplicar essa estrutura previamente estabelecida. No entanto, o Juiz pode querer agir em conformidade com seus interesses pessoais, na realização dos seus valores e aplicar o Direito a partir das suas próprias preferências, o que violaria os princípios democráticos de Direito e frustraria a função social do processo (GICO JR., 2020, p. 71).

³⁴ Gico Jr (2020, p. 34) explica que “um problema principal-agente ou um dilema de agência surge quando alguém (o principal) contrata um terceiro (o agente) para desempenhar uma atividade em seu nome e, obviamente, no seu interesse, mas, em função da existência de uma assimetria de informação (risco moral ou seleção adversa) o agente pode agir de forma diversa da desejada pelo principal (conflito de interesses)”. Explica ainda que risco moral acontece quando alguém age de forma contrária ao interesse do principal depois da contratação, em seu próprio interesse; seleção adversa seria a contratação de alguém sem todas as informações necessárias, apesar do agente possuí-las de forma reservada e, caso o principal soubesse das informações, não efetuar a contratação.

Uma vez que o Judiciário faz uso de expedientes que o INSS não pode fazer uso, como ampla produção probatória, perícias médicas com especialistas, prova oral em detrimento da prova material, fica evidente que não há paralelismo legal e processual, posto que o INSS age baseado num conjunto de leis diferentes do Judiciário; a autarquia não pode invocar princípios constitucionais e processuais, diferentemente do Juiz. Nesse aspecto, é possível concluir que o Judiciário, quando faz uso de códigos diversos e estranhos ao sistema do Direito (lícito ou ilícito), bem como ao seu próprio programa (Se/então), adotando o código do sistema político (poder/não poder)³⁵, acaba por deixar um amplo espaço de incerteza e insegurança jurídica para o INSS, especialmente para o sistema previdenciário, com consequências sistêmicas de alto impacto, advindas do ativismo judicial.

No mais, fica evidente que a escolha do legislador não é respeitada, em termos de alocação de recursos e de justiça redistributiva; o Judiciário busca fazer a justiça sob outros critérios ao fazer nova alocação de recursos e determinar justiça comutativa. Como Justiça Comutativa se entende aquela advinda da adjudicação individual, sem visão sistêmica; justiça redistributiva, aquela em que se visa distribuição equânime e pré-estabelecida de riquezas entre todos (LIMA, 2016, p. 699). A insatisfação política deve ser encaminhada ao sistema político; ao juiz que, por vocação, está preparado para a microjustiça do caso concreto, que não tem capacidade de entender os efeitos macrossociais de suas decisões, deveria restar a aplicação da lei (BARROSO, 2012, p. 29).

Em contexto sistêmico, o impacto das ações individuais contra o INSS, analisadas e julgadas em desconformidade com o conjunto normativo aplicado pela autarquia, é duplamente negativo: sobrecarrega o ente público e não provoca as irritações desejáveis numa análise crítica da autopoiese. O INSS não produz as leis e está atrelado às mesmas. Por sua vez, a decisão em alocar recursos públicos, visto sob o panorama de apenas um caso concreto, não faz realizar o impacto sistêmico e de longo prazo, porém se abrem as consequências complexas e contingentes da seleção realizada pelo Juiz em milhares de ações individuais.

³⁵ Neves (2005, p. 81) explica que o Direito, através do sistema político, recebe novos programas a serem implementados no seu código lícito ou ilícito, pelo sistema do judiciário. Essa perspectiva normativa é um processo sobrecomunicativo deliberadamente elaborado para direcionar irritações através de leis ou atos jurídicos a outros sistemas à escolha do legislador. Explica ainda que, quando há uma “hiper-jurisdicalização da vida social”, há a utilização de vetores de poder pelo judiciário.

Outro ruído sistêmico que costuma se realizar sem a formação adequada da heterorreferência, ocorre entre o Poder Político e o INSS. Quando o sistema político resolve tomar medidas para responder às irritações do sistema social, ou mesmo do sistema do Direito, pode alterar a legislação aplicável pelo INSS, com novos programas a serem executados. Pode criar benefícios, como a aposentadoria da pessoa com deficiência (LC 142/2013; BRASIL, 2013); pode determinar programas de revisão em massa, como a operação pente fino (Lei n. 13.846/2019; BRASIL, 2019e); pode aprovar emenda constitucional de reforma da previdência, como a EC 103/2019 (BRASIL, 2019c). Muitas dessas alterações de programa são direcionadas para cumprimento, de imediato, pela autarquia, que passa a autoproduzir novas regras e esquemas para o seu funcionamento, sem o devido tempo de maturação e organização adequados.

Assim, o acoplamento estrutural com o sistema político é de grande complexidade e acarreta inúmeras dificuldades operacionais, especialmente, frente à falta de heterorreferência do sistema político com o INSS, incidindo em judicialização. Ao se determinar a realização de profundas alterações, em tempo recorde, não se reconhece que a autarquia tem estrutura limitada, precisa de tempo para aprender novas operações e, principalmente, tempo para adequar estruturas que não estão na sua governança, como os sistemas de informação.

Quando da reforma da previdência pela EC 103/2019 (BRASIL, 2019c), aprovada em 12 de novembro de 2019, o INSS teve que aplicar o novo regramento de forma imediata, a todos os novos requerimentos administrativos, fazendo-se a distinção entre regras transitórias, regras de direito adquirido, e regras de novos direitos. A maior parte dos dispositivos da EC 103/2019 (BRASIL, 2019c) entraram em vigor na data da sua publicação, sem a prévia adaptação dos sistemas do INSS, essenciais para concessão e cálculo de benefícios, que levaram meses para serem implementados pela DATAPREV, conforme diversas notícias veiculadas pela mídia (CAVALLINI, 2020). Nesse ponto, a crise dentro da autarquia já estava configurada com aposentadorias de servidores, estrutura de pessoal e de sistemas de informação limitados.

Outros exemplos se seguem no impacto da formulação da política pública, pelo governo federal e legislativo, na administração do INSS: antecipação do auxílio-doença (COVID); repasse da administração do Seguro-defeso; decreto de

centralização da administração do regime próprio dos servidores federais, entre outros.

Nesse cenário, no início do ano de 2020, estava implantado o caos no INSS, pela falta de reflexividade sobre a capacidade da estrutura da autarquia nas alterações normativas aprovadas, gerando grande judicialização. E, como problemas já sobravam, em março de 2020, com a pandemia, outros problemas surgiram: continuidade do trabalho dos servidores em suas residências; atendimento aos segurados; processar os benefícios de auxílio-doença sem a respectiva perícia.

O último movimento do sistema político, com alto impacto no INSS e gerador de judicialização, ocorreu a partir do início da unificação dos processos de aposentadorias do regime geral e do regime próprio no âmbito da autarquia previdenciária, a partir do Decreto n. 10.620/2021 (BRASIL, 2021a). Com a mesma estrutura deficitária, o INSS vai assumir outra enorme missão de centralizar a análise das aposentadorias do regime próprio, dos servidores públicos, de mais de 168 autarquias e fundações federais, além da própria União.

A governança do INSS sobre o acoplamento com o sistema político pode ser limitada, frente ao cenário de que cargos importantes são de livre nomeação pelo Presidente da República, como o de Presidente do INSS e de diretores, conforme previsão do Decreto n. 10.995/2022 (BRASIL, 2022e). Esse aspecto legitima propostas do governo federal, que teriam a concordância do INSS (ou de seus diretores), mas que não representa a experiência, a história e a integridade do sistema da autarquia previdenciária. Essa convivência entre sistema político e sistema administrativo dentro de um ente público, que deveria ser dotado de autonomia administrativa, pode, como sói acontecer em certas ocasiões, comprometer a gestão e tecnicidade da análise das propostas do ente.

O sistema político acaba por institucionalizar expectativas normativas, endereças ao INSS, sem fazer a reflexão do impacto e consequências dos projetos aprovados. A diferenciação entre corpo político e corpo técnico (administrativo) é essencial para a fixação de expectativas especializadas e adequadas para a sustentabilidade das organizações, legitimados pelo consenso valoral da seletividade histórica dos sistemas (LUHMAN, 1985, p. 45).

A tomada de decisões políticas sem consideração com o entorno e a realidade de outros sistemas, atropelando e inviabilizando as melhores escolhas seletivas, através de processo histórico de experiência, pode propiciar a ruína ou, até mesmo, a

corrupção sistêmica. No entanto, nas palavras de Luhmann (2016b, p. 437), “a burocracia é, como se sabe, um sistema com uma sensibilidade muito pequena para a perturbação”.

Os terceiros observadores acabam tendo dificuldade de compreender a complexidade desse cenário de múltiplos relacionamentos intersistêmicos da autarquia previdenciária, não formando a heterorreferência adequada, com formação de ondas de ruído das mais variadas naturezas.

Cenário que gerou grande dificuldade de compreensão foi o processo de desterritorialização do atendimento e da análise de requerimentos administrativos no âmbito do INSS. Antes disso, superintendências e agências da previdência social comunicavam-se com os demais sistemas, também de forma territorial. Entre uma unidade da Justiça Federal e uma agência da previdência social, com a participação da unidade local da Advocacia-Geral da União, poder-se-iam ter diversos acertos, os mais variados, de fluxo de trabalho. Desde o prazo e a juntada de processos administrativos, apresentação de informações, cumprimento de decisão judicial, fluxos de perícias médicas, audiências de conciliação, poderiam ser combinados entre as centenas de unidades do INSS no território brasileiro. Assim, o sistema parcial do INSS subdividia-se em outros subsistemas, com relativa autonomia.

Quando da centralização e desterritorialização do atendimento e análise, a formação do ruído e irritações se mostrou latente, ante a inviabilidade de se uniformizar, de imediato e de forma consensual, os diversos fluxos de trabalho estabelecidos, com realidades muito distintas. A prática comunicacional repartida entre pequenas subestruturas dos sistemas, gerou diferentes regimes de cooperação e de fluxos diversos para internalização pelo INSS.

A partir da centralização administrativa em unidades maiores, passou-se a verificar um movimento para buscar tratamento uniforme, formando-se, com maior latência, a necessidade da autarquia em proceder comunicação sistêmica, sintetizadora de sua complexidade, para obter maior compreensão, confiança e colaboração dos demais sistemas interdependentes. No entanto, esse movimento de comunicação sistêmica foi deveras limitado, gerando problemas no âmbito judicial.

Exemplo dessa situação é o atendimento do cumprimento de decisão judicial. Antes da criação da CEAB-DJs, cada APS tinha seu fluxo estabelecido com a respectiva unidade da Justiça Federal, no âmbito da sua jurisdição. Quando da centralização do atendimento pelas CEAB-DJs, na competência da superintendência,

os problemas se avolumaram em razão da dificuldade interna e externa: internamente, pelos diferentes modos e fluxos de trabalho aplicados pelos servidores públicos; externamente, pelos diferentes acertos e regras estabelecidas entre os envolvidos.

No entanto, ainda que esse risco de comprometimento da continuidade do serviço estivesse latente, não houve comunicação sistêmica prévia, na conformidade das exigências dos sistemas de governança pública; não se discutiu as vantagens e desvantagens da unificação; não se comunicou o risco aos impactados; não se obteve a opinião dos terceiros observadores e sistemas interdependentes acoplados; não se construiu redes de colaboração, previamente, como interoperabilidade de sistemas de informação.

A alteração da rotina operacional do INSS, no tocante à centralização das demandas, foi alterada da noite para o dia para o observador externo, ainda que tenha havido reuniões e construção coletiva de forma interna. Sem a comunicação sistêmica prévia, a obtenção de colaboração posterior é extremamente dificultosa, tendo-se estabelecido o caos no atendimento das demandas de análise de reconhecimento de direitos e nas demandas de cumprimento de decisões judiciais, situação que continua caótica, desde a criação das CEAB-DJs em novembro de 2019.

Ocorre, então, a formação, não realista, da realidade heterorreferente e de expectativas normativas generalizadas por parte dos sistemas acoplados, com alto nível de frustração, que não conseguem compreender a complexidade, tampouco colaborar de forma a propiciar o melhor funcionamento possível no que tange às interdependências.

Outro acoplamento estrutural com presença de ruído intersistêmico entre INSS, AGU e CRPS, no tocante ao mérito da análise para concessão de benefícios, tem-se o CRPS, ao julgar recursos administrativos, o qual não se atém aos limites da instrução normativa da autarquia previdenciária, podendo ter entendimentos diversos. Por sua vez, a AGU pode estabelecer entendimentos diversos com o INSS, a partir da internalização da jurisprudência pacífica, através de pareceres referenciais que autorizam a realização de acordo judicial, na conformidade da Portaria 498 da Procuradoria-Geral Federal (AGU, 2020).

Outra fonte de ruído advindo de expectativas do terceiro observador reflete no ajuizamento das já mencionadas ações civis públicas, pelo Ministério Público Federal ou Defensoria Pública Federal, seja no âmbito do atendimento ao público, prazos de atendimento, reconhecimento de direitos e revisão de benefícios. Como já destacado,

antes do julgamento do tema 1.075 pelo STF (BRASIL, 2021h), cada ACP era julgada e seus efeitos ficavam circunscritos no âmbito da competência jurisdicional do julgador. Ocorre que a legislação federal, bem como a organização da autarquia federal, cindia-se na conformidade de efeitos de diferentes ACPs, a depender de qual parte do país fosse aplicada a mesma legislação. Assim, o INSS tinha que internalizar julgados e determinar o reconhecimento de direitos de forma distinta em cada jurisdição. Há tendência de uniformização, na medida de se ajuizarem ACPs nacionais, com efeitos nacionais. No entanto, frente à existência de diversas coisas julgadas, o INSS tem que lidar com regimes jurídicos distintos, dentro do território nacional.

Destaca Luhmann que a crescente complexidade da sociedade demanda a distinção, cada vez mais acentuada, entre expectativas cognitivas e expectativas normativas, separando-se o ser do dever ser, a verdade do direto, evitando-se riscos estruturais a possibilitar a evolução da complexidade interna dos sistemas normativos (LUHMANN, 1983, p. 58).

Na formação das expectativas cada vez mais especializadas, com a crescente diferenciação funcional, deveriam diminuir as expectativas gerais, de validade comum, focando-se em na gama de expectativas específicas. Assim, apenas o próprio sistema, em sua autorreferência e autopoiese, conseguiria fazer uso do recurso histórico; compreender e sintetizar a complexidade interna, sem formar expectativas irrealistas; no entanto, para todo o sistema, existe um ambiente externo, onde se encontra a sociedade, outros sistemas e o terceiro observador (LUHMANN, 1983, p. 86).

O terceiro observador, que não participou na formação, e não participa da operação do sistema superespecializado, não consegue mais ter expectativas normativas adequadas, tendendo a “expectativas generalizantes, exageradas” (LUHMANN, 1983, 87).

O cenário de acoplamentos complexos ainda recebe o agravante das informações e ruídos advindos dos sistemas de comunicação em massa. Com o uso da tecnologia difusora da comunicação, permitiu-se um distanciamento entre o emissor e o receptor dessa, gerando a criação de sistemas específicos de difusão dos meios de comunicação. Esse distanciamento gerou alto grau de liberdade de comunicação, com um excedente de possibilidades comunicacionais, que somente

pode ser selecionado por um sistema auto-organizado e que reconstrói a realidade que lhe é própria (LUHMANN, 2005, p. 17).

Nesse panorama, a reputação dos entes públicos está sempre sendo colocada em xeque: os meios de comunicação em massa, que se comunicam através de código binário informação/não informação, não levam em conta o código verdadeiro/falso (LUHMAN, 2005, p. 70). A indústria da comunicação midiática, transformada num sistema autofortificado pela sua diferenciação funcional, não sofre as irritações necessárias para uma teoria reflexiva adequada (LUHMAN, 2005, p. 25). Soma-se, a isso, a complexa nova sistemática da comunicação em rede, de uma nova sociedade, como conceituado por Castells (2011). Assim, observa-se a comunicação dos demais sistemas com esse olhar, buscando informações que tenham repercussão e valor para o sistema social, ainda que sejam superficiais, não façam sentido ou sejam falsas (LUHMAN, 2005, 32).

A presente ânsia na busca pelo novo e pelo fato de os meios de comunicação venderem, diariamente, informações, podem agravar o quadro da desinformação, ao produzir a “necessidade de julgamento global” na sociedade, que gera irritabilidade estranha, na medida em que a notícia de ontem passa a ser velha, e amanhã, consola-se com outras notícias novas (LUHMAN, 2005, p. 46).

Fato é que a (des)informação produzida pela comunicação da mídia e redes sociais é, essencialmente, superficial, não reproduzindo a complexidade integral do sistema referido e analisado, julgando e opinando sobre comunicações ruidosas, no surgimento de uma “ponta de *iceberg*”. A preferência por determinados tipos de notícias, como conflitos e transgressões às normas, inclusive do “politicamente correto”, bem como de escândalos, geram o sentimento de indignação geral, de que tudo está errado, causando estragos e movimentos de ruptura (LUHMAN, 2005, p. 60). A manifestação de opiniões é divulgada como notícia e acontecimento, gerando autoirritação e memória social, “num contínuo discriminar entre o esquecer e o lembrar” (LUHMAN, 2005, p. 72), manipulando a opinião pública.

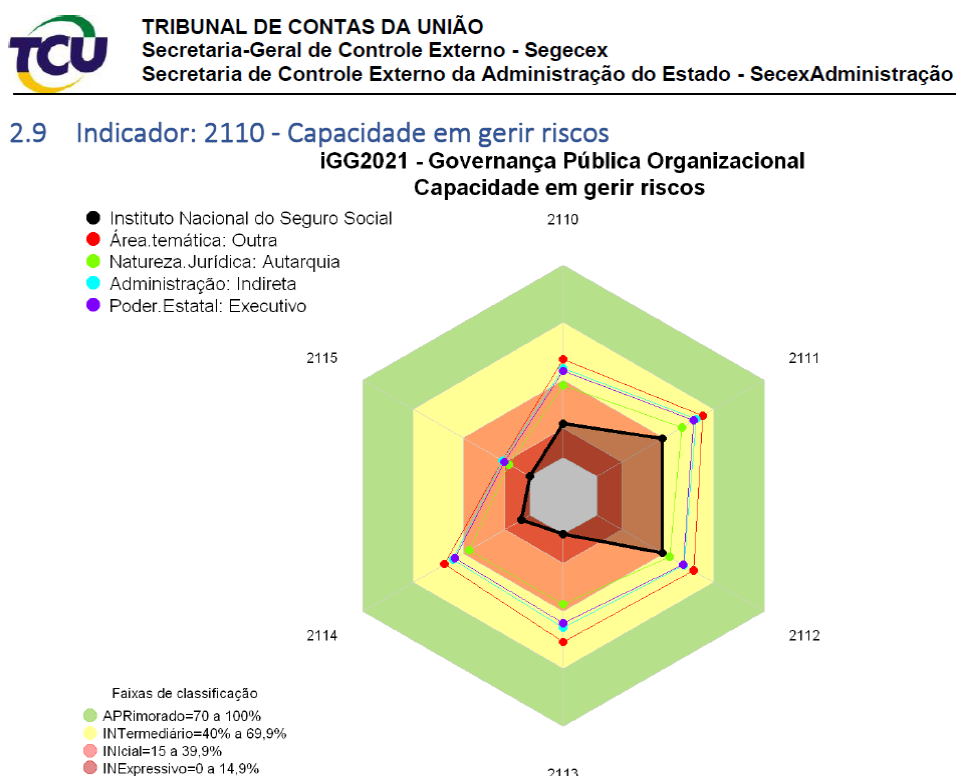
Castells traz o resultado de pesquisa em comunicação, de que as pessoas se identificam com as notícias de três formas: definição das pautas (*agenda-setting*); a saliência pública (*priming*) e o enquadramento (*framing*). A definição de pautas ocorre pela mídia, quando escolhe e enfatiza determinados eventos e fatos, aumentando a consciência pública; a saliência pública (*priming*) ocorre quando se sugere o uso de referências específicas para se avaliar fatos e dados; já o enquadramento (*framing*) é

o processo de destacar alguns aspectos dos fatos e estabelecer conexões para induzir a determinada interpretação (CASTELLS, 2015, 211). De qualquer forma, a moldura da notícia deve corresponder à moldura cerebral para gerar ativadores de condutas.

Com isso, os sistemas devem concorrer para se comunicarem adequadamente, partindo de seus sistemas de governança pública, de forma a preservarem sua imagem e reputação institucional. No entanto, o sistema de governança do INSS ainda é incipiente, revelando baixa ou média maturidade institucional, uma vez que os atos do Comitê de Governança, bem como suas resoluções, não dão transparência no processo de tomada de decisão, não disponibilizam dados abertos, não comunicam riscos adequadamente, prestam contas de forma limitada e revelam o não atingimento dos objetivos principais da organização, de forma eficaz, dentro das normas de Direito que regem seu objeto (SMOLENAARS, 2022).

O TCU (BRASIL, 2021h) publicou o relatório individual da autoavaliação do INSS, com o índice geral e índices setoriais de governança. Como índice integrado de governança, a autarquia se avaliou com percentual de 49,8%. No tocante a capacidade em gestão de riscos, sua autoavaliação aponta índice abaixo dos 39,9%, considerado patamar inicial de governança, a exemplo ilustrado na figura abaixo.

Figura 3 - Governança Pública Organizacional, Capacidade em Gerir Riscos



Fonte: (BRASIL, 2021h).

Os problemas mapeados, especialmente, a limitação da comunicação de riscos, bem como a não inserção do sistema de governança da autarquia no contexto maior de governança estatal, revelam que o INSS não consegue proceder em programa adequado (SMOLENAARS, 2022) nos moldes preconizados internacionalmente, a exemplo de estudo da OCDE sobre o “governo como um todo” (THORSTENSEN, 2020). Quando as políticas públicas são desenvolvidas por um órgão do governo, sem considerar o impacto nos demais, podem gerar consequências graves pela falta de coordenação entre os setores. No entendimento da OCDE, “políticas adotadas em conjunto por mais de um ministério podem ser mais eficientes do que apostar na separação total de funções” (THORSTENSEN, 2020, p. 18).

Frente a esse cenário, para o enfrentamento do problema da judicialização, uma vez descoberto que um dos eixos é a comunicação limitada e ruidosa, a hipótese passa a ser construída a partir de ambientes de diálogo entre as organizações públicas envolvidas.

4 A GOVERNANÇA PÚBLICA COMUNICACIONAL

A judicialização se desdobra em problemas de diversas naturezas, uns de mais fácil assimilação e internalização, outros de maior dificuldade, que demandam um esforço comunicativo para que as organizações encontrem o caminho da colaboração e construção coletiva e, no presente caso, entre o INSS, o Judiciário e demais atores da política pública previdenciária.

Denota-se, a partir do problema, a necessidade de se criar um sistema que propicie a comunicação em rede, através de relações de confiança, de forma qualificada, que consiga realizar a síntese das operações sistêmicas, clareando as possibilidades em um cenário complexo e contingente. Esse sistema de comunicação entre organizações públicas deve ser capaz de reduzir os vieses cognitivos e ruídos de comunicação a propiciar redução de complexidade (de assimetria informacional³⁶) e colaboração entre as organizações cujo fim é mitigar o impulso da judicialização enquanto cultura de resolução de problemas de comunicação.

Com o panorama de sistemas cada vez mais especializados, cujo terceiro observador tem dificuldade de compreender a complexidade no exercício da heterorreferência, demandam-se que as organizações estejam preparadas para serem comunicativas, encontrando porta-vozes representativos, que consigam traduzir as expectativas específicas em linguagem genérica (LUHMANN, 1983, p. 87).

Assentar estratégias de comunicação organizacional pública não é apenas uma questão de se fazer boa gestão. O ordenamento jurídico brasileiro vem se aprofundando na exigência de comunicação sistêmica por parte do gestor das organizações públicas. Primeiro, através da Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 37 exige a publicidade e a eficiência da administração pública.

No âmbito infraconstitucional, muitas normas foram editadas com essa obrigação comunicativa. Cite-se a obrigação em fornecer acesso às informações públicas, com publicidade e divulgação dos dados das organizações, conforme previsão legal da Lei n. 12.527/2011 (BRASIL, 2011), a Lei de acesso à informação. Essa lei não prevê apenas obrigação de transparência, mas, sobretudo, obrigação de divulgação da informação, organizada e tratada, com qualidade. O §2º do artigo 8º da

³⁶ Explica Mackaay e Rousseau (2015, p. 521) que “o oportunismo se torna possível pelas assimetrias informacionais entre as partes. As assimetrias decorrem de revelação incompleta, deformada ou falsificada da informação. Interfere nas capacidades, preferências ou intenções das partes”.

LAI prevê que, para cumprimento de seus preceitos, os órgãos e entidades públicas “deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem”.

Além disso, a obrigatoriedade na formação de sistema de governança pública é objeto do Decreto n. 9.203/2017 (BRASIL, 2017a), o qual exige ações para demonstração de confiabilidade por parte do gestor na prestação de contas, na transparência e no estabelecimento da obrigação em “promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização”, nos moldes do inciso XI do artigo 4º do referido decreto.

Fora isso, o artigo 20 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (Decreto-Lei n. 4.657/1942, com as alterações da Lei n. 13.655/2018; BRASIL, 1942; BRASIL, 2018), estabelece que os juízes devem levar em conta as consequências de suas decisões, especialmente quando baseadas em princípios abstratos, o que leva o gestor a ter obrigação em compartilhar riscos e demonstrar dados com o judiciário.

Dessa forma, fazer gestão da comunicação é de suma importância e obrigação jurídica imposta às organizações públicas.

Nessa linha e rumando à construção da hipótese, a pesquisa buscou para validar o modelo de solução proposta como resultado da pesquisa, mapeou e sistematizou as experiências, as ações, a metodologia e os resultados bem sucedidos no âmbito do Fórum Interinstitucional Previdenciário do Tribunal da 4ª Região, lugar de fala e de experiência da pesquisadora, à época, com o fim de fomentar o diálogo e propiciar ambiente de comunicação sistêmica, visando a sustentabilidade das organizações para a redução da litigiosidade.

4.1 A sistematização da comunicação do Fórum Interinstitucional Previdenciário

Para buscar aproximação entre os atores da política pública previdenciária e os impactados, fomentando a comunicação e o diálogo, frente ao cenário de grande judicialização da Previdência, com grande impacto no funcionamento da Justiça Federal e Estadual, foi instituído, em 2010, o Fórum Interinstitucional Previdenciário, no âmbito do TRF4.

O Fórum foi criado por sugestão da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Rio Grande do Sul, para implantar “canal de comunicação que possibilitasse o diálogo direto entre advogados, Previdência Social e o Poder Judiciário”, conforme registro histórico no site do TRF4 (BRASIL, 2021b). Foi instituído formalmente pela Resolução

n. 36, de 24 de junho de 2010 (BRASIL, 2010a), no âmbito da Justiça Federal do Rio Grande do Sul, ampliando-se para os Estados de Santa Catarina e Paraná pelas Resoluções n. 83/2010 (BRASIL, 2010b) e nº 19/2011 (BRASIL, 2011), respectivamente. Após quatro anos de atividades nos estados, tendo em vista demandas comuns, foi instituído o Fórum Interinstitucional Regional do Previdenciário, em 2014 (BRASIL, 2021b).

O principal objetivo do Fórum, constante da resolução que o instituiu, foi “editar recomendações, aviar projetos, apresentar subsídios para o incremento das formas alternativas de solução de conflitos, realizar estudos e audiências públicas” (BRASIL, 2021b) na busca de melhorias no funcionamento das organizações, especialmente da própria Justiça. Foram estabelecidos princípios como transparência, coprodução, padronização, busca da conciliação e redução da litigiosidade. Fixou-se que as deliberações teriam caráter meramente propositivo, demarcando o caráter não jurisdicional das suas atividades.

Os integrantes do Fórum foram elencados pelo TRF4, no ato de instituição, elegendo as principais organizações públicas impactadas com a judicialização da previdência social. Além do próprio INSS e da Justiça, a Organização dos Advogados do Brasil, a Defensoria Pública da União, o Ministério Público Federal, a Advocacia Geral da União, através das Procuradorias Federais que representaram o INSS), dentre outros.

A organização e a coordenação do Fórum ocorrem através de um comitê, formado pelo Sistema de Conciliação e da alta cúpula da administração da justiça, não incumbidos diretamente do julgamento e organização dos processos judiciais. Apesar de estarem dentro da estrutura da justiça se confundindo como parte interessada, elegeram coordenadores que pudessem separar os papéis, intermediando e facilitando o diálogo e a aproximação dos integrantes. Por sua vez, ainda podem estabelecer premissas e regras organizacionais, de modo a implementar eventual deliberação prática.

A metodologia de trabalho, aplicada pelo Fórum Previdenciário, é baseada em reuniões e diálogo direto, através da interação entre representantes dos membros, com prévia disponibilização de temas à fixação de pauta divulgada por ofício; posteriormente, as atas e deliberações são registradas e disponibilizadas no site do TRF4, para conhecimento do público geral (BRASIL, 2021b).

As reuniões são marcadas periodicamente, em espaço de, no máximo, dois meses. Para a organização das reuniões, a data é previamente informada aos seus membros, com prazo para indicarem os participantes e os temas para discussão. Posteriormente, a pauta é organizada e divulgada, viabilizando que se tenha conhecimento prévio dos assuntos a serem tratados para a preparação dos debates, sem causar surpresa (BRASIL, 2021b).

Aos inscritos é concedido tempo de fala e, posteriormente, o tema posto em pauta é livremente discutido entre os presentes, na conformidade da solicitação para manifestação. Ao final de cada tema, a coordenação do Fórum pode propor uma ou mais deliberações, a ser submetida aos membros, que podem se manifestar contrariamente, apoiar ou silenciar (BRASIL, 2021b).

Desde o início do seu funcionamento, foram realizadas mais de cem reuniões presenciais e telepresenciais (modalidade remota em razão da COVID). Além disso, reuniões de grupos de trabalhos paralelos, instituídos para implementação de medidas específicas, indicadas e deliberadas pelo Fórum. No seu histórico, registraram-se vinte e oito reuniões no Rio Grande do Sul, vinte e cinco reuniões em Santa Catarina e vinte e cinco no Paraná. Após a pandemia, em março/2020, considerando ainda a regionalização do INSS (desterritorialização e centralização das ações no âmbito das superintendências regionais), o Fórum começou a funcionar, apenas, no âmbito regional, o que foi facilitado pela utilização de tecnologia da informação, com a realização de dezenas de reuniões telepresenciais pelo sistema ZOOM (BRASIL, 2021b).

Além da reunião geral de todos os membros, o Fórum também propicia a organização de grupos de trabalho para solução de problemas mais complexos, que demandavam um agir mais concreto, como foi o caso do grupo que elaborou e aprovou o Plano de Trabalho da Recomendação Conjunta (chamado de Plano de Trabalho Recom). Esse grupo obteve o êxito de dar solução para o problema do atraso no cumprimento de 130 mil requisições judiciais pelo INSS (BRASIL, 2020d).

Tendo em vista a importância do êxito desse grupo na solução significativa da judicialização, passou-se a descrever, pormenorizadamente, como se estruturou e funcionou esse trabalho a partir das informações que foram obtidas através da leitura das atas de reuniões do Fórum, divulgadas no site do TRF4 (BRASIL, 2020d).

Veja-se que esse impacto significativo decorreu do problema de grande monta registrado em 2019, quando formou-se quadro de não cumprimento de milhares de

decisões judiciais pela Central de Análise de Demandas Judiciais³⁷. No âmbito do Fórum, o INSS demonstrou os problemas estruturais que atrapalhavam o funcionamento adequado do serviço, tais como limitações de tecnologia de informação, desorganização da demanda, necessidade de cadastro manual de todos os processos judiciais, dificuldade de separação e classificação do tipo de demanda (juntada de processo administrativo, implantação de aposentadoria, restabelecimento de auxílio-doença etc.), entre outros (BRASIL, 2020a).

Com a pandemia, o cenário precário, então descrito, iria se agravar ainda mais, em razão do trabalho remoto dos servidores, o que demandava soluções estruturais pela autarquia. A partir desse cenário, os membros do Fórum reuniram-se em março de 2020, deliberando pela formação de grupo de trabalho com o intuito de buscar soluções através de colaboração recíproca, chamando-o de Plano de Trabalho Recom³⁸, conforme nome do grupo do WhatsApp. O grupo era formado por membros

³⁷ Registro de fala, no âmbito do Fórum, de autoria da PFE-INSS, constante da ata de 29/11/2019: “Sobre a Central de Cumprimento de Decisão Judicial, diz que o INSS vem todos os anos acompanhando e comparando. Em 2017, 13.900.000 requerimentos foram indeferidos. Em 2018, 1.626.000 mil ações judicial foram recebidas. Gera em torno de 554.000 cumprimentos de decisão judicial por ano. Há uma equipe de 800 pessoas dedicadas ao cumprimento de decisão judicial. Por essa metodologia, o INSS ganha cerca de 66% dos processos. Baseado por uma provocação da 4ª Região, o INSS adotou um modelo regional de cumprimento de decisões judiciais. O modelo CEAB foi trazido para o cumprimento de decisão judicial. Aquelas APSDJs foram transformadas em células da CEABDJ. A do Sul é a segunda maior do país. A 4ª Região tem um cenário diferente no que se refere a cumprimento de decisão judicial. A quantidade de processos que são remetidos á CEABDJ para instrução é muito maior do que no resto do país. Ou seja, grande parte da produtividade da CEABDJ daqui é consumida pelas determinações judiciais para instrução processual. De certa forma, há a uma desvirtualização do modelo que era para cumprimento de decisão judicial. Deve-se discutir qual a melhor forma de instruir os processos sem comprometer a finalidade. Isso distorce os números do Sul e talvez seja a grande causa dos atrasos aqui. Tem-se usado aqui 39 dias para o cumprimento e tem sido outorgado em média 18 dias para o cumprimento. Acha que seria interessante padronizarem os prazos processuais. Fala sobre o gargalo gerencial que há em função da intimação direta. Relata que a necessidade do servidor fechar o evento no eproc consome muito tempo, mas se está trabalhando com o tribunal para tentar melhorar isso. Reconhece os problemas administrativos e judiciais do INSS, mas para isso foram feitas as estratégias. Resultados positivos dessas estratégias já estão sendo colhidos. O INSS está em constante monitoramento desses problemas e coloca-se a disposição para conversar na busca de soluções” (TRF4, 2019).

³⁸ Esse trabalho interinstitucional foi registrado em fala, no âmbito do Fórum Previdenciário: “O Dr. Picarelli relata que, desde que assumiram a Corregedoria, vem enfrentando problemas com as ordens judiciais do INSS. Explica que o INSS tem o sistema E-tarefas que foi integrado ao sistema eproc do TRF4. Porém as coisas não evoluíram como esperado. Houve uma série de problemas. As ordens judiciais não entravam no sistema de forma ordenada, dificultando o trabalho das CEABs. As varas encaminhavam as ordens com pouca padronização quanto a prazos, formas de encaminhamentos e fixação de multa. Chegou um momento, que coincidiu com a pandemia, em que uma avaliação foi feita, com um contato mais direto com a CEABs. A Corregedoria e o CLIPR, coordenado pelo Juiz Federal Eivaldo dos Santos, concluíram que o que estava sendo feito não era suficiente para resolver o problema. Houve reuniões interinstitucionais, com a participação da OAB, Procuradoria Federal, CEABs e COJEF. Concluiu-se que era necessária uma solução radical, que foi a devolução de todas as decisões judiciais para que elas fossem reencaminhadas. Então foi desenvolvido um modelo de reintegração que direcionava as ordens judiciais pelo eproc para CEABs. Foram criados cerca de onze eventos de intimação e instrução. Procurou-se fazer uma

do Fórum (em número reduzido e previamente selecionados), além de representantes e gestores dos núcleos de servidores diretamente impactados (tanto do INSS, quanto da Justiça). O diálogo ocorria através de meios informais (WhatsApp e telefonemas) e formais (reuniões marcadas, com pauta única e diálogo aberto).

O grupo de trabalho tinha como objetivo discutir e pensar soluções para as mais de 130.000 requisições judiciais em atraso no âmbito da 4ª Região. Diagnosticou-se que a aplicação de multas diárias contra a autarquia não resolveria o problema do não cumprimento das decisões judiciais; Conforme Nota Técnica Conjunta dos Centros de Inteligência da Justiça Federal (SEI/CJF 0115120), o INSS estaria em atraso no cumprimento de 213.661 ordens judiciais, em março de 2020 (CJF, 2020).

Inicialmente, o grupo se reuniu via Plataforma Digital Zoom, em algumas oportunidades no mês de março/2020, montando um plano de trabalho, após intensas tratativas de se compor os diversos interesses das partes. Depois do primeiro plano, com submissão de minuta, abriu-se debates por WhatsApp, chegando-se ao texto da Recomendação SEI 5082815, da Corregedoria Regional da Justiça Federal (SEI 5082815, CRC D4274080; BRASIL, 2020e). Nessa recomendação, autorizou-se o INSS a fechar 130.000 requisições judiciais em atraso, para serem refeitas pela Justiça, de modo organizado, com resumo do comando judicial, em ordem pré-estabelecida, com prazos uniformizados, no modelo de interoperabilidade entre o sistema da Justiça (e-proc) e o sistema do INSS (e-tarefas). Sendo uma recomendação, a adesão ainda era voluntária, mas a maior parte dos juízes e servidores aderiram ao plano, a partir de forte trabalho de convencimento e interlocução entre o coordenador do grupo e outros colaboradores.

Após a expedição da Recomendação SEI 5082815 (BRASIL, 2020a), criou-se outro grupo de comunicação, via WhatsApp, incluindo-se grupo maior de servidores do INSS e da Justiça, de forma a possibilitar alinhamento fino de rotinas e resolver entraves, de forma rápida.

Na reunião geral do Fórum Regional, realizada em 24/04/2020 (BRASIL, 2020a), foram apresentados os primeiros dados com o panorama geral do cumprimento de decisões judiciais pela CEAB-DJ, com aumento exponencial no

padronização das ordens judiciais para que elas fossem cumpridas a tempo. Há um grupo que acompanha permanentemente o cumprimento da recomendação. Admite que ainda não é a solução ideal. A ideia é que se evolua em termos de prazo. Mas esse é um momento de crise e não pode haver uma redução muito drástica. Os feedbacks dos juízes sobre essa decisão têm sido positivos" (BRASIL, 2020a, p. 2).

número de implantações. Com esse cenário, atrelado ao amadurecimento e credibilidade recíproca dos membros do grupo, a Corregedoria editou e publicou o Provimento 90 (BRASIL, 2020e), de forma a tornarem obrigatórios os procedimentos previstos na Recomendação SEI 5082815 (BRASIL, 2020a).

Como o grupo funcionava no âmbito regional, registrou-se problemas com revezes vindos da central nacional da autarquia previdenciária, que não participava, inicialmente, das reuniões do fórum e do grupo de trabalho. Uma ocorrência significativa foi quando o INSS estabeleceu redução do número de servidores da CEAB-DJ-SRII e da migração de sistemas de e-tarefas para o GET, sem a devida interoperabilidade com o e-proc, o que poderia colocar o trabalho a perder (BRASIL, 2020c). Após a inclusão da alta cúpula do INSS no diálogo do grupo e do Fórum, revogou-se os atos administrativos, restabelecendo a situação.

Em outubro de 2020, então, o grupo alcançou êxito no objetivo pretendido, tendo a CEAB-DJ atingido a meta de estar em dia com os cumprimentos das decisões judiciais, regularizando o atendimento, além de ter afastado milhares de reais em multas, o que foi noticiado em reunião geral do Fórum Regional, especialmente marcado para anúncios e agradecimentos, no dia 06/11/2020³⁹. Nessa reunião, registrou-se que “o caminho do diálogo interinstitucional é o que tem se mostrado o mais efetivo e eficiente na resolução desses problemas” (BRASIL, 2020d);

Na sistemática de trabalho, constatou-se estágios bem desenhados de negociação de natureza integrativa, com a preparação e criação de valor, estabelecimento de opções e alternativas, comunicação adequada, negociação, fechamento e restabelecimento do relacionamento das partes (MOURÃO, 2014). A partir do planejamento inicial, com análise ambiental, quantitativa, qualitativa, seguiu-se o planejamento tático, ao estabelecer as regras do jogo, com posterior fechamento e fase de monitoramento da implantação (COSTA, 2018).

Na preparação ou planejamento inicial, realizou-se análise ambiental, tanto das pessoas envolvidas (servidores da Justiça, servidores do INSS) quanto da complexidade do problema, com aprofundamento nos dados quantitativos; para criação de valor e estabelecimento de opções e alternativas, fixaram-se as regras do jogo para todos os envolvidos, com divisão de tarefas, elaboração de cronograma e

³⁹ Na reunião do dia 06/11/2022, o Presidente do INSS, na época, Leonardo Rolim, destacou que “é uma honra estar participando da reunião depois de todo o trabalho realizado em conjunto. Considera a experiência como um modelo de relação interinstitucional” (BRASIL, 2020d).

estabelecimento de comunicação adequada (planejamento tático). Aprovada a minuta do primeiro ato de colaboração (Recomendação SEI 5082815, BRASIL, 2020a), iniciou-se a execução do projeto, com acompanhamento e monitoramento dos resultados (fase de controle), que foram apresentados em reunião. Após a consolidação e apresentação dos primeiros resultados foi possível alcançar o verdadeiro produto da negociação, a minuta e edição do Provimento 90 (fechamento em segunda fase; BRASIL, 2020e), que institucionalizou a colaboração entre as organizações, de modo obrigatório, possibilitando a regularização do serviço de cumprimento de decisões judiciais.

Para fins de demonstrar, de forma contrafactual, a eficácia do fórum interinstitucional na solução do problema do atraso das requisições judiciais, comparando com as demais regiões, em que não havia sido instituído fórum, a pesquisa buscou dados sobre a existência de fóruns nos demais Tribunais Regionais do país e comparou com os dados do INSS, apresentados ao comitê do Prêmio Innovare, quando da avaliação do projeto para o prêmio⁴⁰. Em pesquisa no google, com as palavras-chave “fórum interinstitucional previdenciário”, mostra o seguinte resultado com relação aos demais TRFs, conforme sistematizado no Quadro abaixo:

Quadro 5 - Notícias de Fóruns Previdenciários instituídos por Regiões

TRF	Data da notícia	Notícia	Atualmente
TRF1	13/10/2016	1ª Reunião do Fórum Interinstitucional Previdenciário da Justiça Federal da 1ª Região será no dia 17 de outubro	Não se localizaram atas de reunião ou continuidade de atividades
TRF2	18/10/2021	Resolução reativa o Fórum Interinstitucional Previdenciário da 2ª Região	Resolução reativa o fórum em 18/10/2021

⁴⁰ Conforme notícia no site do TRF4, o Provimento 90 está sendo avaliado e está concorrendo ao Prêmio Innovare do ano de 2022, por ter promovido colaboração interinstitucional, uniformização de práticas, interoperabilidade entre sistemas, e assim, solucionado o problema no atraso da implantação de mais de 100 mil benefícios previdenciários (BRASIL, 2022f).

TRF3	24/11/2021	TRF3 cria Fórum Interinstitucional Previdenciário	Reunião inaugural em 01/02/2022
TRF4	24/11/2022	Fórum Interinstitucional Previdenciário Regional - TRF4	Informação sobre a 18ª Região Virtual a ser realizada em 25/11/2022
TRF5	16/02/2016	Instituído o Fórum Interinstitucional Previdenciário da JFPB	Não se localizaram atas de reunião ou continuidade de atividades
TRF5	21/10/2022	Instituído o Fórum Interinstitucional Previdenciário da JFPB	Reunião de implantação em 07/11/2022

Fonte: Elaborado pela autora com base em Fórum... (2022).

Veja-se que, durante o ano de 2020, não se tem notícia do efetivo funcionamento de outros fóruns interinstitucionais, no âmbito dos Tribunais Regionais.

Tabela 2 - Dados sobre atendimento da CEAB-DJ no ano de 2021

	Em dia												TOTAL
	jan/21	fev/21	mar/21	abr/21	mai/21	jun/21	jul/21	ago/21	set/21	out/21	nov/21	dez/21	
CEAB/DJ SR I	18.499	18.292	21.571	18.010	10.742	8.046	7.987	8.332	6.829	8.047	7.321	13.496	147.172
CEAB/DJ SR II	5.635	7.593	8.365	7.408	7.998	7.584	7.800	7.610	6.749	4.612	1.444	3.356	76.154
CEAB/DJ SR III	33.750	38.285	49.938	44.290	53.391	49.720	48.154	46.930	42.721	38.956	32.181	29.465	507.781
CEAB/DJ SR IV	12.433	14.555	16.814	16.102	17.803	14.726	7.939	11.880	7.944	4.264	4.428	3.482	132.370
CEAB/DJ SR V	23.102	26.560	31.748	25.144	24.642	12.176	11.976	12.427	11.792	9.482	8.951	7.766	205.766
Brasil	93.419	105.285	128.436	110.954	114.576	92.252	83.856	87.179	76.035	65.361	54.325	57.565	1.069.243
	Demandas Judiciais Concluídas em 2021												TOTAL
	jan/21	fev/21	mar/21	abr/21	mai/21	jun/21	jul/21	ago/21	set/21	out/21	nov/21	dez/21	
CEAB/DJ SR I	20.430	20.356	24.741	24.735	24.211	24.044	23.164	25.655	22.842	25.804	25.006	19.973	280.961
CEAB/DJ SR II	7.132	9.111	9.774	9.271	9.601	9.181	9.297	9.633	9.932	9.487	9.938	21.041	123.398
CEAB/DJ SR III	35.397	40.408	53.555	48.290	58.399	52.977	51.896	55.110	54.998	53.977	53.051	50.209	608.267
CEAB/DJ SR IV	13.171	15.718	18.700	18.678	19.643	18.456	17.901	19.993	18.665	18.618	19.542	19.525	218.610
CEAB/DJ SR V	25.692	28.933	34.616	36.653	41.207	37.436	35.933	39.899	40.445	38.403	37.618	29.927	426.762
Brasil	101.822	114.526	141.386	137.627	153.061	142.094	138.191	150.290	146.882	146.289	145.155	140.675	1.657.998

Fonte: INSS (2022).

No tocante aos resultados das CEABs-DJ de cada região, vale destacar os resultados divulgados pelo INSS, na apresentação do Prêmio Innovare, em 15/06/2022, extraída do sistema e-tarefas (INSS, 2022):

Tabela 3 - Dados sobre atendimento da CEAB-DJ em janeiro/2022

	Janeiro/2022						
	CEAB/DJ SRI	CEAB/DJ SRII	Minas Gerais	CEAB/DJ SRIII	CEAB/DJ SRIV	CEAB/DJ SRV	BRASIL
Demandas Concluídas em Atraso	7.186	6.478	9.193	4.301	6.838	19.668	53.664
Demandas Concluídas no Prazo	16.446	1.102	2.095	37.226	9.147	5.679	71.695
Total Demandas Concluídas	23.632	7.580	11.288	41.527	15.985	25.347	125.359
% Demandas Concluídas em Atraso	30%	85%	81%	10%	43%	78%	43%
Média de Dias Fornecido para Conclusão	32,06	19,10	16,54	38,92	31,70	18,47	28,92
Média de Dias Utilizado para Conclusão	28,11	39,58	56,1	30,05	44,49	56,48	41,59
Média de Dias em Atraso para conclusão	3,95	20,48	39,56	8,87	12,79	38,01	12,67
Quantidade de Servidores	224	74	88	206	121	171	884
Quantidade de Gestores ELAB/DJ	22	6	12	19	13	21	93
Taxa de Produtividade por servidor Mensal	106	102	128	202	132	148	142
Demandas Pendentes em 01/02/2022	3.744	8.323	14.243	42.197	15.837	75.268	159.612
previsão de atraso em fevereiro/2022	1.138	7.113	11.600	4.370	6.775	58.404	68.327
previsão de multas diárias (R\$100,00)		R\$ 14.567.384,55	R\$ 45.887.882,39		R\$ 8.664.827,42	R\$ 221.994.329,20	R\$ 291.114.423,56
Quantidade servidores necessária de acréscimo	11	69	90	22	51	394	638

Fonte: INSS (2022).

É possível comparar os dados entre as CEAB-DJ de todo o país, quanto à produtividade total. Percebe-se que, enquanto a CEAB-DJ-SRIII, que atende a quarta região, ou seja, a Superintendência Regional III, tem o maior volume de atendimentos de todo o Brasil, alcançando 608.267 requisições judiciais, as demais têm volume substancialmente menor, alcançando o máximo de 426.762 requisições atendidas.

Por sua vez, revela-se a pontualidade do atendimento e cumprimento de requisições judiciais das CEABS-DJ. Enquanto a CEAB/DJ SRIII indica 10% de atraso na implantação, registrando 8 dias para cumprimento em atraso, as demais CEAB/DJ vão de 30 a 85% de demandas atrasadas no período, com até 39 dias de atraso. Vale destacar que boa parte do atraso de 10% não é de responsabilidade direta da CEAB, que depende de outros setores para o cumprimento efetivo da decisão judicial, como a justificativa administrativa (BRASIL, 2020d).

Outro dado relevante é a previsão de multas diárias de cada CEAB/DJ. Enquanto a CEAB/DJ SRIII indica nenhuma previsão de multa, as demais CEAB/DJ totalizam R\$291.114.423,56 milhões em multas esperadas, com exceção da CEAB/DJ SRI. Vale destacar que essa se localiza em Brasília, facilitando o influxo de material humano e diálogo direto com a Central do INSS.

Esses resultados se somam aos relatos da Ata da 6ª Reunião virtual do Fórum Interinstitucional Previdenciário Regional (BRASIL, 2020j), em que diversos servidores, juízes e procuradores, inclusive o Presidente do INSS na época, Dr. Leonardo Rolim, destacaram que o fórum e o grupo de trabalho foram fundamentais para se chegar ao Provimento 90 e à regularização do atendimento pelo INSS. Assim, parece consistente dizer que a existência de um sistema de comunicação entre organizações públicas, estabelecido e organizado, com reuniões periódicas frequentes, aumentou a colaboração e cooperação entre as organizações

participantes, tendo proporcionado inovações e aprendizado coletivo, se confirma como hipótese de solução à judicialização, segundo extrai-se, inclusive, de trechos de uma das atas de reunião, com destaque:

A Dra. Idésia diz que é muito emocionante estar nessa reunião e que esse trabalho teve um significado muito grande para CEAB. Relata que, quando assumiu a posição em fevereiro, o grupo estava um pouco desacreditado e existiam muitos desafios a serem vencidos. Mas, com a formação do grupo, foi possível conseguir resultados surpreendentes [...]. Dr. Picarelli diz que hoje, quando pega um processo e vê um descumprimento, olha com lupa porque é raro. Os resultados apresentados pela Dra. Idésia estão refletindo muito positivamente na prestação jurisdicional. Nesse momento de pandemia, foi fundamental para as pessoas que mais precisavam. O Ato Conjunto da Corregedoria e da COJEF e o Provimento 90 foram atos de profunda coragem e grande visão, praticados por grandes gestoras, a Des. Vânia e a Des. Luciane. Essa prestação de contas é um reconhecimento ao fórum e todos os seus atores, pois de alguma forma foi aqui que o problema começou a ser discutido (BRASIL, 2020d, p. 2 e 3).

Enquanto o Fórum propiciava ampla cobertura de temas de interesse, fonte central de reunião e disseminação de informações, o grupo configurou importante descentralização e proliferação de discussões e conversas, com formação de múltiplos fóruns de debates. O controle foi conferido àqueles mais impactados (servidores do INSS e da Justiça). A cada problema, teve-se a oportunidade de revisar e regularizar o desenho de fluxos, com integração de aprendizado, conforme registro das atas de reunião do Fórum (BRASIL, 2020d).

O produto do grupo de trabalho Recom é uma das centenas de entregas realizadas a partir do diálogo interinstitucional promovido pelo Fórum. Atualmente, foram fixadas cento e duas deliberações que englobam desde registro de ciência de fatos, remessa de ofício, composição de grupo de trabalho, estabelecimento de prazos, recomendações, fluxos, que impactam em todas as organizações-membro (BRASIL, 2022a).

Em seu histórico, atualmente, o Fórum registra diversos feitos, relacionados aos problemas indicados no capítulo 2, como melhorias na instrução do processo administrativo e no atendimento nas agências do INSS; desenvolvimento de laudo pericial padronizado e melhorias no laudo pericial eletrônico; mutirões de conciliação; produção de manuais; melhorias no processo eletrônico, entre outros (BRASIL, 2021b).

Destaque se dá aos diversos debates relacionados à perícia telepresencial, em que houve grande divergência entre médicos peritos, do INSS e da Justiça, bem como com o Conselho Nacional de Medicina (BRASIL, 2020c). Todos os debates foram fundamentais para maior reflexão sobre o tema, redundando, hoje, na edição da Lei n. 14.441/2022, que alterou o artigo §6º do artigo 101 da Lei n. 8.213/91, prevendo perícia por documento ou por avaliação remota (teleperícia).

Outro destaque se dá aos debates relacionados ao papel do Conselho de Recursos da Previdência Social na prevenção da judicialização, ocorridos no âmbito do Fórum. Na reunião do dia 12/03/2021, relatou-se que haveria, somente na 4ª Região, 260 mil recursos pendentes para remessa à Junta de Recursos. Ao final, foram realizadas três deliberações, com indicação do Fórum para que a própria Justiça forneça auxílio para ações de desenvolvimento de tecnologia do CRPS (BRASIL, 2021i). Essas deliberações, ainda que aparentemente apenas sugestivas, muitas vezes são o início de um diálogo administrativo que redundará numa colaboração efetiva, em trocas de informação ou mesmo num produto, legitimando a ação de servidores e representantes das organizações. Trata-se de sistema de governança pública para a efetividade dos princípios constitucionais da administração pública com vistas à sustentabilidade institucional.

Além da legitimação, as deliberações do Fórum ainda que propositivas e sugestivas, acabam por servir de parâmetro de boa-fé, inclusive para auxiliar a Justiça no julgamento de processos individuais. Veja-se, o exemplo da Deliberação 26, que após a apresentação do INSS em demonstrar ações gerenciais realizadas, deliberou por considerar razoável o prazo de 180 dias para a conclusão do processo administrativo previdenciário (mesmo frente à previsão legal de 45 dias), o que depois foi reduzido para o prazo de 120 dias, pela Deliberação 32 (BRASIL, 2022a). Essa deliberação impactou em diversos processos, especialmente em mandados de segurança⁴¹ que buscavam a conclusão dos processos administrativos em razão do

⁴¹ O TRF4 negou provimento ao recurso do segurado, para afastar a pretensão de determinar a conclusão do processo administrativo em 30 dias, acolhendo a deliberação do fórum interinstitucional previdenciário, que indicava 120 dias como prazo para a análise do requerimento administrativo. Destacou a relatora que acolhe os 12 “em deliberação do Fórum Interinstitucional Previdenciário, realizado em 29/11/2019, foi decidido no sentido de reduzir o prazo, anteriormente fixado de 180 dias, para 120 dias para análise de requerimentos administrativos”; no caso, destacou que “considerando que o requerimento foi realizado há mais de 120 dias, deve ser fixado prazo excepcional de 30 dias para que se efetue a análise e despacho do requerimento” (BRASIL, 2020f).

não cumprimento do prazo de 45 dias previstos pela Lei n. 8/213/91, os conhecidos mandados de segurança fura-fila (BRASIL, 1991).

Em outros âmbitos, sejam nacionais, regionais ou locais, podem ser indicadas diversas iniciativas de interação visando o diálogo, buscando aproximação e construção coletiva de soluções⁴². Exemplo disso, pode-se mencionar a formação da “Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social”, assinada em 20/08/2019, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça com a criação do Comitê Executivo do Pacto da Desjudicialização da Previdência Social (CNJ, 2020a). O ato instituidor tem algumas similaridades com o Fórum Interinstitucional Previdenciário do TRF4. No entanto, apesar de prever a ocorrência de reuniões mensais, não se teve acesso a essas atas e, pelo que se pôde visualizar, a iniciativa foi suspensa na pandemia da covid, sem retorno até o momento. Assim, pela redução das possibilidades de análise do comitê do CNJ, deixa-se de considerar esse fato na presente pesquisa.

Do respectivo levantamento e análise desse descritivo sistemático da estrutura e funcionamento do Fórum Interinstitucional Previdenciário, que se realiza no âmbito do TRF4, é possível afirmar que, muito embora organizado de forma intuitiva e imbuído do ânimo de cooperação e colaboração, a teoria dos sistemas está por detrás desse sucesso, uma vez que as organizações se estruturaram para atender ao sistema social.

O primeiro ponto de destaque teórico acerca da análise é a presença do respeito à diferenciação do Fórum em relação aos demais sistemas, que estariam acoplados estruturalmente. O Fórum foi instituído por ato do Poder Judiciário, prevendo-se uma estrutura de operações de comunicação, a serem realizados entre os sistemas membros indicados no ato. Essa estrutura previu normas de funcionamento, como princípios e objetivos, voltados a determinada finalidade pré-estabelecida.

Por todo o mapeamento do Fórum Previdenciário, fica clara a sua autofortificação frente aos sistemas-membro, destacando a realização de operações com clausura operacional e abertura cognitiva, realizando a sua autopoiese. O Fórum

⁴² O CNJ instituiu o Fórum Nacional Previdenciário e da Conciliação, através da Resolução n. 397/2016, com objetivo e princípios idênticos ao Fórum Interinstitucional do TRF4 (TAKAHASHI *et al.*, 2019). Apesar de ter havido tentativa de reativação, em reunião do Conselho da Justiça Federal em setembro de 2020 (BRASIL, 2020g), não há notícia de continuidade.

é capaz de operar através de comunicação e vem operando de forma sucessiva; recursivamente. O aprendizado sistêmico é um dos grandes objetivos do Fórum, proporcionado a partir da aproximação, diálogo e construção coletiva de inovação nas soluções dos problemas, com aumento da complexidade de todos os sistemas acoplados. A possibilidade de diferenciação entre sistema e entorno, observando o ambiente e outros sistemas; a possibilidade de outros sistemas observarem o fórum; a possibilidade de o fórum observar outros sistemas, configura a presença da autorreferência do sistema.

Ao se adentrar em reunião do Fórum Interinstitucional Previdenciário, foi de conhecimento estabelecido se tratar de ambiente diverso, externo a todos os sistemas, ou seja, apesar do Fórum ser sediado e coordenado pela Justiça, tinha “personalidade própria”, com linguagem e voz específica; com poder de deliberação com diversos objetos, seja para tomar conhecimento de questões, propor medidas, formar grupos de trabalho, entre outros.

Veja-se exemplos das deliberações que demonstraram a personalidade própria do Fórum: i. Deliberação 95: “O Fórum toma conhecimento da proposta”; ii. Deliberação n. 96: “O Fórum reconhece a dificuldade externada”; iii. Deliberação n. 101: a partir do reconhecimento da importância de uma ação, “delibera que seja oficiada”. (BRASIL, 2022a) As deliberações do Fórum têm o padrão de nominá-lo, colocando-o como autor comunicacional. Esses trechos revelam que o Fórum reconheceu a heterorreferência entre os sistemas acoplados, tomando conhecimento de problemas narrados desses sistemas, bem como de possíveis soluções, deliberando pela ciência formal e declarada, para fins de tomar providências ou apenas realizar o registro.

Inclusive, as deliberações registraram a heterorreferência do Fórum com relação à própria Justiça como diagnosticado pela Deliberação n. 102:

O Fórum toma conhecimento da questão apresentada pela Ordem dos Advogados do Brasil quanto às dificuldades geradas na distribuição de ações previdenciárias, no eproc, após a inclusão do requisito de preenchimento “declaração de ausência de repetição”. Delibera por encaminhar questão à Corregedoria Regional a fim de que reavalie a necessidade de constar este requisito de sistema na distribuição processual, através do sistema e-proc (BRASIL, 2022a).

O Código binário do sistema do Fórum Interinstitucional é escuta/não escuta, tendo como símbolo a colaboração. Tal conclusão é possível abstrair a partir das atas

de reuniões do Fórum, uma vez que tem como finalidade “ampliar a discussão”; “facilitando a interlocução”. Assim, por essência, o Fórum é um sistema de comunicação entre organizações públicas, que se utiliza de sistemas de interação com a finalidade de promover escuta e diálogo. Os resultados de suas ações são voltados à redução de assimetria informacional e redução de complexidade, para gerar confiança e colaboração, legitimando e encorajando atos de colaboração recíproca. A partir de deliberação propositiva colaborativa, pode-se emendar outra comunicação colaborativa. Então, o que liga uma comunicação na outra é a colaboração, seu símbolo.

O que está dentro do sistema é a escuta, o que está fora é a não escuta. Antes da reunião do Fórum, estabelece-se a pauta, qual sistema vai apresentar, através de qual representante (porta-voz), organizando-se as oportunidades de fala para que todos os representantes possam se manifestar. Trata-se de sistema que fomenta a participação e a pluralidade democrática entre as organizações.

Na ata da reunião de 20/10/2014, o coordenador do fórum, Desembargador Paulo Afonso Brum Vaz, destacou que:

o Fórum é o momento mais democrático da atuação do Poder Judiciário Federal, considerando-o uma ação política com abordagem mais democrática, levando em conta o interesse de todos os envolvidos. Em outras palavras, a participação de múltiplos agentes, tanto públicos quanto privados, da sociedade civil como da esfera governamental, atuando conjuntamente e em múltiplas interdependências produz formas de regulação das atividades coletivas, precisamente, em matéria de direito e justiça (BRASIL, 2014c).

O programa do Fórum é promover o diálogo e estabelecer a colaboração, através de organização estabelecida e com regras próprias. Esse programa traduz valores, como pluralismo⁴³, democracia, participação e ética. Para realizar seu programa, prevê o exercício de papéis, deferidos a seus membros, através da indicação de porta-vozes, que trazem informações relevantes advindas dos sistemas que representam.

Para realizar seu programa, faz uso de diversos meios de comunicação, baseando-se na comunicação formal e informal, através de mensagens escritas

⁴³ Olson (2015, p. 132) enfatiza uma estreita relação entre “teoria dos grupos” e “pluralismo”, uma vez que seria através dos diferentes grupos que se obteria um conjunto diverso de interesses, visões e posições; que todo “teórico de grupo” seria um “pluralista analítico”.

(ofícios, atas, deliberações, e-mails) e reuniões presenciais e telepresenciais; bem como em diálogos informais e paralelos, sejam por telefone, sejam por WhatsApp.

Luhmann (2010) considera que a organização se adapta e se correlaciona com o meio ambiente e outros sistemas, podendo se comunicar de modo formal ou informal. Para estabelecer a comunicação informal, é indispensável que já tenha estabelecido rede de relacionamentos de confiança, “através de interesses reconhecíveis e de reiteradas verificações” (LUHMANN, 2010, p. 44). No mais, através da comunicação formal, o sistema não precisa testar a confiança, o que seria mais seguro. Assim, para estabelecer comunicação mais plena, faz-se uso de meios formais e informais, indispensáveis à confiança recíproca.

A comunicação formal é aquela que ocorre no âmbito dos fluxos de trabalho da organização, sejam em documentos, sejam em reuniões; já, a comunicação informal ocorre fora desse fluxo, envolvendo aspectos afetivos, englobando visões pessoais, satisfação e desejos que ocorrem mediante interação direta entre as pessoas (MARCHIORI, 2008, p. 159). De modo similar, destaca-se que o conhecimento da organização se transmite de modo formal, através de reuniões, manuais, documentos; e, de modo informal, através de encontros, no cafezinho, jantares e happy hours (TAMINIAU *et al.*, 2009, p. 44).

Nas reuniões presenciais ou telepresenciais, o Fórum faz uso do sistema social de interação, de modo a proporcionar a escuta ativa e a comunicação obrigada, que não tem escapatória, em razão da presença dos membros, através de seus representantes. Por isso, gera nível de reflexividade alto e imediato, uma vez que a heterorreferência é realizada na conformidade da apresentação dos painéis e pautas. Como destaca Luhmann, em sistemas de interação “as pessoas não têm como não se comunicar” e, por causa disso, estabelecem comunicação explícita que gera percepções imediatas nos sistemas psíquicos acoplados, impondo um “perceber reflexivo” (LUHMANN, 2016b, p. 468-469).

Destaca Luhmann que “sistemas de interação podem contribuir para a evolução social ou também podem não contribuir: eles contribuem quando abrem caminho para formações estruturais que se ratificam no sistema social” (LUHMANN, 2016b, p. 480). Por outro lado, afirma que “a interação entre os presentes continua a ser a única possibilidade de convencer os indivíduos da necessidade de mudarem para o que não existe” (LUHMANN, 2010, p. 53), tal como os resultados que o Fórum mapeado e analisado foi hábil em promover. Dessa forma, a origem da informação e o

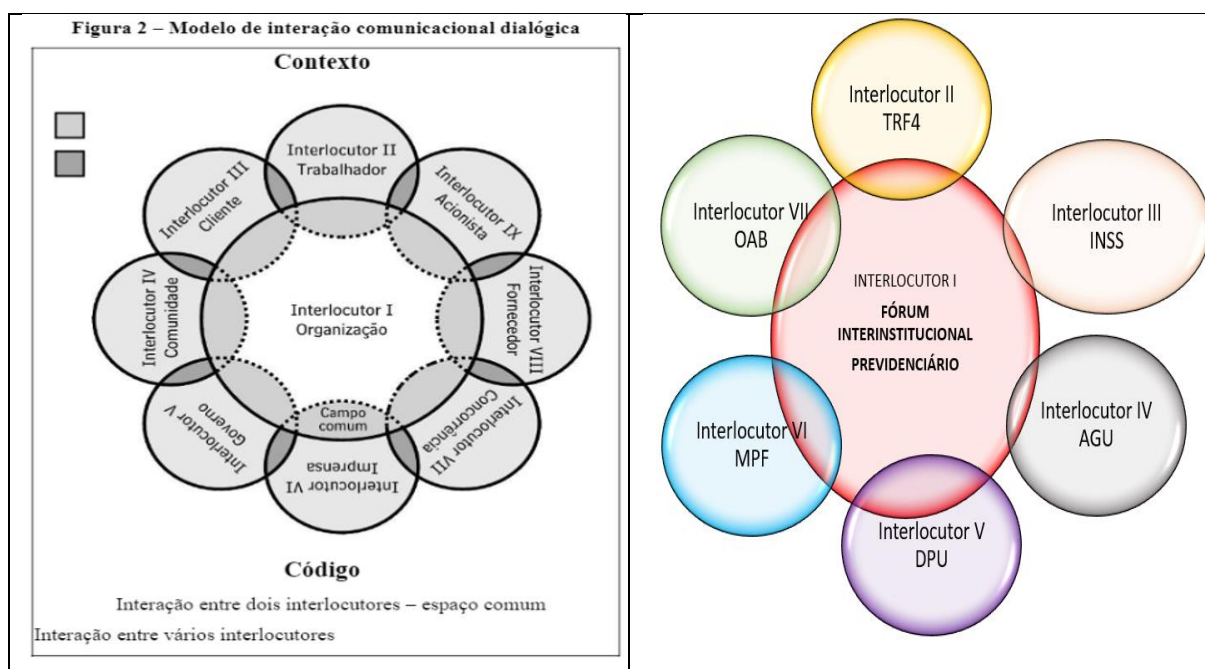
endereçamento da nova informação para os sistemas, gerada e gestada em reflexões perceptivas da interação, deve propiciar significado e conduzir a mudanças estruturais nos sistemas acoplados, acelerando e catalisando o aprendizado e o aumento da complexidade da autopoiese.

Sistemas de interação fazem parte da estrutura da “comunicação organizacional”, o que tem sido abordado no contexto sistêmico por diversos pesquisadores renomados na área da comunicação, conforme síntese publicada na obra “Compreendendo um Campo de Conhecimento”, organizado por Ivone de Lourdes Oliveira. Deixa-se de se ter visão linear da comunicação, como transmissão de informação, para maior complexidade ao estabelecer que a comunicação organizacional constitui e constrói a organização e é composta por diversos interlocutores. Assim, cai por terra a ideia de um emissor e um receptor de mensagem, para uma construção comunicacional múltipla (OLIVEIRA, 2015, p. 146).

Ellen Barros *et al*, em artigo sobre as obras de Ivone Lourdes de Oliveira, salienta que a comunicação é um “processo social que tem movimento próprio”, dando destaque para as dinâmicas dos sistemas de interação, que nascem de “processos complexos, multidimensionais, envolvendo cenários, pessoas, interesses e negociações” (BARROS *et al.*, 2015, p. 143). Nesse processo, os interlocutores ganham importância, pois não são passivos frente à informação, mas, participam ativamente da sua formação como comunicação.

Assim, no âmbito das organizações, seria necessário um avanço na atuação interacional e relacional, abandonando-se o modelo linear emissor-receptor, através da formação de espaços comuns para interação comunicacional dialógica, o que levou a pesquisadora Ivone Lourdes de Oliveira à elaboração da “Representação Gráfica do Modelo de Interação Comunicacional Dialógica”, que se utilizou para uma adaptação ao caso do fórum, conforme figura abaixo.

Figura 4 - Modelo de Interação Comunicacional Dialógica e Modelo adaptado ao Fórum



Fonte: Adaptado pela autora com base em Barros *et al.* (2015, p. 146).

Nesse ambiente dialógico proposto pelo modelo adaptado acima, realizado em espaço comum de interação, o emissor e o receptor de informações se transformam em interlocutores e participam mediante o exercício de opiniões, divergências e propostas com valorização do debate, da negociação e aproximação. Nesse ambiente, possibilita-se a ação de interlocutores ativos ao captar-se expectativas e interesses organizados para a interação negocial.

A representação gráfica modelada coincide, em muito, com o processo de interação dialógico que se observou no Fórum, onde diversos sistemas foram acoplados a central, coordenadora e organizadora do trabalho de aproximação e interação.

O Fórum é, portanto, a formação categórica de sistema social, coordenado pelo TRF4; operado pelas organizações e sistemas-membros acoplados; faz-se uso da técnica dos sistemas de interação para a comunicação, estruturando-se a partir da distribuição de “chances de comunicação”, articulando-se em episódios temporais (LUHMANN, 2016b, p. 472), em espaço comum para interação entre vários interlocutores.

Quanto à organização do Fórum, destaque-se para a indicação de temas, pelos membros, como premissa fundamental para a comunicação. A escolha do tema a ser

abordado pelos membros é fundamental para o funcionamento do Fórum, frente às contingências temáticas existentes e a finitude do tempo para a interação ocorrer (LUHMANN, 2016b, p. 480). Dessa forma, permite-se que os sistemas se organizem e indiquem temas que tenham redundância em seus sistemas, na realização da sua autorreferência, reduzindo-se as respectivas complexidades.

A centralização das interações em reuniões, estabelecendo-se regras de exposição e fala, impõe aos sistemas acoplados a organização dos seus temas; a “elasticidade estrutural” baseada na redundância sistêmica (LUHMANN, 2016b, p. 472). Isso evita que o sistema de interação fique restrito à redundância de sistemas psíquicos, bem como seja contaminado por vieses cognitivos, com autopoiese restrita aos indivíduos presentes.

A partir da interação ocorrida no Fórum, geradora de percepções reflexivas, o debate é encerrado para deliberação, de forma a centralizar e sintetizar as percepções de todos os presentes, registrando-se, então, não mais uma mera percepção individual ou a posição de um sistema, mas uma redundância sistêmica comum; ponto comum a todos. A partir da deliberação é que se concretiza a função do sistema do Fórum em estabelecer e concretizar a colaboração entre organizações.

Um dos temas de maior repercussão e que vem sendo objeto de debates no Fórum Previdenciário é a resolução de conflitos complexos, inclusive entre as próprias organizações, como foi o caso do descumprimento de decisões judiciais por parte do INSS. Muitos ruídos nessa seara são passíveis de serem solucionados ou mitigados através do diálogo e colaboração, com melhor fluxo de informações, interoperabilidade de sistemas, entre outras medidas já tomadas, historicamente, pelo Fórum.

Estudos recentes demonstram que conflitos de alta complexidade vem sendo solucionados através de novos desenhos de sistemas de disputas⁴⁴ ou “Design de Sistemas de Disputas”. Seriam constructos ou arranjos procedimentais para resolução de disputas, além daqueles previstos na legislação processual, que tragam maior dinâmica e, de fato, resolvam conflitos (FALECK, 2020, p. 1).

⁴⁴ Faleck (2020, p. 35) exemplifica com duas experiências bem-sucedidas, quando do desenvolvimento de sistemas de indenização para acidentes aéreos (vôo TAM 3054, ocorrido em 17/7/2007 e vôo AIR FRANCE, ocorrido em 31/05/2009), em que se estabeleceu programa para facilitar a indenização. Relata que esse formato se deu através do papel do “designer”, que avalia o contexto sistêmico para desenhar o melhor sistema de resolução de disputas.

Faleck (2020) explica que, para se formar um DSD que traga soluções, elenca como pressuposto basilar a formação da “visão sistêmica”, que seria a “compreensão do amplo universo ou macrossistema existente e do raio de possibilidades disponíveis às partes para determinar o canal e o mecanismo processual que pretenderão utilizar” (FALECK, 2020, p. 23). Assim, a perspectiva sistêmica é fundamental para se estabelecer DSD que corresponda às necessidades, devendo-se buscar assimilação abrangente do problema, diagnosticados, de maneira contextual, todos os elementos de impacto, como as partes, os interesses e os objetivos em jogo (FALECK, 2020, p. 30).

Registra-se, conseqüentemente, grande coincidência com o Fórum: para o desenvolvimento de variados DSDs, que correspondam às necessidades, sejam oportunos e tenham visão sistêmica do problema, interessante a formação de “sistemas organizacionais de resolução de disputas” (FALECK, 2020, p. 168), que podem se formar a partir de grupos, formais ou informais, vinculados por normas e regulações comuns, com clareza de entendimento dos objetivos a serem alcançados. O Judiciário é o grande sistema organizacional de resolução de disputas, mas, enfrenta problemas insolúveis com a alta judicialização e limitação da sua estrutura; nesse sentido, havendo possibilidades de filtragem de conflitos, com soluções prévias e alternativas, sem acesso ao Judiciário, evita-se o sobrecarregamento do sistema Judicial.

A judicialização, em si, gera disputas entre as organizações além das estabelecidas entre os particulares e as organizações públicas; configuram-se diversas disputas sobre a administração dos próprios litígios. Para a resolução do problema, que pode vir a ser objeto de ação civil pública, por exemplo, o Fórum é ambiente adequado para estabelecer o desenho, como o trabalho realizado pelo Grupo de Trabalho Recom, que resolveu o problema do atraso no cumprimento de requisições judiciais, afastando a aplicação de multas diárias.

Para a formação de sistemas organizacionais de resolução de disputas, que podem ser internos ou externos, públicos ou privados, necessárias algumas premissas: “adesão, escopo, centralização, controle e flexibilidade” (FALECK, 2020, p. 169). Faleck (2020, p. 170) destaca que os sistemas precisam promover: i. inclusividade (inclusão dos indivíduos envolvidos); ii. ampla cobertura dos temas de interesse (em vez de limitar temas e áreas específicas); iii. profundidade de jurisdição nos temas sobre os quais pode funcionar; iv. ter fonte central de reunião e de

disseminação de informações; v. descentralização e proliferação em discussões e conversas entre seus membros e em múltiplos fóruns; vi. dever de conferir controle sobre aqueles mais afetados; e, vii. oportunizar a revisão regular do desenho, para integrar aprendizado.

O Fórum Interinstitucional possui as características de sistema organizacional para estabelecer desenhos de resolução de disputas; promove a inclusão das organizações impactadas; possibilita a abordagem com ampla cobertura dos temas; possui profundidade de jurisdição, podendo vir a resolver os problemas apontados; funciona através de fonte central de reunião e disseminação de informações, permitindo a descentralização e proliferação de discussões em grupos de trabalho; confere controle aos mais afetados; oportuniza a revisão regular de todos os desenhos estabelecidos e viabiliza constante aprendizado.

No tocante à linguagem e metodologia de interação, especialmente entre grupos de trabalho, percebe-se o uso de termos e conceitos estabelecidos pela teoria da negociação fundada em princípios (integrativa), de Harvard, como o conhecido “ganha-ganha”, desenvolvido e difundido pelos Professores Roger Fisher e William Ury (MOURÃO *et al.*, 2014, p. 26).

Para isso, o Fórum estabeleceu a figura do coordenador, que é o facilitador do diálogo, com ampla liberdade para orientar sobre questões profundas, adotar posição avaliativa ou estimular a tomada de decisões voltadas para possíveis deliberações. Assim, o coordenador do fórum conhece o problema e pode propor soluções a partir das colocações e interesses apresentados pelos participantes e membros, com a diferença de ter uma missão extra de auxiliar na transformação das relações entre as organizações, a partir de uma alta reflexividade sobre os temas apresentados.

A presença de um terceiro que coordena, organiza e planeja uma negociação é fator que aumenta as chances de sucesso, especialmente quando adota a postura de mediador. Segundo a teoria-base da negociação, a mediação é o método mais adequado de se alcançar a solução de conflitos, especialmente quando há vínculo anterior e a necessidade de se restabelecer relacionamentos (AGU, 2017).

Assim, através do facilitador ou mediador, possibilita-se a compreensão dos interesses (facilitativo) para a propositura de soluções (avaliativo) ao viabilizar entendimento entre as partes (FALEK, 2020); ou seja, alinhamento de comunicação e linguagem de sentidos construída, especialmente, para lidar com o ruído que impediu que as partes se entendessem reciprocamente. Esse facilitador deve avaliar quem

são os impactados e os responsáveis pela negociação; pensar no fluxo dos trabalhos; quantos encontros são necessários e qual o ponto de maior chance de acerto (SUSSKIND, 1999, p. 6).

Mesmo com diálogo coordenado, existem inúmeras barreiras para se alcançar a resolução de um conflito. Especialmente em conflitos entre organizações, a ausência de canais de informação e comunicação e a presença de múltiplos grupos de interesse configuram as maiores dificuldades em se obter êxito na negociação. Além disso, posturas e recriminações políticas sobre erros passados, entre grupos que possuem relacionamento prévio e permanente, podem atrapalhar o encontro de interesses (ARROW, 2011, p. 50-86). Nessa linha, a teoria da negociação integrativa destaca a falta de colaboração como uma das barreiras para a resolução de conflitos (ARROW, 2011), sendo os vieses comportamentais dificultadores da compreensão do fluxo proposto.

No tocante à tendência de disputas internas por soluções da sua área de competência em prejuízo da área do outro membro, a criação de fonte central de organização, reunião e disseminação de informações, colabora para essa compreensão global e colaboração recíprocas. Havendo essa centralização, a escuta ativa é viabilizada e, eventuais tendências mais absolutistas são minimizadas pelo ambiente mais saudável ao diálogo. Assim, a organização das informações em uma central, como o Fórum, classificando-as pelo grau de importância e impacto, urgência e prazos, estabelece clima de colaboração ao invés de competição (FALEK, 2020).

A literatura do tema classifica os elementos e as etapas da negociação⁴⁵, que exigem organização; mais do que isso, o sistema. Os dois primeiros elementos da negociação, comunicação e relacionamento, demandam escuta ativa e diálogo qualificado. Na técnica da negociação, elencam-se como boas práticas de comunicação: i. ouvir e entender os interesses da outra parte; ii. destacar os ganhos que podem ser obtidos com a negociação; iii. evidenciar as concessões recíprocas; iv. esclarecer dúvidas ou mal-entendidos (MOURÃO *et al.*, 2014, p. 58). Técnica importante de comunicação é o *framing*, ou seja, emoldurar a informação de modo a ter a melhor compreensão possível pelas partes; assim, a forma de se apresentar a informação é importante.

⁴⁵ São sete os elementos de uma negociação, nas técnicas de Harvard: comunicação; relacionamento; interesses; opções; legitimidade; alternativas; e compromisso. Etapas da negociação: preparar, criar, negociar, fechar e reconstruir (MOURÃO *et al.*, 2014, p. 49).

Vale ponderar que a formação de um sistema de comunicação não é garantia de entendimento; na conformidade do paradigma de comunicação relacional, não há mera transmissão de informação, de um emissor para um receptor, mas construção interativa de significados entre interlocutores. A comunicação, em si, não é um bálsamo para todos os problemas da sociedade, especialmente de longo prazo e no âmbito de sistemas altamente especializados, em que o consenso é valioso. A garantia mais próxima que a comunicação pode oferecer é a de soluções de curto prazo, com possibilidades de se fixarem relacionamentos e confiança para se manter a circularidade e a continuidade do fenômeno comunicativo (DALLERA, 2012, p. 59).

Assim, partindo-se da perspectiva construtivista da comunicação, um sistema que proporciona a interação e reflexões, pode também gerar novas narrativas e a reconstrução simbólica dos conflitos, através da reinterpretação da sua dimensão linguística, voltadas à sua transformação (COSTA, 2004, p. 178).

Por fim, as questões aqui levantadas confirmam a hipótese e destacam que o Fórum Interinstitucional Previdenciário: i. é sistema de comunicação organizacional, autofortificado e diferenciado dos demais sistemas acoplados; ii. constitui-se como sistema autopoietico, com clausura operacional e abertura cognitiva; iii. realiza a sua autorreferência e a heterorreferência; iv. utiliza o sistema de interação para proporcionar aproximação e diálogo, na construção da comunicação organizacional de todos os sistemas acoplados; e, v. tem como código operacional a escuta/não escuta, e o símbolo é a colaboração em rede. O fórum é, portanto, sistema de comunicação organizacional adequado para se elaborar desenhos de sistema de disputas, entre outras construções alternativas para solucionar problemas relacionados à judicialização, fazendo uso da mediação e negociação integrativa como técnica de diálogo entre as organizações.

4.2 A governança pública como sustentabilidade das organizações

Para que o esquema desenvolvido pelo Fórum Interinstitucional funcione adequadamente, proporcionando aproximação e cooperação recíproca entre organizações públicas, demanda-se atenção a princípios básicos, relacionados com a governança pública para fixar as bases de confirmação da hipótese de que o sistema de comunicação organizacional sistematizado no formato do Fórum pode contribuir com a solução do problema da judicialização de conflitos ao judiciário e impactar,

sobremaneira, no desenvolvimento sustentável das organizações públicas por constituir-se em ecossistema de comunicação em rede.

As organizações da administração pública vêm sofrendo mudanças paradigmáticas ao longo dos últimos anos, no seu modelo de gestão. Tradicionalmente, a gestão pública faz uso da burocracia como fonte de legitimação de seus atos, no método racional-legal, organizada hierarquicamente. Frente à limitação desse modelo, não focado em resultados e entregas, entrou em cena o modelo gerencial, prezando pela qualidade, flexibilização e descentralização da gestão. Nesse modelo, após um período em que o cidadão era visto como cliente, vem se alterando a relação entre Estado e Sociedade, que começa a ser vista como de parceria. Esse movimento traz um novo modelo estrutural de governança pública (BRESSER, 2007, p. 3).

Com a constante especialização e diferenciação dos diversos sistemas e organizações, em que não é possível obter consenso real, tampouco efetivo consenso representativo democrático, o sistema de governança pública de cada organização é primordial como processo legitimador das decisões e atos administrativos. Por outro lado, a construção da pluralidade para fins de melhor representar os diferentes conjuntos e interesses, formando um cenário institucional mais próximo da realidade, exige processualística plural por parte do tomador de decisões, sob a pena de as soluções antevistas esbarrarem no caminho da dependência⁴⁶ (NORTH, 1990).

Nesse cenário, destaca-se o compromisso assumido pelo Brasil com a Agenda 2030 da ONU, em especial o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável nº 16 que tem como meta implantar, globalmente, a Paz, Justiça e Instituições Fortes ao “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas

⁴⁶ North (1991) representando a linha de pesquisa da nova economia institucional, destaca que as pessoas criam modelos subjetivos internalizados de como funcionam as relações sociais, a partir das regras de jogo formais, porém criando regras próprias, informais. Assim, o desenvolvimento de novas instituições depende, para sua eficiência, da superação do caminho da dependência, que seria essa internalização (adesão). Como relata: “para começar a obter uma resposta (e é apenas um começo), precisamos nos aprofundar em duas partes principais (e relacionadas) do quebra-cabeça: a relação entre o quadro institucional básico, a estrutura organizacional consequente e a mudança institucional; e a natureza do caminho da dependência da mudança econômica que é uma consequência dos retornos crescentes, característicos de um quadro institucional”. Original: “to begin to get an answer (and it is only a beginning), we need to dig deeper into two key (and related) parts of the puzzle: the relationship between the basic institutional framework, the consequent organizational structure and institutional change; and the path dependent nature of economic change that is a consequence of the increasing returns characteristic of an institutional framework” (NORTH, 1991).

em todos os níveis” e, nisso reside, a meta 16.7 ao “garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis” (ONU BRASIL, 2022).

Com isso, o Brasil vem implementando o seu sistema de governança pública, impositivo desde a edição do Decreto n. 9.203/2017 (BRASIL, 2017a), que conceitua governança pública como “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Nisso reside que são princípios da governança pública: a capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas, responsabilidade e transparência (BRASIL, 2017a).

A OCDE há muito se dedica ao estudo da governança pública, através do seu Comitê de Governança. No documento “Policy Framework for Investment User’s Toolkit”, definiu-se governança pública como o conjunto de arranjos formais e informais que estabelecem como as decisões públicas são tomadas e as respectivas ações são implementadas; seria “o desenho, execução e avaliação das interações, processos e regras formais e informais entre instituições e atores, incluindo o Estado” (THORSTENSEN, 2020, p. 7).

Para governança pública sólida, a OCDE indica que seriam fundamentais estruturar valores, facilitadores, instrumentos e ferramentas. Quanto a valores, destacam-se a integridade, a abertura e a transparência. Nessa linha, o país deve desenvolver a cultura de integridade, especialmente do governo aberto, que pressupõe “a cultura de governança pública que promove os princípios da transparência, integridade, responsabilidade e participação da sociedade”, fazendo-se a transição para o estado aberto, “por meio de colaboração entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário”, de modo a explorar sinergias e dividir boas práticas (THORSTENSEN, 2020, p. 12).

Os três pilares para o governo aberto são compostos por transparência, *accountability* e participação. A transparência compreendida como disponibilização e divulgação crescente de informações e dados relevantes; a *accountability*, como dever de informar a respeito das decisões e do desempenho do governo e seus funcionários; a participação, através de “informações, consultas e interação”. As práticas de governo aberto promovem maior confiança no governo, essencial para melhorias

institucionais do país, especialmente, relacionadas à persuasão, cooperação e colaboração de todos (cidadãos e organizações) (THORSTENSEN, 2020, p. 76).

Quanto aos facilitadores, instrumentos e ferramentas, a OCDE indica a tomada de decisões com base em evidências, a formação de liderança em servidores sêniores e a coordenação do governo como um todo, que pressupõe elaboração de políticas sob a perspectiva global e interministerial e funcionar como mediador e comunicador estratégico. Em estudo realizado sobre a América Latina, destacou-se que os governos deveriam considerar, entre várias sugestões, a melhor forma de coordenar as diversas instituições e níveis de governo. A ideia de “coordenação do todo do governo” seria fundamental para um sistema interligado de governança pública (THORSTENSEN, 2020, p. 18).

No tocante à preocupação externada pela OCDE de governo como um todo, o Decreto n. 9.203/2017 (BRASIL, 2017a) prevê a formação de Comitê Interministerial de Governança, que tem por finalidade “assessorar o Presidente da República na condução da política de governança da administração pública federal”. No entanto, o CIG não é formado por todos os ministérios, limitando-se a três (na conformidade do Decreto n. 9.901/2019; BRASIL, 2019). Nada impede, porém, que o CIG promova reuniões periódicas com outros atores e busque coerência entre as diversas políticas públicas, que atinjam diferentes ministérios, além de organizações de outros poderes e sistemas, de forma a promover não só o governo como um todo, mas, o estado como um todo.

Vale destacar a Portaria n. 1.089/2018 da Controladoria-Geral da União (CGU, 2018), que prevê recomendações para a implantação dos programas de integridade, especificamente voltados para a prevenção de fraudes e corrupção no âmbito público; estabelece que os órgãos devem internalizar processos de “promoção da transparência ativa e do acesso à informação”, na conformidade da Lei de Acesso à Informação⁴⁷ (Lei n. 12.527/2011; BRASIL, 2011). Como estabelece a OCDE (2021b, p. 3), “transparência não é suficiente”. A disponibilização de informações deve ser acompanhada de mecanismos eficazes de escrutínio e responsabilização.

⁴⁷ A lei de acesso à informação diferencia, dentro do dever de transparência, o ato de se dar acesso à informação e o ato de divulgar a informação, o que parece compatível com a classificação entre transparência passiva (dar acesso) e transparência ativa (divulgar). No entanto, a organização e sistematização da informação disponibilizada é fundamental para a compreensão da informação pelo cidadão e organizações (JARDIM, 2012, p. 12).

Com essas considerações, percebe-se que a comunicação é a chave para se estabelecer um bom nível de governança em qualquer organização; e a comunicação deve ser aquela estabelecida através do paradigma sistêmico, ou seja, fora da relação trivial emissor-receptor, para o padrão comunicacional de mútua influência e construção entre os sistemas: a comunicação sistêmica.




Essa é a orientação da OCDE, quando estabelece o paradigma do pensamento sistêmico como pilar da coerência política para o desenvolvimento sustentável (THORSTENSEN, 2020, p. 242); quando estabelece que a participação deve se dar através do fornecimento de “informações, consultas e via interação” com o governo; e que se deve formar a visão do estado como um todo para a governança sólida. A comunicação sistêmica vai revelar as expectativas mais especializadas e interligadas dos sistemas, que irão construir novas realidades, aumentando sua própria complexidade.

Partindo-se da premissa de que as informações devem ser adequadamente selecionadas, de forma redundante e sistêmica, o que garante maior legitimidade ao comunicador, vai se esperar dos demais sistemas não apenas a prestação de informações; não mais que seja dado o feedback dos temas apresentados; mas se espera efetiva participação, “via interação”, com construção de novo patamar para os temas, a serem (re)internalizados de forma mais complexa por todos os sistemas acoplados.

A interação direta entre pessoas, organizações e sistemas permite aos interlocutores operarem comunicação fluida e circular, sem demanda de maior tempo, garantindo compreensão do conteúdo selecionado a cada rodada comunicativa; a interação direta permite maior reflexividade. Como destacado no capítulo 1, o paradigma interacional da comunicação é aquele em que interlocutores comunicam e são influenciados, construindo nova comunicação, podendo fazer o exercício da empatia sistêmica, ou seja, operar a observação de primeira, segunda e terceira ordem, propiciando visão ampliada da realidade (OLIVEIRA, 2015, p. 31).

Ao traçar-se paralelo entre fluxos comunicacionais desenvolvidos, na teoria da comunicação, para a relação entre governo e cidadão (NOVELLI, 2006, p. 86), corroborado com a preocupação da OCDE (participação, através do fornecimento de “informações, consultas e via interação”), adaptando-se para a comunicação entre organizações, moldes que vem sendo aplicado pelo Fórum Previdenciário, pode-se replicar os seguintes modelos de fluxos representado pelo quadro abaixo:

Quadro 6 - Fluxos Comunicacionais possíveis entre Organizações Públicas

1. Informação: relação de mão única em que uma organização apenas fornece informações, conforme representação destacada:	
Organização Pública 1	 Organização Pública 2
2. Consulta: relação de mão dupla, em que uma organização oferece feedback, a partir de temas definidos previamente, conforme representação destacada:	
Organização Pública 1	 Organização Pública 2
3. Participação ativa: relação de parceria, em que ocorre o engajamento entre organizações na formação das políticas públicas, com papel propositivo amplo, conforme representação destacada:	
Organização Pública 1	 Organização Pública 2

Fonte: Adaptado de Novelli (2006, p. 86).

O modelo 3 de fluxo comunicacional, configura maior interpenetração entre as organizações e sistemas, a partir da reconhecida interdependência e heterorreferência. Permite interrelação de proximidade através da comunicação pública ao promover relacionamento interativo e participativo entre todas as organizações (NOVELLI, 2006, p. 86). Assim, não basta informar e consultar, é importante chamar à participação, através de interação entre interlocutores.

Nessa seara, ambiente como o Fórum Previdenciário promove canais de comunicação que possibilitam comunicação efetiva, de parceria e participação ativa entre as organizações públicas; proporciona alinhamento para a governança interinstitucional do “governo como um todo” ou do “estado como um todo”. Ou seja, proporciona a aproximação das diferentes governanças, formando um ecossistema de governança comum das organizações públicas.

Essa governança interinstitucional, que vem sendo chamada de governança colaborativa ou governança em rede (MARTINS; MARINI, 2014, p. 46), possibilitaria a criação de mecanismos de cooperação horizontal e vertical entre as diversas esferas do governo, através de meios informais e formais para “apoiar a coerência e evitar sobreposições e lacunas e compartilhar e desenvolver lições aprendidas com as boas

práticas” (OCDE, 2021b). Para isso, indispensável comunicação proativa, baseada na transparência, redução de assimetria informacional e de complexidade para gerar confiança e estabelecer relacionamentos em rede⁴⁸.

Essa rede de governança seria formada pelo conjunto de relacionamentos, considerando-se todas as capacidades institucionais (organizações, grupos e indivíduos), coordenados de forma a alcançar objetivos de propósito público, formando “colaborarquias autogeridas”, com colaboração baseada na confiança e na interdependência, tendo como princípio básico a reciprocidade. As redes são consideradas como organizações mais flexíveis, que podem dar respostas mais rápidas frente a cenários de crise, podendo coproduzir e cocriar soluções até então não pensadas, acelerando a inovação (MARTINS; MARINI, 2014, p. 49).

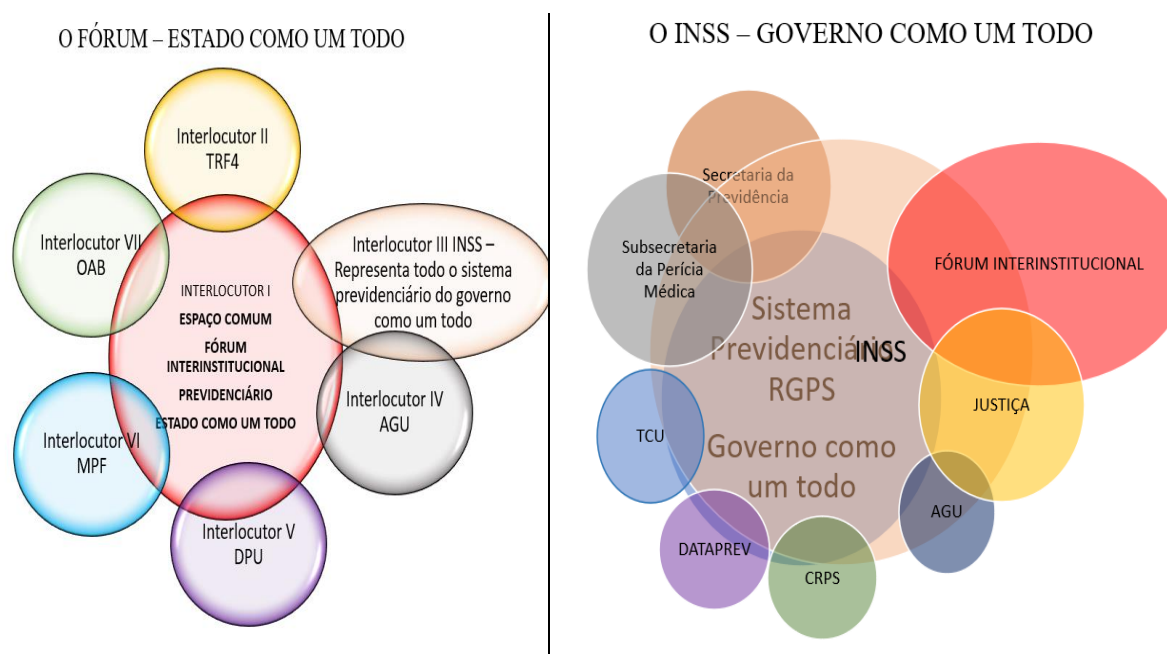
No caso do Fórum Previdenciário, desenvolveu-se sistema de comunicação organizacional, que propiciou ecossistema de governança pública colaborativa (em rede), através da coordenação do “Estado aberto” e “Estado como um todo”; no entanto, somente é possível obter resultados favoráveis com efetiva governança pública interna, por parte de cada membro, para promover governo aberto e confiança. Cada sistema acoplado ao fórum deve trazer a síntese da sua complexidade, tratando seus dados, antecipando seus riscos, para obtenção da colaboração recíproca. Assim, o Fórum é ambiente para o sistema de governança em rede e formar ecossistema⁴⁹ de governança e colaboração, do “Estado como um todo”.

Na perspectiva da pesquisa, a solução para a governança pública através da comunicação em rede, poderia ser representada conforme os modelos abaixo representados nos quadros:

⁴⁸ Martins e Marini (2014, p. 46) explicam que “redes são definidas como conjuntos de nós (organizações, grupos, indivíduos), links (comando e controle, competição etc) e funções (coordenação, mobilização, compartilhamento e difusão de informação, desenvolvimento de capacidades, aprendizado”; “redes são uma nova forma de pensamento sistêmico”.

⁴⁹ Fazendo-se um paralelo entre ecossistemas de inovação e ecossistemas de colaboração entre organizações públicas, interessante trazer as lições de Dodgson, no artigo Collaboration and Innovation Management. Os autores destacam a existência de verdadeiros **ecossistemas de inovação**, onde o complexo de relações que se estabelecem num mercado e em projetos de inovação, que envolvem desde clientes, fornecedores, financiadores, serviços jurídicos, governo, universidades, comerciantes, transporte, logística, reguladores governamentais, formam um sistema interconectado e interdependente, que geram resposta a partir de ações e relacionamentos recíprocos. O aprendizado de uma empresa, no convívio com esse ecossistema, vai definir o sucesso do seu negócio, especialmente no decorrer do tempo e do desenvolvimento tecnológico. Conclui, então, o autor, que no futuro, as melhores oportunidades estratégicas estarão nas organizações mais preparadas e estruturas para a inovação, tanto de forma interna quanto externa, bem como se interligar com o ecossistema de inovação, estabelecendo diferentes parcerias, tendo sucesso tanto como concorrente, quanto como colaborador (DODGSON, 2014).

Figura 5 - Representação do Sistema de Governança Pública do Estado e do Governo como um todo



Fonte: Elaborado pela autora.

Na primeira figura, o Fórum aparece no centro, coordenando a governança em rede, configurando o “Estado como um todo”; na segunda, o INSS aparece como o “governo como um todo”, na medida em que a autarquia opera o sistema previdenciário do RGPS e estabelece relacionamento com diversos atores da política previdenciária, sendo membro do Fórum Previdenciário.

A comunicação no âmbito do Fórum, como antes destacado, pode se estabelecer de modo formal e informal; o reconhecimento da rede de confiança, possibilitaria comunicação mais informal, que somente seria possível dentro dessa rede. Na comunicação formal, ou seja, aquela que advém de maior impessoalidade e através de meios escritos oficiais (redação oficial), “evita-se testar a confiança e obter maior segurança” (LUHMANN, 2010, p. 45).

A governança pública legitima maior confiança por parte de todos com quem a administração pública se relaciona. Para se estabelecer relação de confiança, conforme Luhmann (1996, p. 22), é necessário antecipar e prever o futuro, reduzindo incertezas e projetando riscos; a confiança vai ganhando terreno na medida em que se experimenta a repetição de ações coerentes e redundantes, com maior garantia de segurança.

Não menos importante que a governança colaborativa e em rede, é a dedicação em se formar rede adequada de comunicação interna⁵⁰, que também é a construtora da cultura organizacional. Primeiro, para garantir que as premissas organizacionais sejam formadas coletivamente e haja alinhamento adequado e constante; segundo, a geração de porta-vozes que representem a redundância e realizem comunicação sistêmica; terceiro, internalizar o aprendizado obtido a partir da governança em rede.

No âmbito do INSS, a comunicação interna se dá em rede, entre toda a sua estrutura, proporcionando a formação da síntese da complexidade, identificando-se a redundância comunicativa para a desconsideração de ruídos internos, conforme a figura ilustrativa do INSS como um todo.

Figura 6 - Representação do INSS como um todo



Fonte: Elaborado pela autora.

É através da comunicação interna que se estabelecem comitês de governança e a síntese da complexidade (autorreferência) de realiza para, então, através de porta-vozes, fazer-se entender pelos demais sistemas acoplados; que vieses individuais se

⁵⁰ Ivone explica que comunicação interna, ou comunicação no ambiente interno, trata-se de “um processo que abrange o relacionamento dos empregados com a organização, mas relações entre os diversos setores, a gestão, o contexto, as práticas discursivas e o contexto cultural, entendendo-a ainda como um processo de troca e compartilhamento de informações, de vivências e experiências abarcadas por políticas, normas, regulamentos, procedimentos e objetivos da organização (OLIVEIRA, 2013, p. 213).

diluem e é possível se extrair a redundância a partir das operações da organização. Somente informações altamente redundantes vão representar a comunicação organizacional sistêmica e real; acaso informações advenham de uma única pessoa (sistema psíquico), não corresponderá com a organização representada.

A formação da cultura organizacional que englobe a construção coletiva como valor, bem como a abertura cognitiva e o aprendizado⁵¹ como processo vivo e constante, requer sistema de comunicação interno que funcione de modo consistente. Como já se destacou, a comunicação organizacional constrói e forma a própria organização ao estabelecer padrões culturais redundantes no conjunto de ações e pensamentos de todos os seus membros (OLIVEIRA, 2015, p. 146).

A cultura organizacional, vista como fenômeno dinâmico, formada a partir da comunicação redundante entre os membros da organização capaz de gerar novos padrões de comunicação, especialmente quando se compartilha sistemas, valores e crenças, reproduz-se nos eventos comunicativos (MARCHIORI, 2008, p. 92). É reflexo da essência da organização, sua personalidade; sua formação está interligada com os processos sociais de relacionamento e de transmissão de conhecimento. É através da formação persistente e latente do sistema de significados compartilhados, interpretados e reinterpretados, advindos da experiência e percepções, que se constrói a realidade cultural da organização, ou seja, a realidade da própria organização (MARCHIORI, 2008, p. 99).

Nessa linha, o Referencial Básico de Governança Pública, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2014b), indica que a gestão pública deve ser coesa, responsiva, para alcançar as metas traçadas, em ambiente de trabalho harmonioso e participativo. O objetivo da boa governança deve ser o de estabelecer mecanismos, assemelhados aos de *compliance*, para assegurar que medidas sejam tomadas para alinhamento com a finalidade institucional e com o interesse público (RODRIGUES, 2021).

⁵¹ Diversos estudos têm como objeto compreender o processo de aprendizado nas organizações. Destaca-se Guy Gabel, no artigo *Consultantes and Knowledge Management*, que diferencia conhecimento tácito e conhecimento explícito nas organizações, destacando a importância da codificação do conhecimento para sua maior transmissão entre todos os colaboradores da empresa (GABEL, 2003). Já Taminiu *et al.* (2009) destacam que há de se cuidar e conduzir a rota do conhecimento dentro de uma organização, que se dá de modo formal e informal: formal através de manuais, reuniões, sessões de *brainstorm*, fluxos e métodos; informal através de contatos em jantares, *happy hours*, cafés. O conhecimento é compartilhado, inclusive, quando não se tem a intenção de fazê-lo. Para a inovação, demanda-se um acúmulo de conhecimento prévio para se compreender e se visualizar uma oportunidade inovadora, especialmente para derrubar as diversas barreiras e resistências à mudança dentro das organizações.

A história de um país e o histórico da organização é fonte de recordação de experiências, para fins de se formar a base da confiança nos sistemas sociais (LUHMANN, 2016, p. 34); a mudança drástica para modelos diferentes, ainda que funcionem em outros contextos institucionais, pode não surtir qualquer efeito no caminho da dependência. Para Luhmann, o problema da falta de confiança deve ser conduzido a partir da consciência da crescente complexidade, porém de forma articulada; renuncia-se às maiores informações, através de um “risco consciente” e de uma “indiferença cuidadosa”, com contínuo “controle de resultados” (LUHMANN, 2016, p. 37).

A questão do risco é central nos sistemas de governança e no ganho de confiança entre as organizações e sistemas. Fazer gestão de risco deixou de ser apenas boa prática de governança para constituir em obrigação do gestor público, a partir da edição do Decreto n. 9.203/2017 (BRASIL, 2017a), que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal; quando no inciso IV, artigo 2º, estabelece que gestão de riscos contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar eventos que possam afetar a organização. No âmbito da CGU, o manual “Metodologia de Gestão de Riscos” descreve que a gestão de riscos⁵² consiste em “arquitetura (princípios, objetivos, estrutura, competências e processo) necessária para se gerenciar riscos eficazmente” (CGU, 2018, p. 7).

Uma das etapas da gestão de riscos⁵³ é a comunicação e o monitoramento dos riscos; “etapa que ocorre durante todo o processo de riscos e é responsável pela integração de todas as instâncias envolvidas” (CGU, 2018, p. 15). Nessa etapa, elabora-se a Matriz de responsabilidade RACI⁵⁴, para definir quem são: os

⁵² Gestão de riscos é objeto de estudo e fixação de metodologia em comitês internacionais, como da ISO (Norma 37000) e do *Comitê of Sponsoring Organizations* (COSO), que destaca que apenas com uma metodologia específica para mapeamento e estudo dos riscos é possível identificar, avaliar e tratar riscos; que a gestão de risco é fundamental para a governança de uma organização, para o entendimento amplo dos aspectos e quais os controles internos e os meios de atuar quando da ocorrência do risco (STEINBERG, 2007).

⁵³ São as etapas da gestão de riscos: identificação, análise, avaliação, tratamento, comunicação e monitoramento. Na etapa da identificação, obtém-se dados sobre quais riscos existem na organização, que podem impedir ou atrapalhar o alcance de seus objetivos; na etapa da análise, é feito levantamento das causas e conseqüências possíveis dos riscos; na avaliação, são calculados os níveis de risco, estabelecendo-se a matriz de risco (swot); na etapa do tratamento, define-se o que fazer a partir da avaliação dos riscos, escolhendo-se prioridades, planejando-se e implementando o tratamento (se mitigação, se exclusão, se exploração do risco); por fim, comunicação e monitoramento, em que se faz um levantamento dos impactados, para a devida comunicação, com posterior monitoramento de todas as medidas planejadas (CGU, 2018).

⁵⁴ Conforme o manual da CGU, o gerenciamento de riscos deve proceder no preenchimento e na observação da Matriz de Responsabilidade RACI, para definir o Responsável, a Autoridade, o

responsáveis, a autoridade, os consultados, os informados. Para tanto, responsável é aquele que “executa a atividade”; autoridade “quem aprova a tarefa ou produto”; consultado, “quem pode agregar valor ou é essencial para a implementação”; informado, “quem deve ser notificado de resultados ou ações tomadas, mas não precisa se envolver na decisão” (CGU, 2018, p. 26).

A literatura vem indicando que comunicação de risco se implementa através de um processo de interação entre diferentes partes interessadas, com troca de informações e opiniões, compreendendo uma gama de mensagens sobre a identificação, análise, avaliação e tratamento dos riscos; a comunicação de risco deve ser feita em todas as etapas da gestão, não somente através de informação em consulta, mas também em sistema de interação. Essa interação seria fundamental para “evitar que divergências sobre a percepção desses riscos possam se desdobrar em situações que dificultem ainda mais a governabilidade⁵⁵ organizacional” (RINALDI *et al.*, 2007, p. 139).

Nesse aspecto, parece adequado, para a governança pública sólida, ampliar o escopo de premissa do manual da CGU e da matriz RACI, incluindo a participação, através dos interlocutores (poderia se fixar uma matriz RACIP, ou RACII, “P” de participação ou “I” de interlocutores); não basta encontrar quem se deve consultar ou quem se deve informar – é indispensável trazê-los para dentro da gestão de riscos, processar suas contribuições de forma interativa e presencial, para construção da realidade e alinhamento perceptivo dos riscos. Os termos utilizados pela literatura são intencionais: é necessário recorrer ao sistema de interação para a construção da gestão de riscos, buscando interlocutores dos diversos interessados na gestão pública.

Como já destacado, o INSS, assim como diversas outras autarquias, tem dificuldade em realizar uma boa governança pública, assim como fazer adequada gestão de riscos, estando na faixa de maturidade inicial na sua capacidade de gerir riscos, orbitando entre 15 e 39,9% de capacidade, conforme relatório do TCU (BRASIL, 2021h, p. 12). Exemplo de comunicação de risco limitada, no âmbito do

Consultado e o Informado para o processo. Essa matriz elenca todas as atividades do gerenciamento de risco, com a letra correspondente ao escopo e a ação a ser realizada (CGU, 2018, p. 26).

⁵⁵ Explica a diferença entre governança e governabilidade: “governança se refere aos pré-requisitos institucionais para a otimização do desempenho administrativo”; “já a governabilidade, ... refere-se à capacidade do Estado de obter apoio e articular alianças entre os vários grupos sociais com o objetivo de viabilizar a implementação de seu projeto de Estado” (NOVELLI, 2006, p. 81).

Fórum Previdenciário: o INSS colocou a confiança à prova dos membros ao não relatar os riscos da centralização da CEAB-DJ, o que foi mitigado pelo diálogo permanente e prestação de contas assim que solicitado, no âmbito do Fórum.

O cenário dos demais entes públicos e organizações em geral não é muito diferente, havendo considerável dificuldade de se estabelecer adequado gerenciamento de riscos. Como destaca Rinaldi e Barreiros (2007, p. 141), “as experiências organizacionais apontam para dificuldades em adequar e incorporar a comunicação de risco ao processo de gerenciamento de riscos”; elenca como principal dificuldade a falta de transparência do que se quer comunicar e de como e quando comunicar, aliado com a dificuldade de compatibilizar os diferentes interesses das organizações e expectativas das diversas partes interessadas.

O Fórum, ao proporcionar ambiente coordenado de comunicação, interação e cooperação, possibilitou e incentivou seus membros a apresentarem seus temas e divulgarem informações públicas relevantes, facilitando a compreensão da complexidade sistêmica. Com isso, se replicado, pode permitir ganho de confiança com a redução de complexidade, fornecimento de garantias e comunicação na gestão dos riscos, mediando a complexidade do mundo com a atualidade da experiência; permite e fomenta comunicação hábil em reduzir a assimetria informacional ao proporcionar maior familiaridade dos membros sobre os temas (LUHMANN, 1996, p. 25).

É através da familiaridade sobre determinado assunto ou organização que se alcança maior confiança; é intuitivo, tem-se maior confiança sobre o que se conhece. Além disso, a confiança também pode ser catalisada num contexto de estruturas motivadoras, ampliando as possibilidades de ação dos sistemas. O Fórum aparece, então, como estrutura motivadora, ao criar ambiente que fomenta a colaboração, evitando o contrário, quando ocorre o cenário do “dilema do prisioneiro”, quando não há coordenação da colaboração recíproca⁵⁶ (LUHMANN, 1996, p. 29 e 41).

O dilema do prisioneiro é o exemplo mais comum advindo da teoria dos jogos que analisa o comportamento racional dos indivíduos em situações de interação e como decidem quando a escolha da sua preferência depende ou se altera frente a

⁵⁶ Luhman (1996, p. 60) enfatiza as teorias econômicas em diversas passagens de suas obras, como em “Confianza”, ao mencionar a teoria marginalista, destacando que “a capacidade do indivíduo, que é limitada, somente pode aumentar marginalmente”, trazendo a redução da complexidade como ponto central para o aumento da confiança. Destaca, ainda, a análise da teoria dos jogos, mencionando o dilema do prisioneiro, como um problema na coordenação da colaboração recíproca.

escolha do outro. A teoria dos jogos, através da análise da interação direta entre “jogadores”, denota que os incentivos estabelecidos alteram o comportamento das pessoas, as quais podem estabelecer estratégias dominantes a partir de escolhas que não geram maior benefício individual ou coletivo, levando-se a resultados ruins para ambos (FIANI, 2011, p. 114).

O dilema do prisioneiro seria um “jogo onde ambos (ou todos) os jogadores têm estratégias dominantes” (HILBRECHT, 2014, p. 119). Quando dois cúmplices de um crime são colocados em salas separadas e lhes é oferecida a oportunidade de confessar, acabam por optar pela estratégia de confessar (estratégia dominante), ainda que não confessar pudesse ser de maior ganho (pay-off⁵⁷), mas que depende da ação do outro indivíduo (também não confessar). Como não tem como se saber, por certo, qual a ação que vai ser tomada pelo outro, e por receio dessa ação, o indivíduo acaba confessando. O raciocínio que leva esse exemplo é que o desconhecimento do que o outro jogador irá fazer, e a falta de confiança de que irá colaborar, leva ambos à uma estratégia dominante ruim.

O dilema do prisioneiro é exemplo de jogo simultâneo, ou seja, onde o jogador não sabe qual será a estratégia do outro e se encerra tão logo é feita a escolha; mas também ocorrem jogos repetidos, que podem ser simultâneos e também sequenciais. Nos jogos repetidos, sequenciais, o jogador conhece a ação do outro, podendo então tomar a decisão baseada nessa. Um dos jogos relatados é o *tit for tat*, que pode se configurar em repetição do dilema do prisioneiro, só que de forma repetida e, também, sequencial. Nesse jogo, o começo se dá com colaboração, sendo que o próximo passo dependerá se o “rival” vai colaborar; caso não colabore, será penalizado. No entanto, pode vir a ser perdoado caso comece a colaborar. A lição extraída do jogo *tit for tat* é a de que não vale ser invejoso (buscar melhor benefício comparado); ser o primeiro a trapacear (não colaborar) e ser muito esperto; a reciprocidade é a base do jogo *tit for tat* (HILBRECHT, 2014, p. 130).

Para confirmar essa perspectiva, Fiani relata o jogo da sementeira em Palampur, no qual a comunidade não consegue colher alimentos suficientes para suas famílias em razão da não colaboração coletiva para que a sementeira seja feita na época certa. Ocorre que os primeiros a semearem acabam por perder as sementes para os pássaros e, na desconfiança de que os demais não irão colaborar, a estratégia

⁵⁷ *Pay off* é o resultado/ganho esperado pelo jogador em uma combinação possível de estratégias a serem escolhidas (HILBRECHT, 2014, p. 117).

dominante é semear na época errada. Ressalta, com isso, que ao não haver estrutura institucional que garanta a colaboração da semente de todos ao mesmo tempo e na época devida, o impacto é a semente tardia em prejuízo de todos (FIANI, 2011, p. 119).

Institucionalmente, de forma ampla, os indivíduos jogam conforme as regras do jogo (estrutura de incentivos, instituições formais e informais), sendo de suma importância analisar o contexto institucional em que estão inseridos. Esse é o foco de observação da teoria institucionalista, que tem como expoente Douglass North, o qual destaca a importância das instituições para o desenvolvimento sustentável e o estabelecimento de cooperação na sociedade, o que ocorre quando as pessoas estão perfeitamente (ou bem) informadas e estabelecem relações repetidas ao longo do tempo. Como isso não ocorre naturalmente, as instituições devem promover a redução da assimetria informacional, fomentando a colaboração, ainda que em grupos maiores⁵⁸, de relacionamento permanente, para jogos repetidos, promovendo um círculo virtuoso de confiança e cooperação (NORTH, 1990).

Para se estabelecer incentivos, geradores de comportamento colaborativo, é essencial a coordenação para o desenvolvimento de ações estratégicas em equilíbrio de geração de valor. Fiani (2011) explica que as partes podem não chegar no melhor equilíbrio por falha de coordenação entre as diferentes expectativas e interesses, ou mesmo por falta de iniciativa de uma das partes, que fica esperando pela outra.

Para maior bem-estar coletivo e melhor funcionamento das instituições, o desenvolvimento de mecanismos que facilitem a confiança recíproca nas relações é fundamental, uma vez que, havendo maior confiança, nas palavras de Mackaay, “mais contratos serão concluídos e mais ganhos recíprocos resultarão entre desconhecidos do que se assim não fosse”. A confiança permite a redução do nível de cautela, reduzindo custos de transação (MACHAAY, 2015, p. 430).

Para a OCDE, a confiança é essencial para a governança pública voltada para o desenvolvimento sustentável, o que demanda medidas de concretização, fazendo-

⁵⁸ Com relação à diferença entre grupos grandes e grupos pequenos, Olson (2015, p. 47; 76; 142) destaca que “quanto maior o grupo, mais longe ele ficará de atingir o ponto ótimo de provimento de benefício coletivo”, em razão dos incentivos e benefícios em participar de forma ativa; nos grupos maiores, há maior inação e desorganização, nos grupos menores mais empenho e organização. Destaca que o indivíduo vai participar de forma mais ativa quando sua influência sobre o resultado for maior, investindo seu tempo até a margem do benefício ganho; destaca ainda, citando John James, que “comitês devem ser pequenos quando se espera ação, e relativamente grandes quando se buscam pontos de vista, reações, etc” (OLSON, 2015, p. 66). Por fim, assinala que os pequenos grupos têm demonstrado uma durabilidade maior do que grandes grupos (OLSON, 2015, p. 68).

se “abordagem sistemática dos principais problemas e desafios”, gerando coerência entre as políticas públicas.

A coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável requer dos governos formulações considerando o impacto sistêmico, com “ação coordenada entre setores e níveis governamentais”, incentivando “acordos formais de governança e métodos informais de trabalho” que promovam alinhamento e apoio mútuo (THORSTENSEN, 2020, p. 240). Para Luhmann, ação cooperativa e coordenada pode achar possibilidades que, até então, eram improváveis e sem atrativo, em razão da desconfiança (LUHMANN, 2016, p. 41-42).

Nessa linha, como destacado no presente capítulo, a prática demonstrada pelo Fórum Interinstitucional, sustentada pela revisão da literatura, reforça a hipótese de que o Fórum é sistema de comunicação organizacional pública, que promove ecossistema de governança do “Estado como um todo”, sendo um modelo hábil para alcançar a cooperação entre as organizações públicas, através da comunicação sistêmica e em rede.

5 O MODELO DE SISTEMA DE COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL

Com a descrição sistemática do Fórum Intert institucional Previdenciário, suas práticas, fluxos de trabalho, entre outras características descritas no capítulo 3, é possível se extrair o modelo de sistema de comunicação, no formato de guia, para possibilitar que se replique e se aplique em outros ambientes, para resolver o problema da comunicação limitada, que gera litígios e judicialização. A entrega do guia, conforme se passa a estruturar a partir daqui, vem em resposta à proposta profissional do Mestrado em Direito da Empresa e dos Negócios da Unisinos. O percurso, necessariamente, deve compreender o processo metodológico para a validação do artefato como hipótese de pesquisa aplicada.

5.1 A descrição metodológica do modelo

Para o desenvolvimento do artefato proposto, que ofereça soluções satisfatórias para a classe de problemas identificado, utilizou-se da metodologia da *Design Science Research*, que visa o desenvolvimento de solução para problemas práticos, complexos e relevantes, de forma a expandir a base do conhecimento existente, através da apresentação de artefatos, definidos como modelos, protótipos ou *frameworks* (DRESCH *et al.*, 2015).

O papel da DSR, ou ciência do projeto, como base epistemológica, é desenvolver conhecimento para a concepção de artefatos, aplicáveis para o uso de profissionais e organizações na solução de seus problemas diários, numa relação teórico-prática. Parte-se de um problema da vida real e não apenas de um problema teórico-acadêmico; busca conhecimento prescritivo de soluções e não descritivo-explicativos (DRESCH *et al.*, 2015).

A metodologia da pesquisa desenvolvida na base epistemológica da *Design Science*, inicialmente desenvolvida para áreas da engenharia e tecnologia, são plenamente aplicáveis às pesquisas no Direito, quando partem de problemas jurídico-relevantes, que demandam soluções práticas (RADINE, 1987).

O processo de pesquisa deve visar a solução através de modelo prescritivo (artefato), que organize os componentes de um ambiente interno para ser aplicável a um ambiente externo (DRESCH *et al.*, 2015). Os artefatos podem ser representações artificiais da realidade, apresentando tipos como: constructos, modelos, métodos e

instanciações. Constructos seriam conceito ou vocabulário de um domínio; modelos seriam “proposições ou declarações que expressam as relações entre os constructos”; método seria uma sequência de passos para executar uma tarefa (LACERDA *et al.*, 2013, p. 749). Outros artefatos são elencados pela literatura da DSR, como o *Framework*, como um “guia, conceitual ou real, que serve como suporte”.

No tocante à avaliação do artefato, corresponderia a sua testagem, para averiguar o funcionamento. As contribuições adviriam da possibilidade e comprovação de que os avanços do estudo seriam aplicáveis a outros problemas de mesma classe, cabendo, então, uma difusão do estudo para sua aplicação. (DRESCH *et al.*, 2015)

Através da DSR “buscam-se soluções suficientemente boas para os problemas em que a solução ótima seja inacessível ou de implantação inviável”, ou seja, que os resultados fossem satisfatórios (LACERDA *et al.*, 2013, p. 750).

As principais atividades da DSR envolvem conscientização dos problemas identificados, sugestão de soluções possíveis, desenvolvimento de um artefato aplicável, com possibilidade de ser avaliado nos seus resultados e comunicado à sociedade. Deve gerar um tipo de conhecimento voltado para “como as coisas deveriam ser” (LACERDA *et al.*, 2013, p. 754).

Assim, a DSR demanda o preenchimento de determinadas etapas, a começar pela (1) identificação de um problema prático e relevante, (2) definir os objetivos de solução, com revisão da literatura já desenvolvida; parte-se para o (3) desenvolvimento de um artefato, com posterior (4) avaliação ou validação, bem como (5) contribuições e comunicação da pesquisa aos impactados (HEVNER, 2013).

A relevância do problema e o rigor da pesquisa perpassam pela identificação de situação relevante a ser resolvida, no mundo real, buscando soluções concretas que sejam aplicáveis a toda uma categoria ou classe idêntica de problemas.

No presente caso, o problema relatado no capítulo 2 demonstra a judicialização severa, com sobrepeso da máquina pública para administrar o volume de processos judiciais, que precisa de excelentes fluxos de trabalho para a gestão. Por outro lado, os processos de trabalho envolvem mais de uma organização pública, uma vez que há grande demanda por instrução de processos, cumprimento de decisões, prestação de informações, entre outros. Além disso, frente ao aumento da judicialização, que já é grande, como fazer para prevenir o conflito e a sua adjudicação ao judiciário.

A judicialização revela o sintoma: a falta de sintonia comunicativa entre organizações públicas; a limitação da capacidade institucional para conhecer a

complexidade dos outros sistemas; a dificuldade de se antever consequências sistêmicas; entre outras questões que afligem inúmeras organizações públicas pelo país. A classe de problemas está relacionada à comunicação limitada, que gera judicialização (dificuldades na administração, prevenção e mitigação).

O problema da comunicação limitada na governança dos conflitos da administração pública é classe de problemas que atinge diversos entes e órgãos públicos. O CNJ divulgou a plataforma com indicadores de grandes litigantes, com a informação de que os litígios que envolvem a administração pública alcançam o total de 11,8% como réu, e 29,69% como autor, em setembro 2022 (CNJ, 2022a).

Então, resta clara a importância e a amplitude do problema estudado.

Os objetivos do desenvolvimento de um artefato é buscar um processo comunicacional proativo, que propicie a interação entre representantes e porta-vozes organizacionais, para maior reflexividade sistêmica; redução de assimetria informacional; empatia através da observação e escuta ativa; fortalecimento do relacionamento; organização da colaboração do governo como um todo; coordenação da institucionalização do Estado como um todo.

A partir do momento em que se constata que tal modelo de sistema de comunicação entre organizações públicas pode alcançar resultados satisfatórios e surpreendentes para resolver problemas complexos, a disposição em se submeter a uma gama de reuniões aumenta. No entanto, não basta reunir e realizar interação; é necessário que assim se faça de forma metódica.

A revisão sistemática da literatura realizada no capítulo 1 - ao se analisar o objeto da comunicação organizacional à luz da teoria dos sistemas de Luhmann, bem como no capítulo 3, ao se descrever a experiência e os resultados do fórum, através do marco teórico e de revisão de literatura com destaque à revisão sistemática de áreas da comunicação, administração e economia - redundou na conclusão da importância de se fomentar comunicação sentada no paradigma da complexidade e do pensamento sistêmico; que o sistema tem estrutura e funcionamento autopoietico; que a comunicação constrói as organizações e configura a cultura organizacional; que a comunicação não é transmissão de informação, depende do receptor compreender o sentido e fazer nova comunicação de forma circular; que a interação entre interlocutores estabelece novos paradigmas comunicacionais; que a governança pública demanda esforço proativo no alinhamento entre organizações públicas, especialmente entre diferentes instituições, como o executivo, legislativo e judiciário;

que a linguagem da teoria da negociação pode estabelecer incentivos para a colaboração; que a formação de grupos pequenos, informados e que se relacionam ao longo do tempo fomenta a cooperação e, para isso, cabe desenvolver arquitetura institucional de incentivos, para estratégia dominante de maior benefício coletivo.

Para o desenvolvimento do artefato, escolheu-se elaborar um modelo, apresentado num formato de guia ou framework. A construção do modelo ocorre a partir da necessidade de se descrever e se representar a experiência observada na prática (LACERDA *et al.*, 2013, p. 750); a incorporação desse modelo num guia, a partir da necessidade de suporte na implementação do modelo proposto. Assim, a partir do Fórum Interinstitucional Previdenciário, sistematizou-se rotinas e práticas e possibilitou-se extrair a estrutura da realidade apreendida e elaborar representação e descrição do modelo, para ser implementado através de um guia. Dessa forma, o artefato escolhido foi o “Guia para Implementar o Fórum de Comunicação” para problemas de administração, prevenção e mitigação da judicialização.

O capítulo 3 trouxe a descrição da estrutura e do funcionamento do sistema de comunicação organizacional, baseado no Fórum Interinstitucional Previdenciário; a estrutura considerou o programa de escuta ativa para a colaboração, com estabelecimento de regras e princípios para a convivência; a composição dos membros por organizações públicas; a eleição de representantes, porta-vozes interlocutores; comunicação em sistemas de interação, formais e informais; a organização de reuniões: i. reuniões gerais, através de indicação de temas e apresentação de painéis pelos interlocutores, com publicação prévia da pauta; ii. reuniões reduzidas, ou através de grupos de trabalho, de modo a propiciar maior ação concreta; iii. comunicação informal por whats app; e, iv. linguagem baseada na teoria da negociação integrativa, buscando ganha-ganha; entre outras características descritas no modelo.

Ademais, cada etapa de organização foi descrita e desenhada em fluxo de trabalho, pela metodologia *Business Model Process Notation*, com uso do sistema gratuito Bizagi. No âmbito da administração de empresas, a construção do protótipo de gestão baseada em processos é referenciada como *Business Process Management*, pois toda atividade que oferece valor advém de um processo, que deve ser gerido e aprimorado (GALIMBERTI, 2019). O protótipo como resultado da pesquisa foi construído utilizando-se da plataforma digital gratuita *Bizagi Modeler*,

para modelagem descritiva, analítica e de execução de processos de negócio, utilizando a notação BPMN.

Nos fluxos de trabalho estruturados nos quadros, apresentou-se: i. macroprocesso para conduzir um Fórum Interinstitucional, com subprocesso de como organizar fóruns e conduzir reunião; ii. como organizar grupo de trabalho, com subprocesso de como realizar o planejamento inicial, como realizar o planejamento tático e como executar o projeto. Cada subprocesso possui início, com as etapas a serem cumpridas e sub etapas, que podem demandar decisões a serem tomadas. Os quadros são visualmente simples, estruturados em organogramas, de compreensão relativamente intuitiva.

A validação do artefato é possível constatar através dos resultados obtidos pelo Fórum Interinstitucional Previdenciário, divulgados pelo TRF4 no seu site. Tendo em vista a gama de variações do problema, que vai do ativismo ao mais simples fluxo de trabalho entre as organizações envolvidas, comparando com a gama de deliberações e resultados registrados documentalmente pelo TRF4, percebe-se a capacidade do modelo em tratar o problema da comunicação limitada para mitigação da judicialização. O modelo, então, fomenta a interação dialógica, a reflexão sobre os problemas partindo de uma posição empática, servindo como catalizador de ideias em ambiente de troca de experiência, em prol de soluções comuns.

A análise pragmática é possível como critério para avaliar o modelo proposto (LACERDA *et al.*, 2013, p. 750), fazendo-se uso do método observacional a partir do caso do Fórum e descritivo dos processos, confirmando-se a hipótese a partir da revisão da literatura (LACERDA *et al.*, 2013, p. 756).

As etapas pragmáticas correspondem ao primeiro componente, que determina que se vocês fizer A, então B é provável, em certas condições: a partir do momento em que é instituído o Fórum entre as organizações envolvidas na judicialização; que se aplica a metodologia interacional dialógica, ou seja, através da marcação de reuniões periódicas e permanentes, com prévia seleção de temas, divulgação da pauta, em reuniões maiores; marcação de reuniões menores ou grupos de trabalho para problemas específicos; utilização da linguagem da negociação integrativa, atraindo o problema para o âmbito geral, colocando-se no lugar do outro, as chances de se chegar a algum entendimento e colaboração recíproca aumentam sobremaneira. Tal restou demonstrando, inclusive, por dados contrafactuais, no problema do atraso no cumprimento de requisições judiciais.

Segundo componente se verifica presente na pesquisa ao indicar quais regras podem ser utilizadas para testar a validade dessas afirmações causais, ou seja, pela teoria dos sistemas sociais, comunicação sistêmica e interacional, negociação integrativa e teoria dos jogos. Essa é a base de regras para testar os resultados do Fórum. Na aplicação desse artefato em outros ambientes, é necessário avaliar as proposições de deliberações realizadas, se surtem efeito prático no mundo dos fatos, no mundo real.

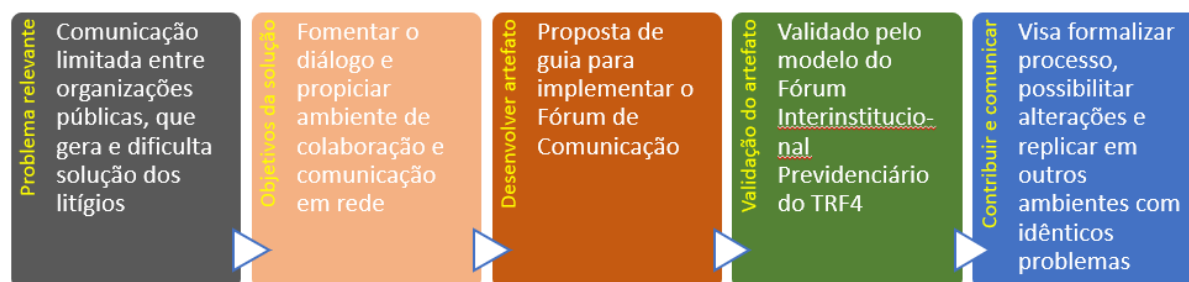
Terceiro componente determina a apresentação de declarações explícitas de como os resultados são criados. Isso implica em afirmar que o modelo proposto traz um passo a passo de como instituir e organizar o fórum, de como se chegam nas deliberações, como se chegam nos resultados dos grupos de trabalho.

No caso do Fórum, o Provimento 90 resolveu o problema do atraso na requisição de 130 mil decisões judiciais, a partir do trabalho de um grupo. Se o fórum não existisse, o grupo não seria formado com a agilidade necessária, os laços seriam fracos e não haveria confiança necessária para se estabelecer o delete para o recomeço das requisições. Os resultados são criados a partir da construção coletiva de ideias, da reflexão gerada nas reuniões e do ganho de confiança em razão da abertura e da redução de assimetria informacional. As ponderações feitas em termos de contraponto seriam a falta de governança pública interna às organizações; mas nesse caso, até nesse ponto, o Fórum é útil. Pode fomentar uma melhor governança.

A comunicação aos interessados é o grande objetivo do presente artefato; descrever e representar o modelo, a partir de um existente, com resultados já confirmados, para que seja replicado em outros âmbitos; tanto em outros Tribunais, com problema idêntico, quanto com outras organizações com a mesma classe de problemas (comunicação limitada e judicialização). A divulgação do resultado e do artefato pode gerar ferramental para outros tribunais e organizações adotarem o mesmo modelo, razão pela qual buscou expressar o processo de trabalho como aplicado na experiência (*as is*), sendo possível adaptação e inovação em modelo para ser (*to be*) e para fazer (*to do*) (GALIMBERTI, 2019).

Pela figura abaixo, pode-se depreender do passo a passo da DSR aplicada no rigor da pesquisa:

Figura 7 - Passo a Passo da DSR seguida pela Pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora.

O rigor da pesquisa está consolidado no desenvolvimento dos capítulos anteriores; revisão maciça da literatura; colheita e análise de ampla documentação e respeitáveis pesquisas relacionadas; narrativa sintética, mas abrangente, da experiência do trabalho do Fórum. Conforme antecipado na introdução, especialmente na metodologia dos objetivos específicos, foi indicado o passo-a-passo da pesquisa.

5.2 A aplicação do modelo: o guia

Apresenta-se, então, o artefato “Guia para Implementar o Fórum de Comunicação”. Esse guia apresenta um modelo de sistema de comunicação organizacional, que se chama de Fórum de Comunicação, propondo uma metodologia de trabalho para implementação do sistema, com processos sugestivos para a realidade de cada organização, podendo ser utilizado no âmbito da organização, entre organizações, entre estados, ou mesmo no cenário internacional.

Os passos propostos pelo guia são customizáveis para diferentes demandas e interesses comunicacionais das organizações. A grande meta do sistema de comunicação proposto é implementar a cultura do diálogo, da transparência e da colaboração, bem como aumentar a capacidade de compreensão e de entendimento entre sistemas e organizações, especialmente para possibilitar a empatia sistêmica. O medo da abertura e da transparência é realidade, tendo em vista a posição não colaborativa entre as organizações de fiscalização e controle, judicial e extrajudicial, e os entes públicos, que não conseguem demonstrar a complexidade e as consequências das suas decisões. Também existe grande dificuldade em integrar uma maior pluralidade e gama de diferentes opiniões nesses processos de escolhas públicas.

Foi desenvolvido na plataforma canva¹¹ e estruturado em verbetes, de fácil compreensão e leitura, para viabilizar a replicação do modelo de sistema de comunicação estudado.

Após explicar a metodologia, o guia indica os cinco principais passos para a implementação do Fórum de Comunicação: 1. Instituição; 2. Preparar reunião; 3. Reunião Geral; 4. Deliberações; 5. Grupo de Trabalho.

No passo um (1), aponta o processo para a instituição do sistema. Começa elencando possíveis problemas que podem ser resolvidos com a sua implementação, bem como as finalidades e princípios básicos para seu funcionamento. Segue indicando a composição através de membros, que são as organizações, não pessoas físicas, exigindo engajamento de cada sistema de governança. Por fim, indica a necessidade de formalização da sua instituição, com regras de convivência, que será facilitada por diversos atores, especialmente o coordenador do Fórum.

No passo dois (2), traz o processo de preparação da reunião. Para isso, é preciso notificar os membros sobre a data, solicitando aos membros que indiquem temas para a pauta, bem como o participante-apresentador. Dá destaque para a importância da seleção dos temas por cada organização, uma vez que esses representam a primeira etapa da comunicação, a seleção da informação, que deve trazer trechos de relevância e ser devidamente enquadrada, para chegar-se na última etapa, a compreensão. Por último, a divulgação da pauta, com todos os temas indicados pelas organizações-membro, de modo a dar ciência a todos, de modo a se prepararem para os debates.

No passo três (3), indica-se como conduzir a reunião geral. Primeiramente, distribuindo as oportunidades de fala, conforme prévia organização da pauta, com a apresentação dos temas, ocasião para debates, com objetivo central de reduzir assimetria informacional. Traz sugestão de temas para a reunião geral, como o plano de ação, mapas estratégicos, relatório de resultados, entre outras questões importantes para alinhamento entre as organizações. Por fim, enfatiza a importância de que tudo seja registrado em ata, para posterior disponibilização.

A condução da reunião é fundamental para que o fórum de comunicação alcance êxito, através de seus facilitadores, razão pela qual o guia indica a linguagem da teoria da negociação integrativa, fazendo-se uso de palavras como construção coletiva, ganha-ganha, colaboração, aprendizado, entre outros. Traz os sete elementos da negociação, interesses, opções, alternativas, legitimidade,

comunicação, relacionamento e compromisso, com breve explicação sobre seus significados, bem como um link para o manual de negociação da AGU.

No passo quatro (4), aponta a natureza jurídica das deliberações, bem como traz exemplos práticos para que o fórum alcance seu intento, de viabilizar a colaboração, a partir do diálogo.

Logo após, apresenta os primeiros modelos de processo de trabalho (BMPN), estruturados a partir de descritivos de processo, utilizando-se o sistema Bizagi, que resume os passos sugeridos até então. A disponibilização desta ferramenta presume a capacidade de compreensão do aplicador do guia.

No passo cinco (5), indica possíveis objetivos para grupos de trabalho, bem como as etapas a serem percorridas, como planejamento inicial, planejamento tático e execução do projeto, trazendo um esquema de questões importantes a serem observadas, como a inclusividade dos impactados, ampla cobertura de interesses, descentralização de discussões com central de reunião e disseminação de informações, bem como revisão regular do desenho. Ao final, também apresenta o processo de trabalho em Bizagi.

Por fim, destaca a importância da melhora e preservação dos relacionamentos, estabelecendo-se um ambiente de confiança, ao se prever e antecipar riscos, bem como da melhora reputacional das organizações envolvidas, que se perceberão num ecossistema de governança pública. Traz depoimentos de importantes representantes, realizados em reuniões do Fórum Interinstitucional Previdenciário.

Ao final, traz o resumo das referências utilizadas e, como anexo, outros exemplos de fóruns interinstitucionais existentes e em funcionamento no Tribunal Regional Federal da 4ª Região, com links de acesso. Traz, ainda, os descritivos que alimentam os processos de trabalho BMPN.

Reputa-se que o guia pode servir de ferramenta para a implementação e melhorias de Fóruns de Comunicação, a serem criados em diversos âmbitos, como já relatado, estabelecendo-se o Estado aberto como um todo.



**GUIA PARA
IMPLEMENTAR
O FÓRUM DE
COMUNICAÇÃO**

Este guia está destinado à geração de ambientes saudáveis de comunicação. Visa combater a hostilidade, o medo e a falta de empatia, para viabilizar o cenário do estado aberto.

*Claudine Costa Smolenaars
Procuradora Federal, Gerente da Atuação Prioritária da
da Procuradoria Regional Federal da 4ª Região*



Por que usar o guia?

Esse guia fornece uma metodologia testada e avaliada cientificamente, oferecendo um processo de trabalho fácil de se compreender.

Para que usar o guia?

Para implementar um sistema de comunicação efetivo, interorganizacional, intraorganizacional ou internacional. O importante é a vontade de se comunicar com qualidade.

Como usar o guia?

*Analise os passos a serem dados, observando as informações das etapas. Tudo é importante!
Você ainda pode customizar para a sua realidade!*

O que esperar depois de usar o guia?

A mudança cultural em favor do diálogo e da transparência, dentro e fora da sua organização. A governança pública agradece!

METODOLOGIA



Foi construído a partir da pesquisa científica, no âmbito do Mestrado Profissional em Direito das Empresas e dos Negócios da UNISINOS, sob a orientação da Prof. Dra. Daniela Pellin;

O modelo teve como base o Fórum Interinstitucional Previdenciário do TRF4;

Teve como pilar a teoria dos sistemas sociais e a sua comunicação;

O guia foi elaborado segundo o Design Science Research;

As referências bibliográficas estão ao final do guia e você pode consultar;

Agora sua organização pode, com segurança, confiança e reputação, apropriar-se do guia para fazer a gestão dos seus processos de comunicação organizacional para mitigar conflitos e reduzir judicialização

FÓRUM DE COMUNICAÇÃO

Coordenar para cooperar

PASSO 1. INSTITUIÇÃO

Estabelecer seus objetivos, a partir dos problemas; princípios, normas e membros



PASSO 2. PREPARAR REUNIÃO

Incentivar membros a indicarem temas e apresentarem seus pontos de vista; publicar a pauta conforme temas indicados



PASSO 3. REUNIÃO GERAL

Distribuir chances de fala, abrir para debates e propor deliberações



PASSO 4. DELIBERAÇÕES

Proposições gerais, tomar conhecimento, enviar ofício, formar grupo de trabalho, marcar reuniões menores, grupo de whats app, etc.



PASSO 5. GRUPO DE TRABALHO:

Realizações e soluções concretas
Inclusão e participação dos impactados
Zelar pelo relacionamento



PASSO 1 - INSTITUIÇÃO

Organizar o sistema de comunicação

OBJETIVOS: foco no problema

- Alta judicialização de políticas públicas
- Dificuldade no cumprimento de decisões judiciais
- Impacto sistêmico negativo de decisões judiciais
- Interoperabilidade entre sistemas de inteligência limitado
- Aplicação de multas/ astreintes
- Complexidade das ações e processos entre organizações e outros



FINALIDADES / PRINCÍPIOS

- Fomentar a empatia sistêmica, reduzir assimetria informacional
- Catalisar a reflexão e construir um ecossistema de governança pública;
 - Priorizar a inovação, o alinhamento e o aprendizado coletivo
- Princípios: respeito à dignidade humana; transparência; participação; coprodução; padronização; simplificação; celeridade; eficiência; busca da conciliação; redução da litigiosidade

MEMBROS

- São todas as organizações, atores e impactados pela política pública
- Não há indicação de pessoas específicas
- Engajamento da governança pública - setores, servidores e colaboradores



PASSO 1 - INSTITUIÇÃO

Organizar o sistema de comunicação

NORMAS

- Formalizar a instituição do sistema
- Estabelecer regras de convivência



Facilitadores

Missão de aproximação, foco no problema, linguagem da negociação integrativa.

1. Coordenador do sistema - instituição e organização das reuniões - diálogo bilateral - fomentar o engajamento - manter a periodicidade dos encontros e a disposição dos membros
2. Advocacia Pública - conscientizar o gestor dos entes públicos - destacar a oportunidade da comunicação - trabalhar com mapa do litígio - fomentar a apresentação de temas
3. OAB; MPF; DPU - organizar demandas entre membros das organizações - centralizar e apontar temas relevantes; buscar consenso interno para evitar dispersão

PASSO 2 - PREPARAR REUNIÃO

Implementar o sistema de comunicação

Notificar membros

- Divulgar data da reunião
- Solicitar a indicação de temas para a pauta e o participante-apresentador



Eleger temas

- As organizações vão eleger seus temas
- Temas são trechos de relevância comunicativa
- Seleção e organização da informação
- Framing - enquadramento para compreensão



Divulgar pauta

- Divulgar a pauta para ciência dos temas
- Confirmar a data da reunião



PASSO 3 - REUNIÃO GERAL

Grandes temas, grandes debates

DISTRIBUIR OPORTUNIDADE DE FALA

- Apresentação de temas por parte dos membros, conforme ata previamente divulgada
 - Abertura de oportunidade para debate
- Objetivo: redução de assimetria informacional



Temas importantes

- Plano de ação/ mapa estratégico do ente público
- Relatórios de resultados e entregas anuais
- Orçamento aprovado
- Cronograma das principais ações
- Esclarecimento das metas e prioridades dos entes
- Entendimentos jurídicos das procuradorias especializadas;
- Apresentação de trabalhos das áreas
- Interesses e problemas que entendem possível de resolver em conjunto
- Impacto das decisões judiciais na seara administrativa



REGISTROS EM ATA

- Elaborar ata completa, registrando todas as falas
- Disponibilizar a ata para todos os membros



PASSO 3 - REUNIÃO GERAL

Grandes temas, grandes debates

LINGUAGEM - PALAVRAS

Construção coletiva - ganha-ganha - interesses -
colaboração - aprendizado - interesse público - aproximação



PASSO 4 - DELIBERAÇÕES

Proposições colaborativas, cogentes pela vontade

SINTETIZAR E PROPOR AÇÕES

- Tomar conhecimento de fatos e notícias
- Aviar recomendações: de pesquisa, de ações, de estudo, entre outros
- Criação de grupos de trabalho e comitês
- Aprovação do produto apresentado por grupos de trabalho, como cartilhas, manuais, entre outros
- Remessa de ofício a autoridades ou outras organizações
- Encaminhamento de projetos de lei ao congresso



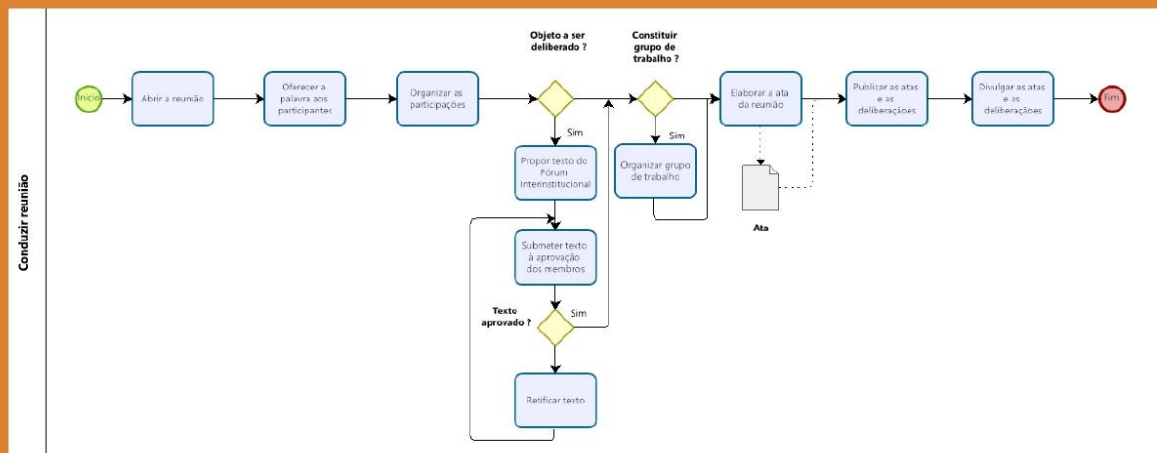
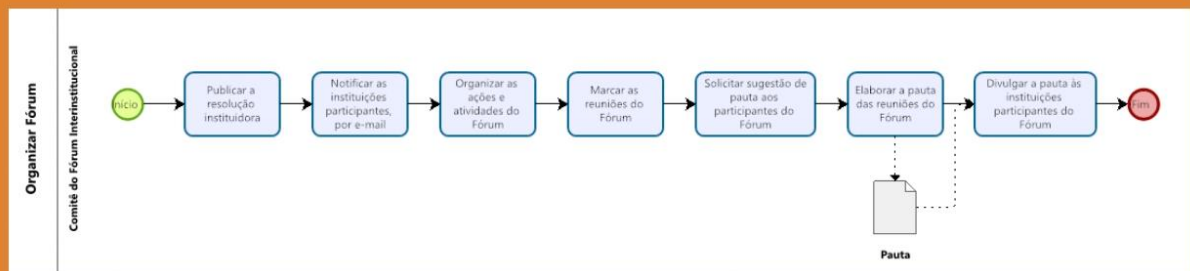
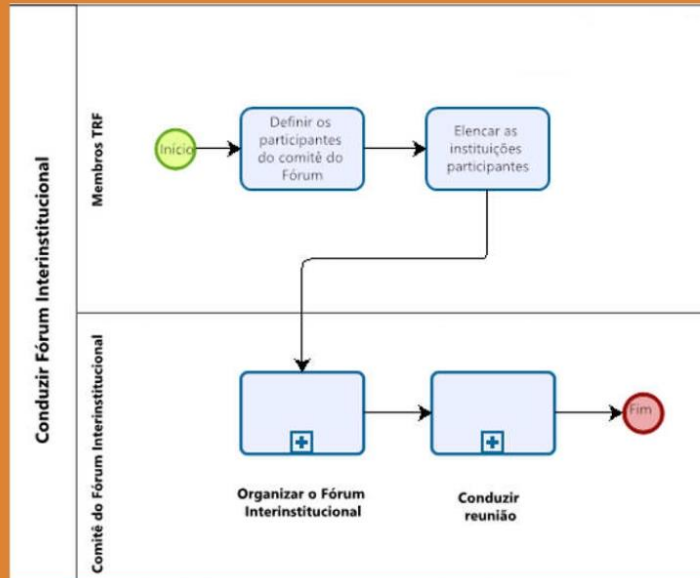
NATUREZA JURÍDICA

- Propositiva
- Não cogente
- Compromisso moral
- Dever de prestar contas e ser transparente





PROCESSOS DE TRABALHO



PASSO 5 - GRUPOS DE TRABALHO

Soluções e aprendizado coletivos

Objetivos

- Produzir documento, minuta, fluxo, tecnologia, ou algum produto necessário para facilitar o trabalho e a solução dos problemas.

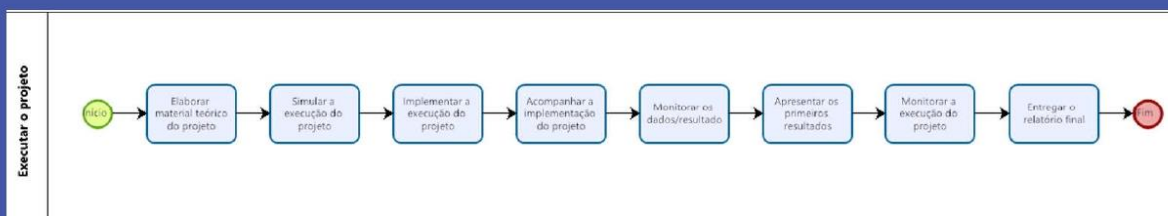
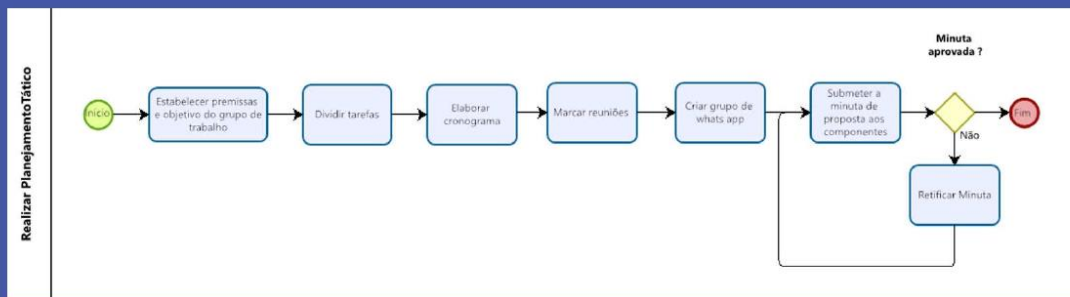
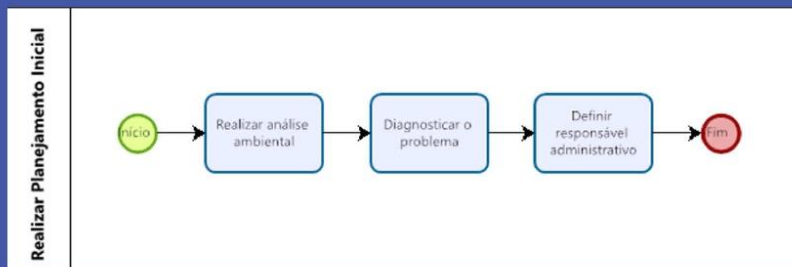
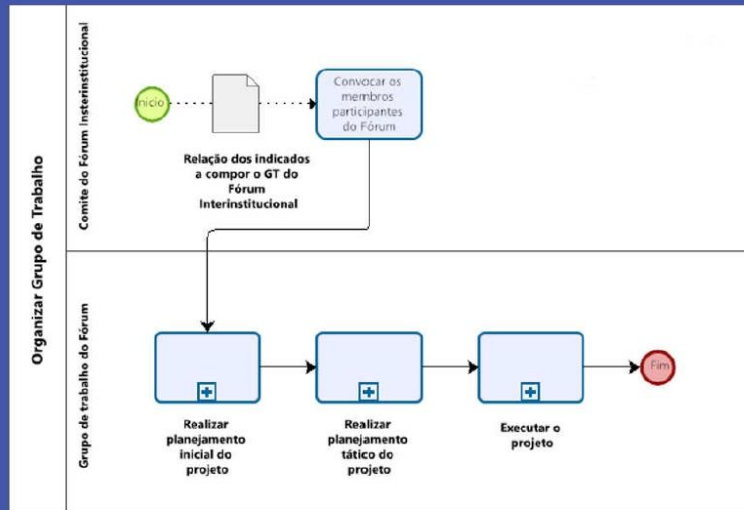
Etapas

- Planejamento inicial: ver grupo, dados, escopo, comunicação
- Planejamento tático: divisão de tarefas, regras do jogo, reuniões reduzidas, whats app
- Execução do projeto: fechamento, controle e revisão





PROCESSOS DE TRABALHO - GRUPO DE TRABALHO

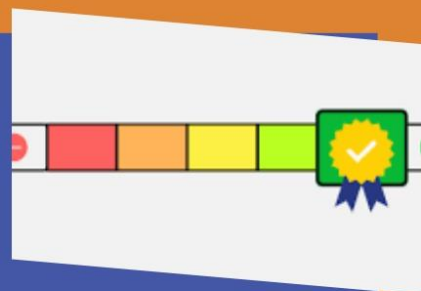


RELACIONAMENTO

Abertura, transparência e confiança

CONFIANÇA E REPUTAÇÃO

- Comunicar riscos - dever de informar, ouvir e considerar
- Antecipar o futuro e reduzir incertezas
- Abreviar a complexidade e gerar expectativas realistas
- Formação de ecossistema de governança pública



Depoimentos

"A atuação interinstitucional, a partir da parceria firmada entre os diversos atores que integram o Fórum Interinstitucional Previdenciário, servidores do INSS, juízes federais, procuradores, advogados e defensoria pública, mostrou-se eficaz na solução do problema".

Desembargadora Vânia Hack de Almeida

"O Fórum é o momento mais democrático da atuação do Poder Judiciário Federal, considerando-o uma ação política com abordagem mais democrática, levando em conta o interesse de todos os envolvidos". Desembargador Paulo Afonso Brum Vaz

"Considera a experiência como um modelo de relação interinstitucional. Quem ganha com o amadurecimento das relações interinstitucionais é a sociedade". Leonardo José Rolim Guimarães - Ex-Presidente do INSS





SE VOCÊ CHEGOU ATÉ AQUI, PARABÉNS!

Tu és um agente de mudança e governança!

Então vamos trilhar juntos esse caminho! Entre em contato comigo para contribuições, reclamações e compartilhamento de experiências! Se precisares de ajuda, segue meu contato: claudine.smolenaars@agu.gov.br

OBRIGADA!
CLAUDINE COSTA SMOLENAARS

Agradecimentos:

Unisinos, Escola da Advocacia-Geral da União, Procuradoria-Geral Federal, Tribunal Regional Federal da 4ª Região



REFERÊNCIAS

- BARROS, Elen et al. Ivone de Lourdes Oliveira: reflexões sobre a comunicação no contexto das organizações, um campo em construção. In: OLIVEIRA, Ivone de Lourdes PENNINI, Anice; MOURÃO, Isaura (org.). Compreendendo um campo de conhecimento: reflexões epistemológicas sobre a comunicação organizacional a partir de autores brasileiros. 1. ed. Curitiba: CRV, 2015. p. 139 -153.
- CASTELLS, Manuel. O poder da comunicação. São Paulo: Paz e Terra, 2019.
- COSTA, Julio Cesar da. Negociação e gestão de conflitos. Londrina: Educacional, 2018. Disponível em <https://www.camani.com.br/gallery/negocia%C3%A7%C3%A3o%20e%20gest%C3%A3o%20de%20conflitos.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2021.
- CURVELLO, João José Azevedo et al. A comunicação e as organizações como sistemas complexos: uma análise a partir das perspectivas de Niklas Luhmann e Edgar Morin. Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação, Brasília, DF, v. 11, n. 3, 2008.
- DRESCH, Aline; LACERDA, Daniel Pacheco; ANTUNES, Junico. Design science research: método de pesquisa para avanço da ciência e tecnologia. Porto Alegre: Bookman, 2015. Disponível em: <http://www.gmap.unisinos.br/recursos-didaticos/Design-Science-Research-Aline-Dresch.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2022.
- FALECK, Diego. Manual de design de sistemas de disputas: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.
- GALIMBERTI, Floriano Maurício. Método de modelagem e automação de processos de negócio acadêmicos com BMPS: estudo de caso com BMPS Bizagi e IES UFSC. Florianópolis: UFSC, 2019.
- HILBRECHT, Ronald O. Uma introdução à teoria dos jogos. In: TIM, Luciano Benetti (org.). Direito e economia no Brasil. São Paulo: Atlas, 2014. p. 115 -138.
- LUHMAN, Niklas. A realidade dos meios de comunicação. Trad. Ciro Marcondes Filho. São Paulo: Paulus, 2005.
- LUHMAN, Niklas. Confianza. Trad. Amanda Flores. Santiago de Chile: Instituto de Sociologia Universidad Católica, 1996.
- LUHMAN, Niklas. O direito das sociedades. São Paulo: Martins Fontes, 2016.
- LUHMAN, Niklas. Organización y decisión. Trad. Dario Rodriguez Mansilia Cidade do México: Universidad Iberoamericana, 2010.
- LUHMAN, Niklas. Sistemas sociais. Esboço de uma teoria geral. Petrópolis: Vozes, 2016b.
- LUHMAN, Niklas. Sociologia do direito I. Trad. Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.
- MARCHIORI, Marlene. Cultura e comunicação organizacional: um olhar estratégico sobre a organização. 2. ed. São Caetano: Difusão, 2008.
- MOURÃO, Alessandra Nascimento S F. Fundamentos da negociação para o ambiente jurídico. São Paulo: Saraiva, 2014.
- THORSTENSEN, Vera. O Brasil e o modelo de governança da OCDE. São Paulo: FGV, 2020. (Working papers series). Disponível em: https://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/o_brasil_e_o_modelo_de_governanca_da_ocde_v9.pdf. Acesso em: 16 dez. 2021.



ANEXO I – OUTROS EXEMPLOS DE SISTEMAS DE COMUNICAÇÃO - FÓRUMS INTERINSTITUCIONAIS EM FUNCIONAMENTO NO TRF4

1. FÓRUM INTERINSTITUCIONAL PREVIDENCIÁRIO

Instituído pelas Resoluções nº 36, de 24 de junho de 2010, Resoluções nº 83, de 22 de outubro de 2010, e nº 19, de 23 de março de 2011,

Segue link do Fórum: [Link fórum previdenciário](#)

Membros: INSS, TRF4, OAB, MPF, DPU, IBDP;

2. FÓRUM INTERINSTITUCIONAL DA MORADIA

Instituído pela [Resolução nº 121/2021](#)

Site do Fórum da Moradia: [site do fórum da moradia](#)

Grupo temático Ferrovias: [Link grupo temático ferrovias](#)

Membros: TRF4, MPF, DPU, ANTT, DNIT, MINFRA, AGU (PRF4, PRU4);

3. FÓRUM INTERINSTITUCIONAL AMBIENTAL

Instituído pela [Resolução n. 164/2022](#),

Segue link do Fórum: [site do fórum ambiental](#)

Membros: Ibama, ICMBio, Iphan, Incra, Fundação Cultural Palmares, Funai, Secretarias Estaduais do Meio Ambiente, Ministério Público Federal, OABs, Advocacia Geral da União, Procuradoria Geral Federal, Procuradoria Regional Federal e representantes da Justiça Federal da 4ª Região.

4. FÓRUM INTERINSTITUCIONAL DA SAÚDE

Instituído pela [Resolução n. 142/2021](#)

Segue link do Fórum: [site do fórum da saúde](#)

Membros: Justiça Federal; Ministério da Saúde; AGU; MPF; OAB; DPU; Secretarias estaduais de saúde e respectivos conselhos; PGEs;



ANEXO II – DESCRITIVO

CONDUZIR FÓRUM INTERINSTITUCIONAL

Tarefa:

Condução do Fórum Interinstitucional.

Descrição da Tarefa:

Realizar os procedimentos de instituição e condução de reuniões do Fórum Interinstitucional.

Entradas e Insumos:

Ofício de convocação aos entes públicos, participantes do Fórum Interinstitucional.

Periodicidade:

Preferencialmente Bimestral, definida no planejamento do evento.

Público envolvido:

Membros do Fórum Interinstitucional.

Sistemas e recursos utilizados:

Outlook

Plataformas de comunicação e colaboração (TEAMS, ...)

Atividades:

- 1. Definir os participantes do comitê de organização do Fórum Interinstitucional**
- 2. Elencar as instituições participantes (Membros)**
- 3. Organizar o Fórum Interinstitucional (Comitê do Fórum Interinstitucional)**
 - a. Elaborar a resolução instituidora**
 - b. Publicar a resolução instituidora**
 - c. Notificar as instituições participantes, via Ofício**
 - d. Organizar as ações e atividades a serem desenvolvidas no Fórum Interinstitucional**
 - e. Marcar as reuniões do Fórum Interinstitucional do exercício**
 - f. Solicitar sugestão de pauta aos participantes do Fórum Interinstitucional**
 - g. Elaborar a pauta das reuniões do Fórum Interinstitucional**
 - h. Divulgar a pauta às instituições participantes do Fórum Interinstitucional**
- 4. Conduzir a reunião (Comitê do Fórum Interinstitucional)**
 - a. Abrir a reunião**
 - b. Oferecer a palavra aos participantes**
 - c. Organizar as participações**
 - Se houver objeto a ser deliberado**
 - d. Propor texto do Fórum Interinstitucional**
 - e. Submeter texto a aprovação dos membros**
 - Se texto não aprovado**
 - f. Retificar texto**
 - Retornar ao item e.**
 - Se deliberada a constituição de grupo de trabalho**
 - g. Organizar um grupo de trabalho**
 - h. Elaborar a ata da reunião**
 - i. Publicar as atas e as deliberações das reuniões do Fórum Interinstitucional**
 - j. Divulgar as atas e as deliberações das reuniões do Fórum Interinstitucional a todos os interessados**

Observação: * Na resolução instituidora são definidos os princípios, as regras e as intuições participantes.

Saídas / Produtos / Resultados:

- Resolução instituidora do Fórum Interinstitucional (produto intermediário);
- Texto contendo as deliberações extraordinárias (produto intermediário);
- Relação dos participantes do grupo de trabalho (produto intermediário); e
- Ata da reunião.

Cuidados Especiais:

- Atentar
- Cuidar

Responsáveis (Titular e Substituto):

Participantes do Fórum Interinstitucional de matéria previdenciária.



ANEXO II – DESCRITIVO

ORGANIZAR GRUPO DE TRABALHO DO FÓRUM INTERINSTITUCIONAL

Tarefa:

Organização de grupo de trabalho para tratar de assuntos complexos ou relevantes.

Descrição da Tarefa:

Organizar grupo de trabalho para tratar de forma mais aprofundada assuntos considerados complexos ou relevantes.

Entradas e Insumos:

Deliberação dos participantes do Fórum Interinstitucional para a criação do grupo de trabalho.

Periodicidade:

Eventual, com criação a partir de deliberação no Fórum Interinstitucional.

Público envolvido:

Membros de instituições de justiça que atuam, em especial, na área previdenciária.

Sistemas e recursos utilizados:

Outlook

Plataformas de comunicação e colaboração (TEAMS, ...)

Atividades: (Grupo de trabalho)

1. Realizar planejamento inicial do projeto

- a. Realizar análise ambiental, fixando-se os membros necessários, como tomadores de decisão e impactados
- b. Diagnosticar o problema (quantitativo e qualitativo)
- c. Definir autoridade necessária para eventual assinatura de comprometimento ou ato administrativo

2. Realizar planejamento tático do projeto

- a. Estabelecer premissas e objetivo do grupo de trabalho
 - b. Dividir tarefas
 - c. Elaborar cronograma
 - d. Marcar reuniões na frequência necessária para atingir o objetivo, dentro do prazo previsto
 - e. Criar grupo de whats app entre os componentes do grupo, para submissão de ideias, ou acompanhamento da implementação da solução
 - g. Submeter a minuta de proposta aos componentes, para aprovação
- Se minuta não aprovada
Retificar minuta
Retornar item g.

3. Executar o projeto

- a. Elaborar material teórico do projeto
- b. Simular a execução do projeto
- c. Implementar a execução do projeto
- d. Acompanhar a implementação do projeto, através do grupo dos impactados
- e. Monitorar os dados / resultado
- f. Apresentar os primeiros resultados no fórum
- g. Monitorar a execução do projeto, até regularização e normalização do fluxo/trabalho
- h. Entregar o relatório final

Saídas / Produtos / Resultados:

Relatório final com apresentação da matéria trabalhada pelo grupo de trabalho.

Cuidados Especiais:

- Atentar
- Cuidar

Responsáveis (Titular e Substituto):

Participantes do grupo de trabalho do Fórum Interinstitucional de matéria previdenciária.

6 CONCLUSÕES

A presente pesquisa buscou compreender e propor uma solução para mitigar o problema da comunicação limitada entre as organizações públicas, que geram litígios, focando no fenômeno da judicialização da previdência social. Perguntou-se: como promover o alinhamento comunicacional entre o INSS e as demais organizações, para alcançar a cooperação em rede e possibilitar melhor governança dos conflitos em face da administração pública? A principal conclusão recai sobre a necessidade de se implementar um sistema, que coordene e promova a comunicação, através de um processo de trabalho interorganizacional, de forma periódica e metodológica, para se evoluir com geração de valor, mediante constante fluxo informacional, *feedback* e amadurecimento das instituições informais (cultura do diálogo) e formais (recomendações, provimentos, portarias), institucionalizando-se um ecossistema de governança, representativo do Estado aberto como um todo.

Assim, para o reforço institucional da comunicação sistematizada, demanda-se a estruturação de um sistema de comunicação organizacional. A pesquisa revela que a aplicação do modelo obtido a partir da sistematização e compreensão do Fórum Interinstitucional Previdenciário do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, viabiliza a colaboração em rede e o estabelecimento da confiança e melhoria reputacional entre as organizações participantes, mitigando o problema da governança dos conflitos com a administração pública, que redundava no fenômeno da judicialização.

Na compreensão do objeto da pesquisa, percebeu-se que o enfoque construtivista da comunicação altera o paradigma de observação do fenômeno, uma vez que não ocorre transporte de informação de um ponto a outro, de modo linear e mecânico, mas de modo multidimensional, dependendo do receptor para a compreensão, que irá emitir nova comunicação, em movimento circular. A visão de que a comunicação constrói os sistemas sociais e as organizações, a partir dos diversos acoplamentos estruturais, no âmbito da sua autopoiese, permite concluir que se deve elaborar estratégias comunicacionais, voltadas para uma visão sistêmica, para a redução da complexidade e previsibilidade de riscos, de modo a gerar confiança e criar um ambiente propício para a colaboração interinstitucional.

Nessa linha, em razão da complexidade do processo de comunicação, o marco teórico trouxe elucidaciones e achados (i) importantes. A comunicação dividida nos três elementos – seleção da informação, meio de comunicação e compreensão - demanda

preparação estratégica para se conseguir o intento comunicativo: fazer-se entender. Então, desde a seleção da informação, redundante e sistêmica, livre de ruídos internos, organizada através de temas; o meio de comunicação, através de sistemas de interação, realizados por reuniões; a organização prévia, com abertura de oportunidade de indicação dos temas e divulgação antecedente; a abertura para debates, registradas em ata, com posteriores deliberações; revela que cada passo é importante na preparação e condução do processo comunicativo. Tal intento demanda coordenação.

No tocante à construção da cultura organizacional, revela outro achado de pesquisa (ii) de que a comunicação sistêmica, através da interação e diálogo permanente, com reuniões periódicas, gera uma cultura colaborativa interorganizacional, baseada na escuta ativa. Essa cultura é construída no dia a dia do trabalho de coordenação de um sistema comunicacional, como o Fórum; que, por sua vez, altera a cultura dos sistemas e organizações acoplados, fomentando aprendizado e abertura cognitiva.

Outro achado de pesquisa (iii), ainda decorrente da premissa construtivista da comunicação, revela que o conflito tem uma faceta linguística e simbólica, construída a partir da comunicação limitada: que alterar essa dimensão, a partir de um enquadramento (*framing*) adequado, pode ressignificar a percepção pessoal e promover a transformação do conflito em si. Nessa linha, reforça a mediação e a negociação integrativa como elemento de transformação das relações entre as organizações públicas, evitando conflitos pela compreensão limitada dos sistemas que os circundam.

Essa análise permitiu melhor elucidar o problema da judicialização da previdência social, especialmente através do enfoque da comunicação. Primeiro, enxergando os meios e os modos de como os sistemas se comunicam, sejam através de meios selecionados, simbolicamente generalizados, ou através das suas operações. A teoria dos sistemas sociais permitiu enxergar a estrutura e o funcionamento do sistema previdenciário e da organização do INSS, como instâncias interligadas, tendo em vista que a autarquia opera o sistema inteiro do regime geral de previdência social. Isso demanda, na sua autopoiese, alto nível de reflexividade e aprendizado sistêmico, e também por parte de todos os sistemas interdependentes que com ele se relacionam.

Por sua vez, a teoria enfatiza que a comunicação limitada entre as organizações públicas, que ocorre no âmbito dos processos judiciais, sejam coletivos ou individuais, não permite a realização da complexidade sistêmica, o exercício da empatia, tampouco da reflexividade sobre o impacto das decisões judiciais sobre o funcionamento do sistema da previdência social e da organização do INSS.

Quando da análise do problema, o trabalho trouxe pesquisas realizadas, com consistência, sobre as causas da grande judicialização da previdência social, sendo que o destaque recaiu sobre a comunicação limitada. Essa não permite que o terceiro observador, no caso o Juiz e outros atores da judicialização, percebam o impacto e as consequências reais de suas decisões sobre a complexidade do sistema previdenciário e sobre a organização da autarquia previdenciária, especialmente quando fazem uso de interpretações principiológicas, no que se convencionou chamar de ativismo judicial. Por outro lado, os fluxos de trabalho, de tão grande volume de processos judiciais, geram um problema para todos os sistemas, que sem colaboração recíproca, têm maior dificuldade em dar solução final às suas demandas.

A adoção do Fórum Interinstitucional Previdenciário do Tribunal Regional Federal da 4ª Região como suporte para desenvolver o modelo de sistema de comunicação organizacional, teve como base o fato de que, empiricamente, também de modo contrafactual, demonstrou ser eficiente para solução de conflitos e problemas complexos, advindos da comunicação limitada. As entregas do fórum são verificáveis através de seus dados, divulgados no site do TRF4. Os produtos do trabalho interinstitucional, como exemplo o Provimento 90, demonstram a consistência dos resultados.

O Fórum Interinstitucional Previdenciário do Tribunal Regional Federal da 4ª Região vem mostrando resultados consistentes, nos seus mais de dez anos de existência e funcionamento. Um dos produtos mais destacados foi o Provimento 90, que estabeleceu regras de colaboração recíproca entre as diversas organizações, com solução de problema concreto. De modo contrafactual, constatou-se que, em outras regiões, onde não há o modelo de Fórum Interinstitucional, o problema persiste até o presente ano (2022).

Como contraponto ao fórum, destacou-se a necessidade de uma governança pública sólida, com eficiente comunicação interna, destacando-se porta-vozes que comportem a realidade redundante e sistêmica, de modo a reduzir a complexidade aos terceiros observadores. Essa governança, além de promover a prestação de

contas e a transparência, deve realizar um gerenciamento de riscos eficiente, uma vez que é na antecipação e na comunicação dos riscos, com certa previsibilidade, que se ganha confiança.

Assim, a hipótese somente se confirma a partir do bom desempenho da governança pública de cada ente público, que é o centro dessa realização sintética da complexidade, que deve funcionar de modo interno e externo, através de porta-vozes que trabalhem a comunicação de forma estratégica, como relações públicas, zelando pelos relacionamentos. O comitê de governança pública transita ou deve transitar por toda a estrutura interna do sistema, bem como deve estabelecer o relacionamento de confiança com os demais sistemas externos e acoplados.

Foi destacado na pesquisa que é no sistema de governança que uma organização pública tem o dever legal de transparência e prestação de contas, de modo proativo, no que a OCDE chama de governo aberto. É através do governo aberto que se pode antecipar problemas e se antever soluções coletivas, através de sistemas de interação dialógicos. A partir da interação direta entre os sistemas, alcança-se o que a OCDE convencionou chamar de Estado como um todo e Estado aberto. Essas ações permitem a coerência entre as políticas públicas, entre as instituições do Estado, promovendo maior sustentabilidade de suas ações e de sua existência.

O ordenamento jurídico brasileiro vem se aprofundando na exigência de comunicação sistêmica por parte do gestor das organizações públicas. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, exige a publicidade e a eficiência da administração pública; para tanto, é necessária governança pública, gestão de riscos, gestão baseada em evidências, comunicação, ampla publicidade, transparência e outros. Não se trata apenas de técnica de gestão, mas de obrigação legal.

A governança pública é disciplinada no Decreto n. 9.203/2017 (BRASIL, 2017a), que exige ações para demonstrar confiabilidade por parte do gestor, prestação de contas, transparência e estabelece a obrigação em promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e resultados da organização. A gestão de risco é basilar para a governança, tanto internamente, prevendo tratamento e adequação ao risco, quanto externamente, para elaborar um quadro de previsões consequencialistas, a serem informadas aos demais sistemas, especialmente ao judiciário, que deve considerá-las no âmbito das suas decisões, na forma do artigo 20 da Lei de Introdução ao Direito brasileiro. Por fim, o acesso às

informações públicas, com publicidade e divulgação dos dados das organizações, é previsão legal da Lei n. 12.527/2011, a Lei de acesso à informação.

Interligando as diretrizes da OCDE com o ordenamento jurídico brasileiro, indica-se que o paradigma comunicacional da governança pública, especialmente a comunicação de riscos, deve ser o relacional ou interacional. A OCDE destaca que a sustentabilidade das organizações demanda a coerência e a participação, através de informação, consulta e interação. Nesse ponto, indica-se uma possibilidade, como achado (iv), de se complementar a MATRIZ RACI, indicada pela CGU, fazendo-se incluir um “P” de participantes, ou “I” de interlocutores, na conformidade da comunicação relacional, em que emissor e receptor influenciam-se mutuamente como interlocutores.

Por outro lado, ainda aproveitando-se do marco teórico, ao destacar que confiança é antecipar o futuro, prever riscos e reduzir incertezas, enfatizou-se, ainda mais, que é salutar realizar uma comunicação voltada para a redução de assimetria informacional, especialmente no âmbito do gerenciamento de riscos, de forma contundente e sistêmica.

Outro achado relevante (v) é que o modelo de sistema de comunicação entre organizações públicas permite a formação de um ecossistema de governança, ao promover trocas de experiência e informações, aprendizado coletivo e trabalho colaborativo, nos moldes do preconizado pela OCDE. Além disso, faz cumprir o quadro normativo brasileiro do dever de transparência, de divulgação, de redução de assimetria informacional e de governança.

As teorias utilizadas como referências complementares também agregaram na pesquisa, como a teoria dos jogos e a teoria da nova economia institucional. A perspectiva de que os indivíduos demandam certa coordenação para colaborarem em grupos maiores, no caso, entre organizações públicas, sob pena de não se sentirem incentivados a tanto; de que o cenário de incerteza cria dilemas, como o do prisioneiro; corrobora a necessidade de um sistema comunicacional. Assim, a instituição de incentivos para a prática de estratégias dominantes que gerem valor, especialmente em jogos repetidos e sequenciais, como o *tit for tat*, mostra-se adequada para a obtenção de melhores resultados na gestão dos conflitos contra a administração pública.

A teoria da negociação integrativa também proporcionou uma base adequada para indicação de ferramenta ao diálogo, durante as reuniões do Fórum. A linguagem

aplicável de se buscar fazer crescer o bolo antes de dividi-lo, entre outras premissas do que se convencionou chamar de elementos da negociação, são requisitos para o funcionamento e alcance de resultados por parte do Fórum. Como se constata das atas, o Fórum Previdenciário do TRF4 faz uso dessa linguagem, estabelecendo ganhos e sacrifícios por parte de todos os membros, inclusive do próprio Tribunal, quando enfrentou seus pares ao estabelecer obrigações e dividir tarefas a todos.

Vale ressaltar, também como achados, já previstos inicialmente (vi), que as multas diárias aplicadas pelo judiciário, para fazer valer suas decisões judiciais, mostram-se consideravelmente ineficientes para o fim a que se propõe, fazer o ente público cumprir suas decisões. Quando se trata de alto volume de processos, com fluxos mal desenhados, sem interoperabilidade de sistemas e uniformização de métodos e prazos, a multa apenas aumenta a animosidade entre as organizações e agrava o prejuízo ao erário público.

Percebeu-se, ainda, que o Fórum funcionou como terapia entre as organizações e seus membros, que puderam expressar seus sentimentos e demonstrar suas dificuldades, gerar confiança e promover a cooperação. Nessa linha, outro achado de pesquisa (vii) diz respeito à possível aplicação da metodologia da Justiça Restaurativa entre as organizações públicas. A JR vem sendo aplicada pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região no âmbito criminal e em outras áreas e pode auxiliar no restabelecimento de relacionamentos e fomentar o “auto responsabilizar-se”, partindo-se da perspectiva do outro, ou seja, de uma posição empática. Nesse sentido, o estudo de Luhmann, quando enfatiza as conclusões da cibernética, de que o mundo é construído pelo observador, permite ampla aplicação para se estabelecer processos de trabalho que gerem pontos de vistas diferentes, a partir do se colocar no lugar do outro; no caso, no lugar do outro sistema.

Para encerrar, demonstrou-se que o Fórum Interinstitucional Previdenciário do TRF4 resolveu diversos conflitos relacionados à judicialização, com padronização dos processos de gestão dos interesses e demandas das organizações, através de diálogo aberto, em sistema de interação, como método eficiente na colaboração em rede. Esse modelo é consistente a ponto de embasar uma generalização, de modo a se construir um modelo de Sistema de Comunicação Organizacional. Como amplamente destacado, apenas com coordenação e ambiente de diálogo permanente, é possível estabelecer laços fortes e confiança, gerando-se incentivos

para a cooperação, formando um ecossistema de governança pública, do Estado como um todo.

A entrega de um produto, advindo de uma pesquisa aplicada, para resolver problemas da vida real, foi a construção do artefato - “Guia para Implementar o Fórum de Comunicação”, a partir da metodologia da Design Science Research, que permitiu uma maior reflexão sobre os processos de trabalho, bem como uma maior consciência da importância do rigor para se alcançar os resultados almejados. Além disso, a DSR permitiu o desenvolvimento de um artefato que pode ser customizado, aprimorado e adaptado à realidade de cada organização. A ciência do artificial viabiliza, através de seus artefatos, que uma classe de problemas receba apontamentos de soluções práticas, aplicáveis de forma generalizada pelas demais organizações, que tenham problemas da mesma classe, o que se entende ter sido alcançado com o modelo, então, proposto, revelado pelo guia de implementação.

A validação do produto se deu através da sistematização dos resultados já obtidos no âmbito do Fórum Previdenciário do TRF4, como destacado, cabendo, então, a abertura para aprimoramentos e comunicação aos interessados.

Com isso, os objetivos do presente trabalho foram cumpridos, pelas etapas então percorridas, e com a entrega prática de um artefato materializado num guia, que pode ser replicado por tribunais e organizações públicas com problemas idênticos de comunicação limitada, na governança dos conflitos com a administração pública.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU). **Manual de negociação**. Baseado na Teoria de Harvard. Brasília, DF: EAGU, 2017. Disponível em: <https://www.trt1.jus.br/documents/21708/20713963/Negocia%C3%A7%C3%A3o+em+Harvard.pdf/eb69304c-91e8-470a-9466-b6de4a3e3dc6>. Acesso em: 03 nov. 2022.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU). **Portaria nº 498/2020/PGF/AGU, de 15 de setembro de 2020**. Subdelega as competências de que trata o Decreto nº 10.201, de 15 de janeiro de 2020, e dispõe sobre a celebração de acordos e transações judiciais no âmbito da Procuradoria-Geral Federal. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=401566>. Acesso em: 03 nov. 2022.

ARROW, Kenneth J. *et al.* (org.). **Barreiras para resolução de conflitos**. São Paulo: Saraiva, 2011.

BARROS, Elen *et al.* Ivone de Lourdes Oliveira: reflexões sobre a comunicação no contexto das organizações, um campo em construção. *In*: OLIVEIRA, Ivone de Lourdes; PENNINI, Anice; MOURÃO, Isaura (org.). **Compreendendo um Campo de Conhecimento**: reflexões epistemológicas sobre a comunicação organizacional a partir de autores brasileiros. 1. ed. Curitiba: CRV, 2015. p. 139-153.

BARROSO, Luis Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **(Syn) thesis**, Rio de Janeiro, v. 5. n. 1, p. 23-32, 2012.

BASTOS, Antônio Virgílio Bittencourt. Mapas cognitivos e a pesquisa organizacional: explorando aspectos metodológicos. **Estudos de Psicologia**, Natal, n. 7, p. 65-77, 2002. Número especial.

BRANCO, Ana Paula. Veja como furar a fila do INSS na Justiça para se aposentar. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 17 jan. 2021. Disponível em: <https://agora.folha.uol.com.br/grana/2021/01/veja-como-furar-a-fila-do-inss-na-justica-para-se-aposentar.shtml>. Acesso em: 19 set. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 10.139, de 28 de novembro de 2019**. Dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto. Brasília, DF: Presidência da República, 2019a. Disponível em: <https://www.museus.gov.br/wp-content/uploads/2020/10/D-10139.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 10.620, de 5 de fevereiro de 2021**. Dispõe sobre a competência para a concessão e a manutenção das aposentadorias e pensões do regime próprio de previdência social da União no âmbito da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2021a. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9746.htm. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. Decreto n. 10.761, de 2 de agosto de 2021. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Trabalho e Previdência provisórios, remaneja e transforma cargos em comissão, funções de confiança e funções comissionadas técnicas, altera o Decreto nº 9.660, de 1º de janeiro de 2019, e o Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2021d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Decreto/D10761.htm. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. Decreto n. 10.995, de 11 de março de 2022. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Brasília, DF: Presidência da República, 2022e. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D10995.htm. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Seção 1. Brasília, DF: Presidência da República, 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. Decreto n. 9.746, de 8 de abril de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Brasília, DF: Presidência da República, 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9746.htm. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. Decreto n. 99.350, de 27 de junho de 1990. Cria o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) define sua estrutura básica e o Quadro Distributivo de Cargos e Funções do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores de suas Unidades Centrais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99350.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2099.350%2C%20DE%2027,Centrais%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. Decreto nº 10.229, de 05 de fevereiro de 2020. Regulamenta o direito de desenvolver, executar, operar ou comercializar produto ou serviço em desacordo

com a norma técnica desatualizada de que trata o inciso VI do caput do art. 3º da Lei nº 13.874. Brasília, DF: Presidência da República, 2020h. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10229.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.229%2C%20DE%205%20DE%20FEVEREIRO%20DE%202020&text=Regulamenta%20o%20direito%20de%20desenvolver,20%20de%20setembro%20de%202019. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 77.077, de 24 de janeiro de 1976**. Expede a Consolidação das Leis da Previdência Social (CLPS). Brasília, DF: Presidência da República, 1976. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d77077.htm#:~:text=Decreto%2077.077&text=DECRETO%20N%C2%BA%2077.077%2C%20DE%2024%20DE%20JANEIRO%20DE%201976.&text=Expede%20a%20Consolida%C3%A7%C3%A3o%20das%20Leis%20da%20Previd%C3%Aancia%20Social%20\(CLPS\)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d77077.htm#:~:text=Decreto%2077.077&text=DECRETO%20N%C2%BA%2077.077%2C%20DE%2024%20DE%20JANEIRO%20DE%201976.&text=Expede%20a%20Consolida%C3%A7%C3%A3o%20das%20Leis%20da%20Previd%C3%Aancia%20Social%20(CLPS)). Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do direito brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei n. 72, de 21 de novembro de 1966**. Unifica os Institutos de Aposentadoria e Pensões e cria o Instituto Nacional de Previdência Social. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0072.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%2072%2C%20DE,1965%2C%20combinado%20com%20o%20art. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2019c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. **Lei 14.441, de 2 de setembro de 2022**. Altera as Leis nºs 8.213, de 24 de julho de 1991, 8.742, de 7 de dezembro de 1993, 11.699, de 13 de junho de 2008, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, e 13.846, de 18 de junho de 2019, para dispor sobre o fluxo de análise de benefícios previdenciários e assistenciais sob avaliação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), da Perícia Médica Federal e do Conselho de Recursos da Previdência Social e para dispor sobre a gestão dos imóveis que constituem o patrimônio imobiliário do Fundo do Regime Geral de Previdência Social. Brasília, DF: Presidência da República, 2022h.

BRASIL. **Lei Complementar n. 142, de 8 de maio de 2013**. Regulamenta o § 1º do art. 201 da Constituição Federal, no tocante à aposentadoria da pessoa com deficiência segurada do Regime Geral de Previdência Social – RGPS. Brasília, DF: Presidência da República, 2013.

BRASIL. **Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001**. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Brasília, DF:

Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10259.htm. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. Lei n. 13.844, de 18 de julho de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nos 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nos 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Brasília, DF: Presidência da República, 2019d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13844.htm. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. Lei n. 13.846, de 18 de junho de 2019. Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade; altera as Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 7.783, de 28 de junho de 1989, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 8.742, de 7 de dezembro de 1993, 9.620, de 2 de abril de 1998, 9.717, de 27 de novembro de 1998, 9.796, de 5 de maio de 1999, 10.855, de 1º de abril de 2004, 10.876, de 2 de junho de 2004, 10.887, de 18 de junho de 2004, 11.481, de 31 de maio de 2007, e 11.907, de 2 de fevereiro de 2009; e revoga dispositivo da Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003, e a Lei nº 11.720, de 20 de junho de 2008. Brasília, DF: Presidência da República, 2019e. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13846.htm

BRASIL. Lei n. 14.261, de 16 de dezembro de 2021. Cria o Ministério do Trabalho e Previdência; altera as Leis nos 13.844, de 18 de junho de 2019, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e 8.036, de 11 de maio de 1990, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga dispositivos da Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2021e.

BRASIL. Lei n. 14.331, de 4 de maio de 2022. Altera a Lei nº 13.876, de 20 de setembro de 2019, e a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre o pagamento de honorários periciais e sobre os requisitos da petição inicial em litígios e em medidas cautelares relativos a benefícios assistenciais e previdenciários por incapacidade; e revoga dispositivo da Lei nº 8.620, de 5 de janeiro de 1993. Brasília, DF: Presidência da República, 2022i.

BRASIL. Lei n. 3.807, de 26 de agosto de 1960. Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS. Brasília, DF: Presidência da República, 1960. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3807.htm#:~:text=1%C2%BA%20A%20previd%C3%Aancia%20social%20org

anizada, visem%20%C3%A0%20prote%C3%A7%C3%A3o%20de%20sua. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. **Lei n. 6.439, de 1º de setembro de 1977.** Institui o sistema Nacional de Previdência e Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1977. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6439.htm#:~:text=LEI%20No%206.439%20%2C%20DE,Social%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. **Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. **Lei n. 8.029, de 12 de abril de 1990.** Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8029cons.htm. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. **Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990.** Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. **Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. **Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992.** Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8443.htm. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. **Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019.** Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 1. Brasília, DF: Presidência da República, 2019f.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Manual de redação da Presidência da República.** 3. ed. rev., atual. e ampl. Brasília, DF: Presidência da República, 2018c. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/centrode>

estudos/assuntos/manual-de-redacao-da-presidencia-da-republica/manual-de-redacao.pdf. Acesso em: 19 set. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Acórdão do recurso especial n. 1334488**. Tema 563. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, DF, 08 de maio de 2013. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=563&cod_tema_final=563. Acesso em: 19 set. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Tema 1124**. Relator: Herman Benjamin. Brasília, DF, 14 ago. 2019g. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?b=ACOR&livre=202003034248.REG.+E+@DTPB=%2720211217%27>. Acesso em: 19 set. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Tema 982**. Relator: Assusete Magalhães. Brasília, DF, 22 ago. 2018d. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?b=ACOR&livre=202003034248.REG.+E+@DTPB=%2720211217%27>. Acesso em: 19 set. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Tema 1007**. Relator: Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, DF, 17 dez. 2021f. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1007&cod_tema_final=1007. Acesso em: 19 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Acórdão do recurso extraordinário n. 1.221.446**. Tema 1095. ATA Nº 128/2021. DJE nº 155, divulgado em 03/08/2021. Brasília, DF: DJE, 04 de agosto de 2021b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15347186023&ext=.pdf>. Acesso em: 26 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Acórdão recurso extraordinário n. 661.256**. Tema 503. Data de publicação DJE 28/09/2017. Ata nº 142/2017. DJE nº 221, divulgado em 27/09/2017. Brasília: DJE, 2017b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312830921&ext=.pdf>. Acesso em: 26 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Acórdão recurso extraordinário n. 1.101.937**. Tema 1.075. Data de publicação DJE 14/06/2021. Ata nº 101/2021. DJE nº 113, divulgado em 11/06/2021. Brasília: DJE, 2021h. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346690863&ext=.pdf>. Acesso em: 27 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Acordo no recurso extraordinário 1.171.152 Santa Catarina**. Brasília, DF: DJE, 17 fev. 2021g. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345665337&ext=.pdf>. Acesso em: 26 out. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão 1350/2020 - Plenário**. Interessados/Responsáveis: não há. Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério

da Economia (vinculador). Relator: Bruno Dantas. Brasília, DF, 27 de maio de 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/todas-bases/1350%252F2020?ts=1669838296909>. Acesso em: 31 out. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Auditoria operacional na lotação de pessoal do INSS**. Brasília, DF: TCU, 2014a. Disponível em: file:///C:/Users/User/Downloads/AUDITORIA%20OPERACIONAL%20NA%20LOTA%20O%20DE%20PESSOAL%20DO%20INSS_WEB.pdf. Acesso em: 09 nov. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Judicialização de benefícios do INSS**. Brasília, DF: TCU, 2018a. Disponível em: file:///C:/Users/User/Downloads/Judicializacao%20do%20INSS_web.pdf. Acesso em: 09 nov. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Levantamento de governança e gestão pública**. Acórdão 2164/2021- Plenário. Relatório individual da autoavaliação do INSS. Brasília, DF: TCU, 2021h. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br/igg2021/iGG2021%20-%20536%20-%20INSS.pdf>. Acesso em: 17 out. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Plenário TC 022.354/2017-4**. Apenso: TC 029.488/2016-8 e TC 029.485/2016-9. Brasília, DF: TCU, 2016. Disponível em: https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/TCU/attachments/TCU__02235420174_6a50f.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67SMCVA&Expires=1663788376&Signature=c1H6l2DtrveY8NjpWs3WM3yPnl%3D. Acesso em: 21 set. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2. Brasília, DF: TCU, 2014b. 80p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>. Acesso em: 01 ago. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. Versão 3. Brasília, DF: TCU, 2020i. 241p. Disponível em: file:///C:/Users/User/Downloads/Publicacao_digital_2.pdf. Acesso em: 03 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (TRF4) (4. Região). **Ata da 6ª Reunião Virtual do Fórum Interinstitucional Previdenciário Regional**. Data: 06/11/2020. Porto Alegre: TRF4, 2020j. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/2020/epz23_ata-6a-reuniao.pdf. Acesso em: 04 out. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (TRF4). **Acórdão do recurso de apelação cível n. 5038261-15.2015.4.04.7100**. Apelante: Ministério Público Federal. Apelado: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Relator: Tais Schilling Ferraz. Porto Alegre, 19 de maio de 2017d. Disponível em: https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&documento=9001593. Acesso em: 31 out. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (TRF4). **Acórdão do recurso de apelação cível n. 5010142-04.2020.4.04.9999**. Relator: João Batista Pinto Silveira. Porto Alegre, 2022c. Disponível em: https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=41656347175474627470730064262&evento=40400188&key=bb124bff3986e8ae276c1776836bde0f1635e4815b9ea056524c6b9972ad51b7&hash=7455a1e6b2d7936bd8fb77f6f1d3b5b5. Acesso em: 16 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (TRF4). **Acórdão do recurso de apelação cível 5007736-73.2021.4.04.9999**. Porto Alegre, 2022d. Disponível em: https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=41649791238312886513859316450&evento=40400188&key=7154657417d67d61eed6b1e5ad5f5f277c7140fa561d2c49e49b34753f487530&hash=5b43645bd2edfd5da07913e0f20ae3b9. Acesso em: 16 nov. 2022,

BRASIL. Tribunal Regional Federal (TRF4). **Acórdão em agravo de instrumento n. 5020620-08.2014.404.0000**. Porto Alegre: TRF4, 2014d. Disponível em: https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&documento=7011544. Acesso em: 31 out. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (TRF4). **Acórdão em agravo de instrumento n. 5056194-82.2020.4.04.0000**. Porto Alegre: TRF4, 2020f. Disponível em: https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numero_gproc=40002392569&versao_gproc=4&crc_gproc=f7933167. Acesso em: 31 out. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (TRF4). **Acórdão em agravo de instrumento n. 5020344-30.2021.4.04.0000**. Agravante: Maria Raquel de Mello Muller. Agravado: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Porto Alegre, 2021c. Disponível em: https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numero_gproc=40003012883&versao_gproc=2&crc_gproc=012ea13a. Acesso em: 31 out. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (TRF4). **Ata da 5ª Reunião Virtual do Fórum Interinstitucional Previdenciário Regional**. Porto Alegre: TRF4, 2020d. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/epz23_ata-5a-reuniao.doc. Acesso em: 17 out. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (TRF4). **Ata da Reunião Virtual**. Data: 29 de novembro de 2019. Porto Alegre: TRF4, 2019i. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/2020/epz_ata-6o-forum-regional.pdf. Acesso em: 16 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (TRF4). **Ata da Reunião Virtual**. Data: 24/04/2020. Porto Alegre: TRF4, 2020a. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/epz_ata-forum-regional---reuniao-virtual---24.04.2020--5---2-.doc. Acesso em: 17 out. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (TRF4). **Ata da Reunião Virtual**. Data: 17 de julho de 2020. Porto Alegre: TRF4, 2020b. Disponível em:

https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/epz_ata----3a-reuniao-virtual-forum-regional.pdf. Acesso em: 17 out. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (TRF4). **Ata da Reunião Virtual**. Data: 14 de agosto de 2020. Porto Alegre: TRF4, 2020c. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/2020/epz_ata-4a-reuniao-virtual-forum-regional.pdf. Acesso em: 17 out. 2022.

BRASIL. **Ata 6ª reunião virtual do Fórum Interinstitucional Previdenciário Regional**. Data: 06 de novembro de 2020. Porto Alegre: TRF4, 2020d. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/2020/epz23_ata-6a-reuniao.pdf. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (TRF4). **Ata da Reunião Virtual**. Data: 12/03/2021. Porto Alegre: TRF4, 2021i. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/epz23_ata-8a-reuniao--2-.doc. Acesso em: 17 out. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (TRF4). **Ata do Fórum Interinstitucional Previdenciário Regional**. Data: 20/10/2014. Porto Alegre: TRF4, 2014c. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/2015/vma_ataforumregional_1.pdf. Acesso em: 17 out. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (TRF4). **Conselho da Justiça Federal promove encontro virtual entre representantes da Conciliação das cinco regiões**. Porto Alegre: TRF4, 2020g. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=15438. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (TRF4). **Fórum Interinstitucional Previdenciário – Enunciados Regional**. Porto Alegre: TRF4, 2022a. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2047. Acesso em: 17 out. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (TRF4). **Fórum Interinstitucional Previdenciário**. Porto Alegre: TRF4, 2022b. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=1341. Acesso em: 17 out. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (TRF4). **Fórum Interinstitucional Previdenciário**: histórico. Porto Alegre: TRF4, 2021b. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=992. Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (TRF4). **Provimento 90/2020**. Estabelece rotinas e prazos padronizados ao cumprimento de decisões judiciais em matéria previdenciária para as unidades judiciais de primeiro grau e Turmas Recursais da 4ª Região. Porto Alegre: TRF4, 2020e. Disponível em: <https://www.ieprev.com.br/assets/docs/PROVIMENTON902020.pdf>. Acessado em: 09 nov. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (TRF4). **Resolução n. 19, de 23 de março de 2011**. Institui o Fórum Interinstitucional Previdenciário na Seção Judiciária do Paraná do Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Paraná: JFPR, 2011. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/hcd_Resolucao%2019-2011.pdf. Acesso em: 31 out. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (TRF4). **Resolução n. 36, de 24 de junho de 2010**. Institui o Fórum Interinstitucional Previdenciário na Seção Judiciária do Rio Grande do Sul do Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Porto Alegre, 2010a. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/hcd_Resolucao%2036-2010b.pdf. Acesso em: 31 out. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (TRF4). **Resolução n. 83, de 22 de outubro de 2010**. Institui o Fórum Interinstitucional Previdenciário na Seção Judiciária de Santa Catarina do Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Porto Alegre, 2010b. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/2010/hcd_Res832010.pdf. Santa Catarina: JFSC, 2010b. Acesso em: 31 out. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (TRF4). **TRF4 apresenta projetos SEI Federação e Provimento 90 a avaliador do Innovare**. Porto Alegre: TRF4, 2022f. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=16577. Acesso em: 10 nov. 2022

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de governança pública. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n. 10, p. 2-19, 2007.

CASTELLS, Manuel. **O poder da comunicação**. São Paulo: Paz e Terra, 2019.

CAVALLINI, Marta. Pedidos de aposentadoria ficam parados à espera de adaptação de sistema às novas regras da previdência. **G1**, Rio de Janeiro, 7 jan. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/01/07/pedidos-de-aposentadoria-ficam-parados-a-espera-de-adaptacao-de-sistema-as-novas-regras-da-previdencia.ghtml>. Acesso em: 18 nov. 2021.

CAZARINI, Edson Walmir *et al.* Uma nova arquitetura de sistema de apoio à decisão. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO (ENESEP), 2018, Salvador. **Anais eletrônicos [...]**. Salvador: Enesep, 2018. Disponível em: https://abepro.org.br/biblioteca/enesep2001_tr92_0964.pdf. Acesso em: 22 jun. 2022.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (CJF). **Acórdão PEDILEF 2009.72.55.008009-9/ SC**. Tema 102 do Tribunal Nacional de Uniformização (TNU). Requerente: Iraci Steil. Requerido: INSS. Relator: Juiz Federal Herculano Martins Nacif. Brasília, DF, 23 de abril de 2013. p. 154-170. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/turma-nacional-de-uniformizacao/temas-representativos/tema-102>. Acesso em: 31 out. 2022.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (CJF). **Nota técnica conjunta dos centros locais de inteligência nº 01/2020**. Brasília, DF: CJF, 2020. Disponível em:

https://www.jfsp.jus.br/documentos/administrativo/NUBI/clisp/Nota_Tecnica_-_INSS_-_Implantacao_automatica_vs_final_aprovada_SEI.pdf. Acesso em: 17 out. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **100 Maiores Litigantes**. Brasília, DF: CNJ, 2012. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100_maiores_litigantes.pdf. Acesso em: 19 set. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Estratégia nacional integrada para desjudicialização da previdência social**. Brasília, DF: CNJ, 2020a. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Estrategia_Nacional___Desjudicializacao_Previdencia_Social.pdf. Acesso em: 17 out. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Grandes litigantes**. Brasília, DF: CNJ, 2022a. Disponível em: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>. Acesso em: 03 nov. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça 4.0**: integração de sistemas agiliza decisões de processos previdenciários. Brasília, DF: CNJ, 2022c. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/justica-4-0-integracao-de-sistemas-agiliza-decisoes-de-processos-previdenciarios/>. Acesso em: 19 set. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em números 2021**. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução n. 325, de 29 de junho de 2020**. Dispõe sobre a Estratégia nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2020b. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original182343202006305efb832f79875.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ); INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (INSPER). **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília, DF: CNJ, 2020c. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/12/Suma%CC%81rio-Executivo-Previde%CC%82ncia-Inspcr-CNJ_2020-12-01.pdf. Acesso em: 03 nov. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Metodologia de gestão de riscos**. Brasília, DF: CGU, 2018b. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41833/8/Metodologia_gestao_riscos_2018.pdf. Acesso em: 17 out. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Portaria n. 1.089, de 25 de abril de 2018**. Brasília, DF: CGU, 2018a. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/33467#:~:text=1.089%2C%20de%2025%20de%20abril%20de%202018%20%5Balterada%5D&text=Abstract%3A,integridade%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&text=metadata,-dc..> Acesso em: 17 out. 2022.

COSTA, Alexandre Araújo. Cartografia dos métodos de composição de conflitos. *In*: AZEVEDO, André Gomma (org.). **Estudos em arbitragem, mediação e negociação**. Brasília, DF: Grupos de Pesquisa, 2004. v. 3, p. 161-201.

COSTA, Julio Cesar da. **Negociação e gestão de conflitos**. Londrina: Educacional, 2018. Disponível em: <https://www.camani.com.br/gallery/negocia%C3%A7%C3%A3o%20e%20gest%C3%A3o%20de%20conflitos.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2021.

CRUZ, Renato Negretti. **Confiança e solidariedade**: a função sistêmica no direito e dos meios de comunicação de massa na (des)construção das políticas de seguridade social. 2005. Tese (Doutorado em Direito) -- São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005.

CURVELLO, João José Azevedo *et al.* A comunicação e as organizações como sistemas complexos: uma análise a partir das perspectivas de Niklas Luhmann e Edgar Morin. **Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação**, Brasília, DF, v. 11, n. 3, 2008.

DALLERA, Osvaldo. **La sociedad como sistema de comunicación**. La teoría sociológica de Niklas Luhmann em 30 lecciones. 1. ed. Buenos Aires: Biblos, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvuia Zanella. **Direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

DOCA, Geralda. A fila depois da fila: Conselho do INSS, que analisa benefícios negados, leva mais um ano para julgar ações. **O Globo**, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/a-fila-depois-da-fila-conselho-do-inss-que-analisa-beneficios-negados-leva-mais-de-um-ano-para-julgar-aco-es-24924434>. Acesso em: 04/10/2022.

DODGSON, Mark. Collaboration and innovation management. **Oxford Handbooks Online Collaboration**. Inglaterra: Oxford University Press, 2014. p. 1–14. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199694945.013.003

DRESCH, Aline; LACERDA, Daniel Pacheco; ANTUNES, Junico. **Design science research**: método de pesquisa para avanço da ciência e tecnologia. Porto Alegre: Bookman, 2015. Disponível em: <http://www.gmap.unisinos.br/recursos-didaticos/Design-Science-Research-Aline-Dresch.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2022.

FALECK, Diego. **Manual de design de sistemas de disputas**: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

FARIA, Edimur Ferreira de *et al.* Corporate governance in public administration. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, São Paulo, v. 8. p. 153-169, jan./mar. 2019.

FARIA, Edimur Ferreira de; SOUZA, Livia Maria Cruz Gonçalves de. Governança corporativa na administração pública: um processo em construção. **Revista de Direito & Paz**, São Paulo, v. 2, p. 273-292, 2017.

FIANI, Ronaldo. **Cooperação e conflito**: instituições e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FLORIM, Maria Emilia. Não emissão ou não retificação do PPP pode gerar demanda judicial desnecessária. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 18 fev. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-fev-18/maria-emilia-florim-nao-emissao-ou-nao-retificacao-ppp>. Acesso em: 04 out. 2022.

FÓRUM INTERINSTITUCIONAL PREVIDENCIÁRIO. [S. l.], Google, 2022. Disponível em:

https://www.google.com/search?q=f%C3%B3rum+interinstitucional+previdenci%C3%A1rio&ei=wiRgY4TINpHN1sQPxrOViAM&ved=0ahUKEwiEsbvHnIv7AhWRppUCHcZZBTEQ4dUDCA8&uact=5&oq=f%C3%B3rum+interinstitucional+previdenci%C3%A1rio&gs_lcp=Cgxnd3Mtd2l6LXNlcnAQAzIFCAAQgAQ6CggAEEcQ1gQQsAM6DQgAEOQCENYEELADGAFKBAhNGAFKBAhBGABKBAhGGAFQwQJY0CNgsChoAXA BeACAAZMDiAHoBZIBBzAuMi40LTGYAQCgAQKgAQHIAQ3AAQHAAQYIARABGAk&scient=gws-wiz-serp. Acesso em: 31 out. 2022.

FREITAS, Jheniffer. **Reforma da Previdência completa 3 meses e sistemas do INSS não são atualizados**. São Paulo: Terra, 2020. Disponível em: <https://fdr.com.br/2020/02/18/reforma-da-previdencia-completa-3-meses-e-sistemas-do-inss-nao-sao-atualizados/>. Acesso em: 18 nov. 2021.

GABLE, G. Consultants and knowledge management. **Journal of Global Information Management**, [S. l.], v. 11, n. 3, 2003.

GALIMBERTI, Floriano Mauricio. **Método de modelagem e automação de processos de negócio acadêmicos com BMPS**: estudo de caso com BMPS Bizagi e IES UFSC. Florianópolis: UFSC, 2019.

GLOBO. A fila de espera do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) passou de 1,8 milhão de pedidos em julho. **Folhapress**, São Paulo, 3 set. 2021. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/mercados/brasil-e-politica/noticia/2021/09/03/fila-de-espera-do-inss-passa-de-18-milhao-de-pedidos-em-julho.ghtml>. Acesso em: 09 nov. 2021.

HEVNER, Alan *et al.* Position and presenting design science research form maximum impact. **MIS quarterly**, Minnesota, v. 37, n. 2, 2013. p. 337-355. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/262350911_Positioning_and_Presenting_Design_Science_Research_for_Maximum_Impact/link/55802a8b08ae87edac4c8f60/download. Acesso em: 07 mar. 2021.

HILBRECHT, Ronald O. Uma introdução à teoria dos jogos. *In*: TIM, Luciano Benetti (org.). **Direito e economia no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2014. p. 115-138.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 14. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2009.

INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIÁRIOS (IEPREV). **Análise automática de benefícios do INSS por robô falha, diz sindicato**. Disponível em:

<https://www.ieprev.com.br/conteudo/categoria/4/9298/anaa>. Acesso em: 10 nov. 2022

IGREJA, Rebecca Lemos. O direito como objeto de estudo empírico: o uso de métodos qualitativos no âmbito da pesquisa empírica em direito. *In*: MACHADO, Maíra Rocha; YEUNG, Luciana L (org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Bepress, 2017. p. 11-37. Disponível em: https://works.bepress.com/luciana_yeung/9/. Acesso em: 17 jun. 2022.

IMENES, Martha. **No INSS, cumprimento de prazo para análise de benefícios está cada vez maior**. Rio de Janeiro: Globo, 2021. Disponível em: <https://extra.globo.com/economia/no-inss-cumprimento-de-prazo-para-analise-de-beneficios-esta-cada-vez-maior-25050999.html>. Acesso em: 09 nov. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). São Paulo, 2018. Disponível em: www.ibgc.org.br/governanca/governanca-corporativa. Acesso em: 19 jul. 2018.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). **Relatório de gestão 2020**. Brasília, DF: INSS, 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/media/relatorio-de-gestao-2020.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). **Relatório de gestão 2020**. Brasília, DF: INSS, 2020c. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/media/relatorio-de-gestao-2020.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). **Resolução n 02/CEGOV/INSS, de 31 de dezembro de 2019**. Aprova o Mapa Estratégico para o Quadriênio 2020 – 2023 e o Plano de Ação para o ano de 2020b. Brasília, DF: INSS, 2019a. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/centrais-de-conteudo/legislacao/resolucao-2-cegov-pdf>. Acesso em: 09 nov. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). **Resolução nº 691 /PRES/INSS, de 25 de julho de 2019**. Institui as Centrais de Análise de Benefício e, a título de experiência-piloto, o Programa de Gestão na modalidade semipresencial, com dispensa do controle de frequência. Brasília, DF: INSS, 2019. Disponível em: <https://gustavobeirao.com/wp-content/uploads/2019/07/rs691PRES-INSS.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). **Instrução Normativa n. 77, de 21 de janeiro de 2015**. Estabelece rotinas para agilizar e uniformizar o reconhecimento de direitos dos segurados e beneficiários da Previdência Social, com observância dos princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988. Ed. 15. Seção 1. Brasília, DF: DOU, 2015. p. 32. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/32120879/do1-2015-01-22-instrucao-normativa-n-77-de-21-de-janeiro-de-2015-32120750. Acesso em: 13 nov. 2022

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). **Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28 de março de 2022**. Disciplina as regras, procedimentos e

rotinas necessárias à efetiva aplicação das normas de direito previdenciário. Ed. 60. Seção 1. Brasília, DF: DOU, 2022a. p. 132. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-pres/inss-n-128-de-28-de-marco-de-2022-389275446>. Acesso em: 15 nov. 2022.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). **Reunião Comitê de Acompanhamento do TAC STF**. Diretoria de Benefícios. Julho/2022. Brasília, DF: INSS, 2022b. Disponível em: <https://s.oab.org.br/arquivos/2022/07/dd767632-cd32-4766-83aa-4e966a4c33d0.pdf>. Acesso em: 19 set. 2022.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). **89,7 mil benefícios foram concedidos de forma automática pelo INSS**. Brasília: INSS, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/assuntos/noticias/813-mil-beneficios-foram-concedidos-de-forma-automatica-pelo-inss#:~:text=Na%20concess%C3%A3o%20autom%C3%A1tica%2C%20o%20segurado,INSS%20para%20formalizar%20o%20pedido>. Acesso em: 11 nov. 2022.

KAHNEMAN, Daniel *et al.* **Rápido e devagar**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

KAHNEMAN, Daniel. **Ruído**. Uma falha no julgamento humano. Rio de Janeiro: Objetiva, 2021.

LACERDA, Daniel Pacheco *et al.* Design science reseach: método de pesquisa para a engenharia de produção. **Gestão da Produção**, São Carlos, v. 20, n. 4, p. 741-761, 2013.

LIMA, Rister de Souza. Excesso de autorreferência e falta de heterorreferência: o simbolismo da atuação do STF em direito à saúde. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 12, n. 3, p. 691-717, 2016.

LUHMAN, Niklas. **A realidade dos meios de comunicação**. Trad. Ciro Marcondes Filho. São Paulo: Paulus, 2005.

LUHMAN, Niklas. **Confiança**. Trad. Amanda Flores. Santiago de Chile: Instituto de Sociologia Universidad Catolica, 1996.

LUHMAN, Niklas. **Essays on self-reference**. Nova York: Oxford, 1990.

LUHMAN, Niklas. **O direito das sociedades**. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

LUHMAN, Niklas. **Organización y decisión**. Trad. Dario Rodrigues Mansilia. Cidade do México: Universidad Iberoamericana, 2010.

LUHMAN, Niklas. **Poder**. Trad. Martine Greusot de Rezende Martins. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1985.

LUHMAN, Niklas. **Sistemas sociais. esboço de uma teoria geral**. Petrópolis: Vozes, 2016b.

LUHMAN, Niklas. **Sociologia do direito I**. Trad. Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.

MACHAAY, Ejan. **Análise econômica do direito**. São Paulo: Atlas, 2015.

MARCHIORI, Marlene. **Cultura e comunicação organizacional. um olhar estratégico sobre a organização**. 2. ed. São Caetano: Difusão, 2008.

MARTELLO, Alexandre. Fila do INSS: militares da reserva e servidores aposentados devem começar a trabalhar em abril. **G1**, Brasília, DF, 02 mar. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/03/02/fila-do-inss-servidores-e-militares-aposentados-devem-comecar-a-trabalhar-em-abril-preve-governo.ghtml>. Acesso em: 18 nov. 2021.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**, Brasília, DF, n. 130, p. 42-53, 2014.

MATURANA, Humberto R *et al.* **A árvore do conhecimento**: as bases biológicas da compreensão humana. Trad. Humberto Maiotti e Lia Diskin. São Paulo: Palas Athena, 2001.

MOURÃO, Alessandra Nascimento S. F. **Fundamentos da negociação para o ambiente jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2014.

NEVES, Rômulo Figueira. **Acoplamento estrutural, fechamento operacional e processos sobrecomunicativos na teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann**. Dissertação (Mestrado em sociologia). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005.

NORTH, Douglas C. **Institutions, institucional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, Douglas C. Institutions. **The Journal of Economics Perspectives**, Nashville, v. 5, n. 1, p. 97-113, jan. 1991. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1942704>. Acesso em: 14 dez. 2021.

NOVELLI, Ana Lucia Coelho Romero. O papel institucional da comunicação pública para o sucesso da governança. **Organicom**, São Paulo, v. 3, n. 4, p. 74-89, 2006.

OLIVEIRA, Ivone de Lourdes; ALENCAR, Terezinha Gislene Rodrigues. A dinâmica comunicativa no ambiente interno das organizações: inter-relação da comunicação formal com a comunicação informal. **Organicom**, São Paulo, v. 10, n. 19, p. 199-209, 2013.

OLIVERA, Ivone de Lourdes *et al.* (coord.). **Compreendendo um campo do conhecimento**: reflexões epistemológicas sobre a Comunicação Organizacional a partir de autores brasileiros. Curitiba: Editora CRV, 2015

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: 2015.

ONU BRASIL. **Objetivo de desenvolvimento sustentável**. Brasília, DF: ONU BRASIL, 2022. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo/objetivo?n=16>. Acesso em: 16 fev. 2022.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Policy framework for investment user´s toolkit**. [S. l.], 2021a. Disponível em: <https://www.oecd.org/investment/pfitoolkit>. Acesso em: 18 nov. 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade pública**. 2021b. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Retrato econômico do Brasil**. [S. l.], 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/retrato-economico-do-brasil/>. Acesso em: 05 ago. 2021.

PELLIN, Daniela Regina; ENGELMANN, Wilson. O Brasil e a viação para o cumprimento da agenda 2030: as empresas e as instituições e as nanotecnologias. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 6, n. 13. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 2019. Disponível em: https://www.academia.edu/download/60228135/REV_CULTURAS_JURIDICAS_ART_IGO20190807-36643-7umjm5.pdf. Acesso em: 15 set. 2022.

PINTO JUNIOR, Mario Engler. Pesquisa jurídica no mestrado profissional. **Revista Direito GV**, [S. l.], v. 14, n. 1, p. 27-48, abr. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201802>.

RADINE, L. B. Organization theory in administrative law: a proposal for a design science. **American Sociologist**, [S. l.], v. 18, n. 3, p. 278–283, 1987. DOI 10.1007/BF02691772. Disponível em: <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&AuthType=ip,shib&db=sih&AN=5329395&lang=pt-br&site=ehost-live>. Acesso em: 8 mar. 2022.

RINALDI, Alexandra; BARREIROS, Dorival. A importância da comunicação de riscos para as organizações. **Organicon**, São Paulo, ano 4, n. 7, p. 138-147, 2007. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/138930>. Acesso em: 10 out. 2022.

ROCHA, Leonel Severo *et al.* **Introdução à teoria do sistema autopoietico**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

RODRIGUES, Elvis da Silva; PEREIRA, Suelen Correa. *Compliance* na administração pública: boas práticas de governança e políticas de integridade na gestão pública. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, São Paulo, ano 06, ed. 05, v. 12, p. 26-42, maio 2021. Disponível em: <https://www.nucleo doconhecimento.com.br/administracao/boas-praticas>. Acesso em: 10 out. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang et al. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

SMOLENAARS, Claudine Costa. O sistema de governança do INSS e a responsabilidade do servidor gestor por atraso na concessão de benefícios. *In* VECCHIO, Fabiana Guerra Machado *et al.* (org.). **Diálogos de conformidade**. Porto Alegre: Instituto Ibero-Americano de Compliance, 2022. p. 136-153. Disponível em: <https://iiacompliance.org/wp-content/uploads/2022/10/LIVRO-CIACGA-2021-DIALOGOS-DE-CONFORMIDADE-ISBN.pdf>. Acesso em: 04 out. 2022.

STEINBERG, Richard M. *et al.* **COSO. Gerenciamento de riscos corporativos: estrutura integrada**. Jersey City: COSO, 2007. Disponível em: <https://www.coso.org/documents/coso-erm-executive-summary-portuguese.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2021.

SUBSECRETARIA DA PERÍCIA MÉDICA FEDERAL (SPFM). **Relatório**. Brasília, DF: INSS, 2022. Disponível em: <https://s.oab.org.br/arquivos/2022/08/940000f8-27e3-46f6-8610-bbf18f0f5123.pdf>. Acesso em: 19/9/2022.

SUSSKING, Lawrence E.; THOMAS-LARMER, Jennifer. Conducting a conflict assessment. *In*: SUSSKIND, Lawrence; MCKEARNAN, Sarah; THOMAS-LARMER, Jennifer (ed.). **The consensus building handbook: a comprehensive guide to reaching agreement**. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1999.

TAMINIAU, Y.; SMIT, W.; DE LANGE, A. Innovation in management consulting firms through informal knowledge sharing. **Journal of Knowledge Management**, [S. l.], v. 13, n. 1, 42-55, 2009.

THALER, Richard. **(Mis)behaving**. A construção da economia comportamental. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

THORSTENSEN, Vera. **O Brasil e o modelo de governança da OCDE**. São Paulo: FGV, 2020. (Working papers series). Disponível em: https://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/o_brasil_e_o_modelo_de_governanca_da_ocde_v9.pdf. Acesso em: 16 dez. 2021.

THORSTENSEN, Vera; NOGUEIRA, Thiago. **Governança pública: a evolução do tema na ocde e as diretrizes para o Brasil**. CCGI. São Paulo: FGV, 2020. (Working Papers Series, n. 27). Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/29715/TD%20532%20-%20CCGI_27.pdf. Acesso em: 16 nov. 2021.

VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. **Uma abordagem sistêmica do direito no contexto da modernidade brasileira**. 2006. Tese (Doutorado em Direito) -- Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.