



Camila Gomes Peres

**A DEFESA JUDICIAL DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA:  
O MODELO ESTRATÉGICO DE ATUAÇÃO DA  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL**

**Brasília – DF**

**Abril/2020**



**A DEFESA JUDICIAL DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA:  
O MODELO ESTRATÉGICO DE ATUAÇÃO DA  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado como parte dos requisitos para  
obtenção do grau de Especialista em Gestão  
Pública.

Aluno: Camila Gomes Peres

Orientador: Prof. Dr. Pedro Cavalcante

Brasília – DF

Mar/2020

## **A DEFESA JUDICIAL DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA: O MODELO ESTRATÉGICO DE ATUAÇÃO DA PROCURADORIA-GERAL FEDERAL**

Autor: Camila Gomes Peres

Escola Nacional de Administração  
Pública

Palavras-chave: Inovação; Gestão Pública; Advocacia pública; Política Previdenciária.

### **Resumo**

O artigo objetiva apresentar a inovação implementada pela Procuradoria-Geral Federal com a criação das Equipes de Trabalho Remoto em Benefícios por Incapacidade (ETR-BI), demonstrando como tais equipes conduziram a um modelo inovador de defesa judicial da política previdenciária, traduzido por uma advocacia pública estratégica, digital e desterritorializada, com foco em resultados. O estudo realiza análise documental para contextualizar os fatores que impulsionaram o surgimento das equipes, seus pilares de funcionamento, bem como os resultados alcançados - maior grau resolutividade das demandas, aumento da taxa de sucesso judicial, redução da litigiosidade e maior economia aos cofres públicos. São ainda descritos os principais indutores e barreiras do processo de implementação a partir de entrevistas semiestruturadas com atores que exerceram cargos-chaves no projeto e representam distintos perfis de atuação no âmbito das ETR-BI. A principal conclusão que se encontra é que as ETR-BI, para além de representar uma inovação com mudanças positivas, foram criadas como uma resposta necessária às rápidas alterações do cenário de atuação da advocacia pública, o que confirma o papel central da inovação como forma de responder à demanda por maior qualidade e eficiência na prestação do serviço público.



**Enap** Escola Nacional de Administração Pública

## INTRODUÇÃO

Problemas complexos, uma sociedade demandante por melhores resultados e pela diminuição do custo da máquina pública e recursos humanos e materiais limitados são fatores que têm impulsionado o setor público a inovar, buscando agregar valor aos serviços públicos que oferta.

Na advocacia pública federal o ultimato também se verifica. A mudança drástica do cenário de atuação decorrente do uso de tecnologias, o aumento da exigência por mais eficiência e resultados, bem como o volume crescente de ações judiciais demandam a adoção de soluções inovadoras pelos órgãos responsáveis pela defesa judicial do Estado e das políticas públicas.

A advocacia pública viu o cenário de sua atuação se transformar rapidamente nos últimos tempos. Antes caracterizado por autos processuais físicos, limitação geográfica, volume administrável de ações e análise individual de casos, experimentou uma profunda alteração, impondo novas variáveis como autos processuais eletrônicos, ferramentas de tecnologia da informação para acompanhamento processual, facilidade de acesso ao Poder Judiciário e o aumento exponencial do volume de ações.

Em resposta a esse quadro, a Procuradoria-Geral Federal (PGF), órgão da Advocacia-Geral da União (AGU), responsável pela representação judicial e extrajudicial de autarquias e fundações públicas – Lei n 10.480-2002 – criou o projeto piloto das Equipes de Trabalho Remoto em 2015, com os objetivos de aumentar a produtividade, a especialização e a qualidade na sua atuação, contribuir para a melhoria dos programas socioambientais e aperfeiçoar a organização e a gestão interna das unidades<sup>1</sup>.

O trabalho remoto foi entendido como aquele realizado à distância, não delimitado por competência territorial, por meio de equipamentos e tecnologias que permitam a sua plena realização fora das dependências físicas das unidades<sup>2</sup>.

A temática eleita para a formação das primeiras equipes foi a política previdenciária, mais especificadamente, os benefícios por incapacidade (auxílio-doença e aposentadoria por

---

<sup>1</sup> Portaria PGF n. 978, de 24/12/2015.

<sup>2</sup> Definição trazida pelo parágrafo único do art. 1º da Portaria PGF n. 978/2015.

invalidez), escolha motivada pela relevância social, econômica e processual, conforme detalha o projeto de criação<sup>3</sup>.

As sucessivas pesquisas realizadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) revelam que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), representado judicial e extrajudicialmente pela PGF, é o maior litigante da justiça brasileira<sup>4</sup>.

No âmbito dos Juizados Especiais Federais, o INSS responde por aproximadamente 80% de todos os processos em tramitação naquela instância. Considerando-se, por outro lado, os processos em trâmite na Justiça Federal como um todo, ainda assim, a representatividade das ações previdenciárias impressiona: aproximadamente 43% das ações em curso<sup>5</sup>.

Ao mesmo tempo em que os processos previdenciários representam a maior parte de todos os litígios da justiça brasileira, dentre estes, as demandas pertinentes aos benefícios por incapacidade constituem a absoluta maioria.

A elevada litigiosidade desse objeto é refletida nos dados internos de atuação da PGF. Em que pese ser responsável pela representação judicial e extrajudicial de 162 autarquias e fundações públicas, os processos judiciais previdenciários representaram, no ano de 2018, 85% das atividades judiciais, 40% versando sobre auxílio-doença e aposentadoria por invalidez.<sup>6</sup>

A mudança radical do cenário da advocacia pública, impulsionada pela implantação do processo eletrônico, e a profusão crescente das lides previdenciárias evidenciaram o esgotamento do modelo de atuação artesanal e analógico, que se pauta na análise individual e isolada do caso concreto, com vinculação territorial ao órgão judicial em que tramita a ação. Esse quadro, somado à ausência de perspectiva de incremento de recursos humanos e à instrução processual (dados administrativos oriundos do órgão representado) deficiente, vinha resultando em uma defesa pouco eficiente da política previdenciária e no sentimento de desvalorização dos profissionais que tinham que lidar com condições desfavoráveis à sua atuação.

---

<sup>3</sup> Projeto ETR-BI, consultado no SAPIENS, processo de NUP 00407.009940/2015-86.

<sup>4</sup> CNJ. Justiça em Números. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/publicacoes-3/>. Acesso em 24 de outubro de 2019.

<sup>5</sup> PREVIDÊNCIA SOCIAL. Boletim Estatístico da Previdência Social. Vol. 23, nº 11. Disponível em < [http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/01/Beps112018\\_trab\\_FINAL.pdf](http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/01/Beps112018_trab_FINAL.pdf)>. Acesso em 24 de outubro de 2019.

<sup>6</sup> Dados internos extraídos do processo SAPIENS, processo de NUP 00407005495201917.

Para o enfrentamento desse tipo de ação judicial, seguindo-se os parâmetros delimitados para a criação das equipes de teletrabalho – produtividade, especialização e qualidade de atuação – foram criadas no primeiro semestre de 2016 as primeiras Equipes de Trabalho Remoto – Benefícios por Incapacidade (ETR-BI) nos Estados do Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo<sup>7</sup>.

Desde que criadas as primeiras 4 unidades pilotos de ETR-BI, houve a expansão para outros Estados, atualmente no total de 12, bem como a adoção desse formato para outras matérias, como por exemplo, proibidade administrativa, ações regressivas, matéria administrativa e licitações e contratos. Seu método de trabalho introduziu novas abordagens como o gerenciamento do contencioso, o trabalho em equipe, a especialização temática, a atuação coordenada e uniforme, o gerenciamento de metas e resultados e a utilização de inteligência artificial, o que culminou na transformação do modelo de advocacia pública, agora pautado na atuação estratégica, digital e desterritorializada<sup>8</sup>.

Logo, diante dessas mudanças, o artigo objetiva detalhar o funcionamento da ETR-BI, apresentar os resultados e descrever os principais indutores e barreiras do processo de implementação do projeto. Para cumprir os dois primeiros propósitos, o estudo se baseou em dados e informações coletados em pesquisa documental interna (projetos, relatórios, regulamentação e painéis internos de gestão). Em relação ao último escopo, foram realizadas quatro entrevistas semiestruturadas com atores que representam quatro perfis diferentes de atuação no âmbito da ETR-BI, a fim de captar os diferentes pontos de vistas acerca dos fatores que influenciaram o processo de implementação.

Além dessa introdução, o estudo se organiza em mais três seções. Na primeira seção, são pormenorizados os pilares que orientam a atuação das equipes e verificados os resultados alcançados, a partir do referencial teórico da inovação em gestão pública. Na seção 2, com base nas respostas dos entrevistados, são destacados os fatores que influenciaram positiva e negativamente o processo de implementação das ETR-BI. Por fim, na seção 4, são expostas as considerações finais, com exposição dos principais achados da investigação e sugestão de continuidade de pesquisa.

---

<sup>7</sup> Portaria PGF nº 979, de 24 de dezembro de 2015.

<sup>8</sup> Dados internos extraídos do processo SAPIENS, processo de NUP 00407005495201917.

## 1 O MODELO INOVADOR DE ATUAÇÃO DAS ETR-BI

### 1.1 Inovação no Setor Público

Brevemente, pode-se entender a inovação como uma ideia que resulta em mudanças incrementais ou disruptivas, cujos resultados são percebidos como novos pela sociedade.

O Manual de Oslo (OCDE, 2005), que estabelece diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação nos países afiliados à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), define a inovação como a implementação de um produto, seja ele bem ou serviço, novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de marketing, ou ainda um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas.

O manual destaca que a inovação pode ocorrer em qualquer setor da atividade econômica, incluindo serviços governamentais. Salienta que a inovação não só pode acontecer como também é importante para o setor público.

Para os autores Mulgan e Albury (2003), pode-se conceituar inovação no setor público como uma ideia nova que funciona (e, portanto, já deve ter sido implementada), que é considerada exitosa quando cria e implementa novo processo, produto, serviço ou método de entrega que resulte em melhorias significativas em termos de eficiência, efetividade e qualidade (*apud* OLIVEIRA E SANTOS JÚNIOR, 2017).

Nessa linha, destacam Cavalcante e Cunha (2017) que para se entender a necessidade de inovação pelo setor público, revela-se como um componente central do conceito de inovação a geração de valor agregado. Isto porque a sociedade vem passando por diversas transformações de ordens sociais, econômicas, tecnológicas que aumentaram a exigência e a pressão por respostas dos governos para que adotem práticas inovadoras que aumentem a qualidade e eficiência da prestação dos serviços públicos. Atualmente, mais do que corrigir falhas de mercado, a inovação se mostra necessária para corrigir as falhas de governo, em razão do aparecimento de problemas cada vez mais complexos, os chamados “wicked problems”.

A inovação se coloca, portanto, como uma forma de responder às demandas complexas por melhores serviços e maior participação, objetivando construir a legitimidade e confiança do governo junto aos cidadãos (CAVALCANTE e CUNHA, 2017).



Cavalcante e Camões (2017) salientam que um dos grandes focos da inovação vem sendo o aprimoramento de processos internos de gestão, o que sem dúvida, repercute melhorias para o usuário final das políticas públicas.

Os mesmos autores destacam como adequada a tipologia de inovações organizacionais proposta por Meeus e Edquist (2006), por considerar as complexidades do setor público. De acordo com essa proposta, são quatro os tipos de inovação: 1) de serviço: introdução de novos serviços para clientes novos ou existentes ou oferecimento de serviços existentes para novos clientes; 2) no processo: o objetivo é aumentar a eficiência e eficácia dos processos organizacionais internos para facilitar a produção e entrega de bens e serviços aos cidadãos (foco interno); 3) no processo tecnológico: novos elementos são introduzidos no sistema produtivo ou na operação de serviços de uma organização para produzir seus produtos ou restituir seus serviços aos cidadãos; e 4) no processo administrativo: novas abordagens e práticas para motivar e recompensar membros da organização, desenhar estratégias e estrutura das unidades executoras e modificar o processo de gestão das organizações.

Tidd, Bessant e Pavitt (2008, p. 30), por sua vez, utilizam o critério do grau de novidade envolvido em sua difusão para classificar a inovação. Assim, se a inovação decorre de melhorias de performance e a novidade se dá apenas na organização adotante, trata-se de uma inovação incremental. Por outro lado, se há uma mudança significativa na criação de uma composição que é nova também para o mercado, diz respeito a uma inovação radical (apud OLIVEIRA E SANTOS JÚNIOR, 2017, p. 35).

Conforme se verá a seguir, com a criação das ETR-BI, a PGF implementou uma nova metodologia de trabalho que resultou em maior eficiência na prestação da defesa judicial da autarquia previdenciária. A inovação teve por foco racionalizar e otimizar o processo interno de atuação dos advogados nas ações previdenciárias, agregando valor à organização a partir de índices crescentes de desempenho, como maior taxa de sucesso judicial, maior economia direta e indireta aos cofres públicos e maior resolutividade das demandas. Portanto, à luz da teoria da inovação no setor público, pode-se dizer que as ETR-BI representam uma inovação incremental no tipo processo.

## **1.2. Os quatro pilares de funcionamento das ETR-BI**

A seguir, discorre-se brevemente sobre os quatro pilares que norteiam o funcionamento das equipes: especialização temática, desterritorialização, trabalho remoto e gerenciamento do contencioso de massa<sup>9</sup>.

### **1.2.1. Especialização temática**

De acordo com o painel interativo "Justiça em Números Digital" do Conselho Nacional de Justiça, foram ajuizadas 2.041.446 novas ações judiciais, somente em 2017, cujo assunto foi classificado como Direito Previdenciário, na 1ª instância das justiças estadual e federal (rito ordinário e JEF).<sup>10</sup>

Nesse universo de demandas, destacam-se, pelo considerável volume, as ações judiciais que versam sobre benefícios decorrentes de incapacidade laborativa (principal prestação previdenciária nos dias de hoje, considerando-se a quantidade total de requerimento e de concessões). Tais ações representaram, no âmbito da PGF, cerca de 40% das atividades judiciais ao longo do ano de 2018.<sup>11</sup>

Paradoxalmente, em que pese os importantes números acima apresentados, internamente a matéria não era vista como estratégica e prioritária pelos advogados públicos, em razão da baixa complexidade da defesa, da deficiência de instrução administrativa do processo, da atuação isolada dos advogados e da análise individual dos casos concretos. Todos esses fatores dificultavam uma percepção mais ampla e gerencial que apontasse para a importância do tratamento estratégico das ações judiciais que versavam sobre o tema

O projeto da ETR-BI, ao eleger uma única matéria de atuação, os benefícios previdenciários por incapacidade, apostou na especialização temática como forma de ganho de produtividade e ganho de escala, em razão da aplicação de técnicas de gerenciamento e triagem dos processos<sup>12</sup>.

A medida resultou em elevado grau de expertise aos profissionais, permitindo o aprofundamento de questões complexas da defesa judicial a partir da análise gerencial de um

---

<sup>9</sup> Projeto da Coordenação Nacional das ETRs-BI, constante do SAPIENS, processo de NUP 00407005495201917

<sup>10</sup> Consulta disponível pelo link <http://cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros/relatorios>. Acesso em 08/02/2020.

<sup>11</sup> Dados internos extraídos do SAPIENS, processo de NUP 00407005495201917

<sup>12</sup> Projeto ETR-BI, consultado no SAPIENS, processo de NUP 00407.009940/2015-86.

cenário macro, atitudes antes negligenciadas pela atuação fragmentada e isolada do caso concreto. Com a especialização do tema foi também possível concentrar e racionalizar a produção de teses jurídicas em grupo de alto desempenho, que passou a emanar as respectivas orientações aos demais colegas, trazendo uniformidade e coordenação de atuação.

## **2. Desterritorialização**

Por muito tempo, os procuradores federais tiveram sua atuação vinculada a uma unidade específica e à localidade de ajuizamento da demanda, materializada em autos físicos. A adoção do processo eletrônico e de sistemas virtuais de acompanhamento processual alteraram drasticamente essa realidade, permitindo a atuação jurídica em processos de diferentes localidades.

De acordo com o Projeto de criação das ETR-BI<sup>13</sup>:

A desvinculação da realização do trabalho dentro das tradicionais instalações físicas das unidades da PGF, aliada à universalização dos sistemas de processo eletrônico, traz consigo a ideia da desterritorialização da atuação, o que permitirá que Procuradores Federais possam atuar em processos de qualquer região do país, independentemente do local de sua lotação. Este cenário inaugura uma nova forma de pensar a organização da PGF: o serviço não precisa ser realizado, necessariamente, nos limites da competência territorial das unidades e tampouco necessita ser realizado nas instalações físicas da PGF. Abre-se, portanto, uma oportunidade de melhor especialização do trabalho, rompendo-se as barreiras da localização geográfica.

Esse fator foi preponderante para trazer ganho de escala às ETR-BI e viabilizar a própria especialização temática, tendo em vista que os limites da competência territorial foram extrapolados do nível local para o regional, em regra, abrangendo todo um estado da federação.

## **3. Gerenciamento do contencioso**

Presentes os pressupostos da especialização temática e do ganho de escala advindo da desterritorialização, foi possível desenhar o componente mais inovador e grande responsável pelo êxito das equipes: o gerenciamento do contencioso. A atuação pulverizada e individualizada dos processos deu lugar ao tratamento concentrado do volume, focado na atuação estratégica, na produção qualificada de dados gerenciais, na fixação de metas e em

---

<sup>13</sup> Projeto ETR-BI, consultado no SAPIENS, processo de NUP 00407.009940/2015-86

resultados. Conforme destaca HAHN (2019), o gerenciamento trouxe a aplicação do mapeamento por jurimetria, método que conecta os institutos de direito e da estatística para fins de avaliação das teses de defesa e das taxas de sucesso, bem como na identificação de temas com reforma de decisões por recursos da equipe, pontos a serem aprimorados na defesa, entre outros.

Para cumprir o gerenciamento do contencioso, cada equipe é composta por quatro perfis distintos de atuação: a Gerência de Atuação em Contencioso – GEAC, a Equipe de Apoio ao Gerenciamento - EAGE, a Equipe de Atuação Técnica-Especializada – EAT e a Coordenação local.

Em linhas gerais, os gerentes que compõem a GEAC são responsáveis pela triagem das demandas, com o apoio do corpo administrativo da EAGE, tendo por atribuição reter aquelas repetitivas e de baixa complexidade e encaminhar aos integrantes da EAT aquelas de maior complexidade e atenção. Dessa forma, as causas simples são solucionadas com uma celeridade consideravelmente maior, liberando tempo e recursos humanos para a dedicação a causas prioritárias, que demandam o desenvolvimento de estudos, articulação e estratégias de defesa.

Por sua vez, os coordenadores de equipe atuam na identificação e na solução de problemas que estejam dificultando o trabalho do grupo e promovem a efetiva supervisão do corpo de apoio, composto por servidores, terceirizados e estagiários. Realizam, ainda, um importante papel de interlocução interna, com órgãos da PGF, como por exemplo a Coordenação de Assuntos Estratégicos e o Departamento de Contencioso - este responsável pela uniformização de teses judiciais, e também interlocução externa, com juízes, desembargadores e corregedores do Poder Judiciário, setores do INSS e médicos peritos federais.

Os coordenadores exercem um decisivo papel para o sucesso das equipes, tanto internamente, motivando e coordenando seus integrantes, quanto externamente, com o estreitamento de laços e a propositura de medidas colaborativas com os demais atores que orbitam a solução da lide previdenciária<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Relatório da Coordenação Nacional das ETR-BI, consultado no SAPIENS, processo de NUP 00407.005495/2019-17

Em termos de fluxos, o gerenciamento do contencioso propõe as seguintes etapas<sup>15</sup>: 1) recebimento, separação e cadastro dos processos; 2) triagem temática; 3) elaboração de manifestações jurídicas mais simples por retenção no gerenciamento; 4) realização das atividades administrativas de suporte; 5) encaminhamento dos processos triados de maior atenção aos procuradores da equipe técnica especializada; 6) controle dos dados de entrada e saída, bem como do percentual absorvido pelo gerenciamento; 7) controle avançado dos resultados dos processos.

Esse formato de trabalho, inicialmente desenhado e experimentado no âmbito das ETRs-BI, rapidamente demonstrou efetivos resultados, motivando a publicação da Portaria PGF n. 911, de 30 de dezembro de 2016, que tornou obrigatória a aplicação do gerenciamento do contencioso em todas as unidades de representação judicial da PGF até 28 de abril de 2017, independentemente do formato de equipe de trabalho remoto<sup>16</sup>.

Nos termos em que destaca o Coordenador-Geral de Assuntos e Projetos Estratégicos da PGF, o gerenciamento do contencioso se consubstancia em ferramenta de enfrentamento racional para superar o imenso volume de processos judiciais, dinamizar a atuação técnica menos complexa ou repetitiva, qualificar a atuação jurídica especializada e viabilizar a obtenção de dados informacionais e gerenciais que passam a orientar uma atuação coordenada<sup>17</sup>.

#### **4. Trabalho Remoto**

O quarto pilar consiste na realização do trabalho remoto, que em vista do escopo do projeto, pode ser assumido como um incentivo para os integrantes da equipe. Participar de uma ETR-BI pressupõe habilidade para atuar com grande volume de processos, apresentar alto desempenho, ter sua produtividade monitorada de forma constante e atuar de modo exclusivo em determinada matéria. Em retorno, aos membros das ETRs-BI é permitido realizar o trabalho fora das instalações de sua unidade e com grande liberdade de horário. Essa possibilidade tem-se tornado especialmente interessante ante a inexistência nos últimos

---

<sup>15</sup> Dados internos retirados do SAPIENS, processo de NUP 00407.022746/2016-77.

<sup>16</sup> Dados internos retirados do SAPIENS, processo de NUP 00407.022746/2016-77.

<sup>17</sup> NOTA n. 00092/2017/CGPAE/PGF/AGU, consultada no SAPIENS, processo de NUP 00407.022746/2016-77.

anos de concursos públicos para contratação de novos advogados públicos e, de conseguinte, a ausência de concurso de remoção interna.

## **5. Tecnologia e Inteligência artificial**

Em que pese não se tratar de um atributo, destaca HAHN (2019) que o êxito das ETR-BI não seria possível sem o emprego de instrumentos de inteligência artificial desenvolvidos pela própria carreira jurídica, atendendo as exigências no desenvolvimento de tecnologias dentro e em prol da Administração Pública Federal, e estampando a expertise e o grau de profissionalização dentro da AGU.

Com efeito, o SAPIENS – Sistema de Apoio à Procuradoria Inteligente, desenvolvido pelos Procuradores Federais Alexandre Lang e Mauro Baioneta, provê as ferramentas de inteligência artificial necessárias para ao alto desempenho das equipes: Trata-se de um sistema web completo de apoio à produção de conteúdo jurídico e controle de fluxos administrativos, que permite a integração direta e continua com os sistemas informatizados do Poder Judiciário e do Poder Executivo e incorpora robôs de automação essenciais ao trabalho administrativo de triagem e identificação por similaridade de demandas.

A tecnologia da informação tem se mostrado a nova fronteira para inovar na advocacia pública. Integrar com os sistemas do Poder Judiciário, automatizar tarefas administrativas, aperfeiçoar a inteligência artificial para otimizar o trabalho jurídico são desafios que se colocam para devolver ao advogado público aquilo que é a sua função primordial: a atuação jurídica eficiente na defesa das políticas públicas.

### **1.3. Dos resultados e valores gerados pela ETR-BI**

A coordenação nacional das ETRs-BI destaca em seu Relatório n. 00002/2019/CGPAE/PGF/AGU<sup>18</sup> que o alto desempenho das equipes pode ser caracterizado, em linhas gerais, pela elevada taxa de sucesso judicial, pelo fortalecimento da política conciliatória (reconhecimento de direitos) e pela atuação processual estratégica (inclusive em nível recursal).

Com base nos dados do Painel de Atividades da AGU, registra que ao longo de 2018 a PGF apresentou um total de 203.212 propostas de acordos, das quais cerca de 159.000 foram

---

<sup>18</sup> Consultado no SAPIENS, processo de NUP 0 0407.005495/2019-17.

efetivamente homologadas em juízo, após anuência da parte contrária. Ou seja, os acordos oferecidos pela PGF foram aceitos em aproximadamente 78,18% dos casos, consolidando uma importante política de redução da litigiosidade.

No mesmo ano (2018), a taxa de sucesso judicial das ETRs-BI alcançou uma média de 74,63%. Essa taxa mede o resultado da atuação contenciosa dos órgãos da AGU. Para o cálculo do indicador, soma-se todas as atividades que estão associadas a uma decisão judicial com repercussão favorável e se divide pelo total de atividades associadas a repercussão favorável ou desfavorável. Ao final, multiplica-se por 100 para obter o número percentual.

Ou seja, subtraídos os casos que desaguaram em acordos judiciais (o que também pode ser apontado como uma espécie de atuação exitosa), tais equipes se sagraram vencedoras em aproximadamente 75% dos casos em que atuaram, de maneira a evitar a indevida interferência judicial na política pública.

Sob o viés econômico, ao longo desse ano de 2018, verificou-se uma economia de R\$ 3,75 bilhões apenas em sentenças favoráveis face a atuação dessas equipes<sup>19</sup>.

Dos resultados demonstrados, conclui-se que o modelo das ETRs-BI culminou no aumento do grau de resolutividade de demandas judiciais. Significa dizer que a cultura dos sucessivos recursos e arrastamento do conflito judicial deu lugar ao adequado encerramento da lide, desde o primeiro momento em que se verifica essa possibilidade. Respaldados pela análise gerencial dos casos e pela construção sólida da tese de defesa, os advogados públicos assumem postura proativa, a partir da propositura de acordo judicial ou desistência recursal, quando verificada a presença do direito e, no caso contrário, pela atuação consistente, articulada e minuciosa em defesa da autarquia previdenciária, que vem se traduzindo na elevada taxa de sucesso judicial.

Essa mudança de postura impactou positivamente a imagem da PGF perante todos os atores envolvidos na lide previdenciária. A começar pelo órgão representado, o INSS, que passou a depositar grande confiança em seus advogados a partir do fortalecimento da defesa da sua política e dos expressivos resultados de economia aos cofres públicos. O Poder Judiciário, por ter presenciado a mudança de uma postura institucional distante para a presença efetiva, articulada e assertiva da defesa. E, claramente o destinatário principal de qualquer política pública, neste caso, o segurado com direito ao recebimento da prestação

---

<sup>19</sup> Nota n. 00013/2019/CGPAE/PGF/AGU, consultada no SAPIENS, processo de NUP 00407.005495/2019-17.

previdenciária, beneficiado pela celeridade de uma advocacia pública eficiente, proativa e resolutive<sup>20</sup>.

Finalmente, o ciclo virtuoso retroalimenta a motivação dos integrantes das equipes, uma vez que a partir dos expressivos resultados e do reconhecimento profissional em todas as instâncias, recuperaram o sentimento de utilidade e realização profissional, resultando no engajamento pela melhora contínua do desempenho<sup>21</sup>.

## **2 INDUTORES E BARREIRAS DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO**

Conforme destaca Cavalcante (2019), tão ou mais importantes do que a genialidade de uma inovação, são os componentes do suor e esforço do seu processo de implementação, que se caracteriza por ser gradual, complexo e multicausal.

Registra que, se por um lado o tema está cada vez mais presente nas agendas governamentais, em virtude de se esperar do Estado o cumprimento de atribuições que lhe são inerentes, como solucionar falhas de mercado e de governo, desenvolver políticas de inovações, bem como responder a problemas complexos, demandas crescentes e transformações sociais e tecnológicas, por outro, é razoável supor que, diante das diversas barreiras internas e externas, o percentual de ideias que não se efetivam no setor público seja bastante elevado<sup>22</sup>.

Daí a importância de se estudar o processo de implementação de uma inovação em gestão e política pública com resultados comprovados, a fim de investir em métodos e abordagens que potencializem a transformação das ideias em mudanças positivas.

Objetivando mapear os fatores indutores e as barreiras enfrentadas no processo de implementação das ETRs-BI, foram realizadas entrevistas com 4 (quatro) integrantes do projeto, que desempenharam papéis distintos e de relevo no processo de implementação,

---

<sup>20</sup> Relatórios internos consultados no SAPIENS, processo de NUP 00407.005495/2019-17.

<sup>21</sup> Relatórios internos consultados no SAPIENS, processo de NUP 00407.005495/2019-17.

<sup>22</sup> A título de ilustração, o autor menciona que as estimativas de fracasso de *startups* no Vale do Silício na Califórnia giram em torno de 90%. Em outras palavras, a probabilidade de uma boa ideia ser desenvolvida no principal lócus de inovação do planeta é de apenas 10%. Daí a razoabilidade de supor o alto índice de ideias que não se efetivam no setor público, dadas as inúmeras barreiras que se verifica na máquina pública.



sendo eles: coordenador-geral de projetos e assuntos estratégicos da PGF, coordenador nacional das ETRs-BI; coordenador da ETR-BI do Rio de Janeiro e gerente do contencioso de massa e integrante da equipe técnica-especializada da ETR-BI do Rio Grande do Sul.

A análise das entrevistas procurou dialogar com a teoria da inovação em gestão pública e observou, em boa medida, a ordem das questões do roteiro semiestruturado (apêndice). Para simplificar as referências aos entrevistados, utiliza-se a letra E com o respectivo número do entrevistado (por exemplo, E1, E2 etc.), na ordem alfabética exposta no apêndice. Aspectos contextuais e subjetivos foram também abordados, uma vez que auxiliam na compreensão do objeto de estudo.

Assim, o estudo passa a analisar as informações coletadas nas entrevistas com os atores em vistas a captar diferentes pontos de vistas e percepções acerca dos fatores que influenciaram o processo de implementação das ETR-BI, à luz da teoria dos indutores e barreiras do processo de inovação na gestão pública.

## **2.1. Indutores/Facilitadores**

Isidro-Filho, Guimarães e Perin (2011) definem facilitadores da inovação como variáveis individuais e organizacionais que se aplicam positivamente sobre a inovação (*apud* ISIDRO-FILHO, 2017).

A seguir, elenca-se aqueles fatores que foram apontados de maneira comum pelos entrevistados (E1, E2, E3 e E4) como facilitadores da implementação das ETRs-BI:

**Engajamento do alto comando da instituição:** primeiramente, é preciso consignar que o projeto das ETRs-BI foi gestado em alinhamento com o item 1.1.6. do Plano de Ação de 2015 da Direção Central da PGF, que previa "estudar e avaliar a regulamentação do teletrabalho em outros órgãos públicos e identificar sua compatibilidade com as atribuições do cargo de Procurador Federal". Corolário de tais estudos, o órgão então editou portaria estabelecendo a criação de Equipes de Trabalho Remoto e, em seguida, criou, na condição de "projeto piloto", as primeiras ETRs-BI. Desde o seu nascedouro em 2016, as equipes foram consideradas projeto prioritário no âmbito da PGF, conforme expressamente restou consignado na portaria de criação<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Diz o art. 2 da Portaria PGF n. 979/2015: "Considera-se prioritário o projeto piloto de que trata esta Portaria, aplicando-se, para seleção dos integrantes da ETR/BI, o disposto no art. 6º da Portaria PGF nº 420, de 23 de maio de 2008.

Nos termos em que se manifestou o E2, “os bons resultados verificados desde o início de seu funcionamento asseguraram que o projeto figurasse como principal objeto de atuação da Coordenação-Geral de Projetos e Assuntos Estratégicos (CGPAE), que expandiu o modelo (ETR-improbidade, ETR-regressivas, etc) e nele se inspirou para criação de diversos outros projetos (Gerenciamento do Contencioso de Massa nas unidades da PGF, Procuradoria Otimizada, etc)”. Continua destacando que a relevância e atenção atribuídas pela instituição restaram novamente confirmadas em maio de 2019, com a criação de uma coordenação nacional própria e específica das ETRs-BI, que passou a atuar para o aprimoramento contínuo do modelo como braço auxiliar da CGPAE<sup>24</sup>.

Consigne-se, também, o irrestrito apoio e colaboração da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, órgão de execução da PGF responsável pela consultoria e assessoramento da autarquia e, na prática, por realizar importante interlocução entre estes órgãos.

**Relacionamento interorganizacional:** o projeto obteve também o apoio institucional e essencial da alta gestão do INSS e do Poder Judiciário, por meio do Conselho Nacional de Justiça. Para a operacionalização das ETRs-BI, foi necessário acordar ajustes processuais com os órgãos judiciais, adequar fluxos de fornecimento de subsídios oriundos da autarquia previdenciária, bem como contar com o patrocínio de ambos os órgãos no estabelecimento de política voltada à integração dos seus sistemas eletrônicos.

**Equipes engajadas, proativas e colaborativas:** conforme destaca HAHN (2019), o modelo de trabalho das ETRs-BI parte da premissa de que o desempenho em equipe é mais valioso do que o desempenho individual, sendo pautado na postura proativa, na credibilidade da atuação engajada de seus integrantes, enquanto um mecanismo de influência externa nas decisões e de gestão processual coordenada.

Importante mencionar que vários foram os fatores que, desde o início, influenciaram positivamente na formação dos quadros de alta qualidade das equipes. Podem ser destacados: a priorização do projeto no âmbito da PGF; a atuação especializada pressupondo experiência e habilidade processual; um certo grau de liberdade dos coordenadores para composição de suas equipes de acordo com o perfil profissional necessário; o desejo e a disposição de muitos advogados públicos por uma atuação mais qualificada; a clareza do que é necessário para o

---

<sup>24</sup> Portaria PGF nº 258, de 2019.

alcance de metas e resultados e o incentivo da flexibilidade de local e horário de trabalho por meio do trabalho remoto.

Presente uma equipe de alta qualidade, o método de trabalho se mostrou um verdadeiro mecanismo de retroalimentação do comprometimento inicial. A atuação colaborativa em todas as etapas do processo confere o necessário sentimento de pertencimento aos integrantes, enquanto a transparência e o monitoramento dos resultados alcançados, bem como o reconhecimento profissional interno e externo, asseguram o sentimento de utilidade e realização profissional.

Como consequência, tem-se equipes de alto desempenho, colaborativas e engajadas e mais eficientes, na medida em que entregam mais resultados com menos recursos humanos e materiais.

### **Outros facilitadores**

A escolha das primeiras unidades pilotos em estados que apresentavam condições favoráveis à proposta, incluindo processo judicial eletrônico maduro nos órgãos do Poder Judiciário e a participação de expoentes da carreira com disposição e entusiasmo para coordenar as novas equipes também merece destaque como fator de êxito da fase inicial do projeto (E2).

Outra característica que influenciou positivamente todo o processo, até os dias atuais, é a ausência de custos do projeto e o baixo risco (E3). Não houve destaque orçamentário para a iniciativa, haja vista ter sido construída e aplicada integralmente por membros e servidores dos quadros da PGF, o que ocorreu, inclusive, no desenvolvimento das soluções de inteligência artificial e automação<sup>25</sup>, sendo os gastos apenas indiretos, como por exemplo, pagamento de salários. Neste tocante, importa mencionar que o projeto importou, ao contrário, economia à instituição, na medida em que a realização do trabalho remoto implica a redução dos gastos com estrutura física nas unidades (energia elétrica, estações de trabalho, etc).

Por sua vez, o uso de ferramentas tecnológicas, como o “Times” da Microsoft, o whatsapp, as reuniões frequentes por videoconferência, foi um facilitador em termos de comunicação eficiente na equipe e entre as equipes (E4; E2). Na mesma linha, o

---

<sup>25</sup> O SAPIENS (sistema institucional da AGU) e os robôs de automação de triagem, distribuição e etiquetas de tarefas das ETRs-BI foram desenvolvidos exclusivamente por Procuradores Federais que agregavam o conhecimento jurídico e informatizado.

compartilhamento de experiência com as outras coordenações, replicando soluções e enfrentando desafios comuns também favoreceu o bom desenvolvimento das equipes (E4).

No cenário de ganho de escala, a utilização da automação, a partir do desenvolvimento local de robôs responsáveis pela triagem, etiqueta e distribuição de processos por similaridade conferiu racionalidade e otimizou o trabalho de retenção e mapeamento de atuação da equipe (E1). Vem se destacando nesse processo cada vez mais o uso da jurimetria que, se valendo da estatística e análise gerencial de dados, fornece importantes subsídios para traçar a estratégia de defesa, como por exemplo, o grau de aceitação da tese em cada órgão do Poder Judiciário, o grau de êxito recursal em determinada matéria, entre outros fatores.

## **2.2. Barreiras**

Segundo Hadjimanolis (2003, p. 560), barreira à inovação é “qualquer fator que influencia negativamente o processo de inovação” (apud BRANDÃO e BRUNO-FARIA, 2017, p. 147). O autor distingue o que são as barreiras internas e externas à firma. Segundo sua classificação, as barreiras externas têm sua origem no ambiente externo e não podem ser influenciadas pela organização. Por sua vez, as internas podem ser objeto de ação direta da firma. Nesse caminho, entende que as barreiras externas estão relacionadas ao mercado, ao governo ou a outros atores como fornecedores, consumidores, redes interorganizacionais, entre outros. Já as barreiras internas podem ser relacionadas às pessoas, à estrutura ou à estratégia (apud BRANDÃO E FARIA, 2017).

No setor público, Mulgan (2007) identifica como principais barreiras à inovação a aversão ao risco, o excesso de regras, a incerteza quanto aos resultados, a baixa integração entre os departamentos e estruturas inadequadas (apud BRANDÃO e BRUNO-FARIA, 2017). Na mesma linha, Bommert (2010, p. 21) menciona que um obstáculo fundamental é a cultura de aversão ao risco que limita a liderança, o financiamento e a experimentação necessários para gerar, selecionar, implementar e difundir ideias (apud BRANDÃO e BRUNO-FARIA, 2017, p. 149).

Brandão e Bruno-Faria (2017, p. 152) destacam como principais barreiras às inovações no setor público: rigidez de regulamentações, falta de pessoal, recursos financeiros insuficientes, falta de coordenação e interação entre departamentos, alocação inadequada de

tempo para a inovação, falta de incentivos, aversão ao risco, incerteza quanto aos resultados e resistência de usuários.

Sob o prisma das barreiras à inovação em processos, eis a seguir aquelas primordialmente identificadas pelos entrevistados a partir da sua atuação prática no projeto das ETR-BI.

**Falta de apoio de algumas unidades locais e regionais:** conforme visto alhures, as ETRs-BI são equipes formadas por integrantes de várias unidades da PGF de um mesmo estado, reunidos para atuarem de maneira especializada, desterritorializada e remota, mas que não se constituem unidades autônomas. Na verdade, seus membros mantêm o local de lotação e continuam respondendo à chefia local. Em que pese a manutenção desse vínculo, fato é que muitas chefias acabam por se sentir desincumbidas em prestar o apoio necessário ao funcionamento da ETR pela condição de estas serem monitoradas e orientadas pela Direção Central da PGF. Desse modo, as tratativas para direcionamento de recursos humanos (Procuradores, servidores, estagiários) são difíceis, haja vista o interesse do gestor em manter seus recursos nas atividades que estão diretamente sob sua supervisão (E1, E2, E3 e E4)

No início, houve também a resistência das chefias local e regional em dedicar parte da equipe e dos seus recursos a um projeto cuja matéria de atuação (benefícios por incapacidade) era, até então, relegada a segundo plano dentro da instituição. Da parte das equipes local e regional, havia grande desconfiança quanto ao desempenho e comprometimento dos integrantes que passaram a trabalhar fora das instalações da unidade. Somente com a demonstração dos efetivos resultados, após período de funcionamento, foi possível superar essa resistência inicial, conforme destacam E1, E2 e E4.

**Tecnologia:** em que pese o papel fundamental da tecnologia traduzido pelo uso da inteligência artificial, dos robôs de automação e das ferramentas de comunicação, em várias fases e de inúmeras formas mostrou-se também uma barreira, exigindo esforço e criatividade para sua superação (E1, E3 e E4).

Conforme destaca E4, na instalação das equipes, o ganho de escala advindo da desterritorialização e da especialização exigia que os coordenadores e gerentes dos processos dedicassem imensa energia para a triagem, etiqueta e distribuição de processos. O trabalho era insustentável a longo prazo, o que motivou várias equipes a buscarem o desenvolvimento de robôs que automatizassem referidas atividades. As soluções não foram disponibilizadas de

maneira institucional, exigindo proatividade e colaboração de colegas com conhecimento em informática para soluções caseiras e locais. Aquelas bem-sucedidas, foram sendo compartilhadas com as demais equipes, a ponto de, atualmente, em diferentes níveis, todas funcionarem com o auxílio de um ou mais robô<sup>26</sup>.

O nível de maturidade e integração dos diversos sistemas do Poder Judiciário com o sistema institucional da AGU, o SAPIENS, também impõe barreiras de diferentes níveis às equipes, na percepção do E3

**Mudança de cultura:** os advogados públicos atuavam no caso concreto de forma isolada, vinculado à sua unidade, sendo a distribuição de tarefas orientada por critérios meramente objetivos, como por exemplo, dígitos finais do processo ou um para um, muitas vezes sem o tempo e a expertise necessários ao aprofundamento da defesa. O projeto da ETR-BI propôs uma alteração profunda, introduzindo conceitos como o trabalho em equipe, a distribuição estratégica de atividades, a atuação em processos de diversas localidades e um natural ganho de complexidade e especificidade das teses de defesa. Naturalmente, houve resistência e dificuldade de adaptação ao novo formato, que exigiu um intenso trabalho de convencimento e articulação entre as coordenações (E1, E2 e E4).

A mudança de cultura foi também sentida pela equipe de apoio das ETRs-BI, formadas por servidores e estagiários, os quais tiveram que manejar novos sistemas e fluxos de trabalho (E4).

### **Outras barreiras**

A atuação em equipe exige padronização de fluxos e comunicações. Uma barreira presente em especial na instalação das primeiras unidades pilotos, de acordo com o E2, foi a falta de uniformidade de atuação dos colegas, das unidades e dos setores do INSS responsáveis pelo cumprimento das decisões judiciais relativas aos benefícios por incapacidade.

Outro complicador, ainda hoje presente, é a ausência de regulamentação adequada do trabalho remoto o que dificulta a atração de novos integrantes às equipes, haja vista que

---

<sup>26</sup> As ferramentas de automação foram reunidas na página interna do Programa Procuradoria Otimizada da CGPAE, sendo elas: OPTIMUS, PRIME, MERCÚRIO, THOR, E-SAJ, SURICATO, MARA, ROBÔ CADASTRO E DR. JORGE. Acesso interno <https://agudf.sharepoint.com/sites/PGF-CGPAE/SitePages/Triagem.aspx>, em 10-02-2020.

muitos advogados públicos acabam por realizar um trabalho à distância informal, sem o ônus de integrar uma equipe em que seu alto desempenho será cobrado e monitorado (E3).

A ausência de uma efetiva assistência técnica é uma barreira ainda presente conforme destaca a E4. Em se tratando de benefícios por incapacidade, os então médicos peritos do INSS e, agora, médicos peritos federais, deveriam estar próximos aos advogados, assessorando e solucionando dúvidas técnicas quanto aos laudos produzidos pelo perito do Juízo. Não obstante, há uma enorme dificuldade de obter auxílio desses profissionais, por diversos fatores, como a falta de quadros suficiente, deixando a defesa jurídica fragilizada no tocante às questões estritamente médicas.

Finalmente, é importante destacar que o trabalho em equipe ainda exigiu novas habilidades em liderança, até então pouco desenvolvidas ou estimuladas no âmbito da PGF. Nesse sentido, o E1 destaca o desafio da formação contínua de lideranças dentro do órgão para a continuidade da metodologia de trabalho no formato de equipes especializadas.

Importante observar que a aversão ao risco, uma das principais barreiras à inovação no setor público citada pelos autores referenciados nesta seção, não foi objeto de menção pelos entrevistados. É possível cogitar que uma forte razão dessa ausência deve-se ao fato de que o projeto das ETR-BI se baseou no redesenho de fluxos e procedimentos e não envolveu o empenho direto de verba pública e, portanto, representa menor risco aos agentes públicos envolvidos.

### **3 CONCLUSÃO**

O artigo teve como proposta apresentar uma iniciativa inovadora em gestão, aplicada no âmbito da advocacia pública pela Procuradoria-Geral Federal, com a criação e implantação das Equipes de Trabalho Remoto em Benefícios por Incapacidade. Buscou-se contribuir para o estudo da inovação no setor público apresentando precipuamente os pilares de funcionamento, os resultados alcançados e os fatores que influenciaram o processo de implementação do método de atuação judicial estratégico que instrumentalizou a mudança positiva de desempenho dos advogados públicos na defesa judicial da política previdenciária.

Para além de contribuir com o debate da inovação no setor público, a escolha pela análise detalhada do caso das ETR-BI se justifica em razão da relevância socioeconômica da política previdenciária, do alto grau de litigiosidade da matéria que coloca o INSS como maior litigante da Justiça Brasileira e do elevado custo dos precatórios judiciais para pagamento de benefícios por incapacidade..

Com efeito, uma iniciativa de escala com comprovados resultados de eficiência na representação judicial da autarquia previdenciária - maior resolutividade das demandas, aumento da taxa de sucesso judicial, redução da litigiosidade, maior economia aos cofres públicos - tem impacto não apenas para o órgão responsável por prestar o serviço, a PGF, mas também para o Poder Judiciário, para o jurisdicionado, para o segurado da previdência social e para o Estado brasileiro, confirmando-se como um destacado objeto de estudo no campo da inovação em gestão pública.

Para cumprir o propósito, a pesquisa realizou a análise documental do projeto das ETR-BI, incluindo seu projeto de criação, regulamentações, relatórios internos e consulta a painéis de indicadores, a fim de detalhar o funcionamento e os resultados comprovados de ganho de eficiência a partir da atuação judicial estratégica por ela inaugurada. Em um aspecto mais subjetivo, explorou com entrevistas semiestruturadas quais foram os fatores, barreiras e indutores, do processo de implementação, a partir da avaliação de quatro atores chaves do projeto, cada qual com uma função distinta, buscando enriquecer as informações a partir de diferentes pontos de vista.

A pesquisa contribuiu para reafirmar o papel central da inovação como resposta imperativa às demandas por maior eficiência do setor público. Verificou-se que as ETR-BI representam muito mais do que a implementação de uma nova ideia com mudanças incrementais positivas, mas sim uma resposta necessária à mudança radical do novo cenário de advocacia pública, impulsionada pela implantação e expansão do processo eletrônico, pelo aumento desmedido de volume de ações judiciais e pela exigência social por maior celeridade e eficiência na atuação jurídica do Estado.

Dentre os achados da pesquisa destaca-se o papel central do fator humano no processo de implementação da inovação. Criar mecanismos de valorização profissional, sentimento de pertencimento, engajamento e motivação, por meio de um método de trabalho colaborativo,



com *feed backs* de resultados, metas e objetivos claros, foram aspectos considerados fundamentais para o êxito do projeto.

Não menos importante, o uso da tecnologia da informação e da inteligência artificial, possibilitando a coleta de uma grande massa de dados, o gerenciamento da informação como ferramenta para orientar a atuação judicial estratégica, a utilização da jurimetria e a integração dos sistemas dos órgãos que compõem a cadeia de atuação de uma ação previdenciária – em especial, Poder Judiciário e INSS – mostrou-se decisivo para orientar e racionalizar o trabalho jurídico, reduzindo tarefas administrativas e devolvendo ao advogado público aquilo que é a sua função primordial: a atuação jurídica eficiente na defesa das políticas públicas.

Propõe-se como questão interessante para continuidade da pesquisa a investigação acerca de iniciativas inovadoras como respostas às recentes e grandes mudanças que afetam a atuação na advocacia pública, em órgãos jurídicos com atribuições afins, incluindo aqueles que integram a própria Advocacia-Geral da União, como a Procuradoria-Geral da União e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, bem assim órgãos externos, como as Procuradorias dos Estados e dos Municípios.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRANDÃO, Soraya Monteiro; BRUNO-FARIA, Maria de Fátima. Barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do Governo Federal. *In: CAVALCANTE, Pedro et al (Orgs.). Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil.* Brasília: Enap: Ipea, 2017. V. 1, p.145 a 164.

CAVALCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura. Inovação pública no Brasil: uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores. *In: CAVALCANTE, Pedro et al (Orgs.). Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil.* Brasília: Enap: Ipea, 2017. V. 1, p. 119 a 139.

CAVALCANTE, Pedro; CUNHA, Bruno Queiroz. É preciso inovar no serviço público, mas por quê? *In: CAVALCANTE, Pedro et al (Orgs.). Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil.* Brasília: Enap: Ipea, 2017. V. 1, p. 15 a 32.

CAVALCANTE, Pedro. Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia. *In: CAVALCANTE, Pedro et al (Orgs.). Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia.* Brasília: Ipea, 2019. V.1, p. 11 a 25.

CNJ. Justiça em Números. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/publicacoes-3/>. Acesso em 24 de outubro de 2019.

HAHN, Tatiana Meinhart. ETR-BI: um modelo inteligente de advocacia pública federal especializada em benefício previdenciário por incapacidade. **Revista Síntese: trabalhista e previdenciária.** São Paulo, v. 30, n. 362, p. 195-217, ago. 2019.

ISIDRO-FILHO, Antônio. Inovação no Setor Público: evidências da gestão pública federal brasileira no período 1999-2014. *In: CAVALCANTE, Pedro et al (Orgs.). Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil.* Brasília: Enap: Ipea, 2017. V. 1, p. 166 a 177.

OCDE. Manual de Oslo: diretrizes para a coleta e interpretação de dados sobre inovação tecnológica. Publicado pela FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos), 3º Edição, 2006. Disponível em <<https://www.finep.gov.br/images/apoio-e-financiamento/manualoslo.pdf>>. Acesso em 12 de março de 2020.

OLIVEIRA, Leonardo Ferreira; SANTOS JÚNIOR, Carlos Denner dos Santos. Inovações no Setor Público: uma abordagem teórica sobre os impactos de sua adoção. *In: CAVALCANTE, Pedro et al (Orgs.). Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil.* Brasília: Enap: Ipea, 2017. V. 1, p. 33 a 42.



PREVIDÊNCIA SOCIAL. Boletim Estatístico da Previdência Social. Vol. 23, nº 11. Disponível em < [http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/01/Beps112018\\_trab\\_FINAL.pdf](http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/01/Beps112018_trab_FINAL.pdf)>. Acesso em 24 de outubro de 2019.

## APÊNDICE

### 1. Roteiro das entrevistas semiestruturadas

Explicar o escopo da investigação.

Identificação: Qual foi a função desempenhada por você no projeto do ETR-BI? Em que período?

#### Fase 1 – Conceitual

- a) Na sua visão, o método de trabalho dos ETR-BI pode ser considerado uma inovação em processo? Para fins conceituais, inovação é colocar em ação uma ideia, que resulte em mudanças incrementais ou disruptivas, que gere valor percebido como novo pela sociedade (Inovar = ideia + ação + resultado/valor). Inovação em processo, por sua vez, pressupõe o foco interno e visa aumentar a eficiência e eficácia dos processos organizacionais internos para facilitar a entrega de serviços.
- b) Se sua resposta foi afirmativa, qual o valor público/resultado que essa nova forma de trabalhar gerou? Esse valor foi ou é passível de ser mensurável? De que forma?

#### Fase 2 – Invenção

- a) Quais foram os problemas identificados no modelo anterior de atuação?
- b) Quais foram as estratégias utilizadas no processo de invenção/ideação do novo método de gestão de processos na PGF?

#### Fase 3 - Implementação

- a) Quais foram as barreiras encontradas no processo de implementação?

Dar exemplos para o entrevistado entender o que seriam barreiras:

De pessoas: percepções, falta de motivação, déficits de habilidades, existência de interesses objetivos pessoais diferentes da organização, falta de comprometimento de dirigentes, falta de iniciativa, medo do desconhecido

De Estrutura: fluxos de comunicação e sistemas de incentivos inadequados, obstruções por parte de outros setores/unidades, centralização do poder, falta de tempo, inércia cultural e jogos políticos internos, falha na busca por informações externas;

De estratégia: falta de conhecimentos sobre estratégias e objetivos, aversão ao risco, falta de recursos orçamentários; e

Outras: tecnologia, regulamentação, políticas.

b) Quais e como foram contornadas?

c) Quais foram os facilitadores/indutores no processo de implementação?

Dar exemplos para o entrevistado entender o que seriam facilitadores:

Fatores ambientais: pressões (mídia, demandas políticas...); participação em redes; relacionamento interorganizacional; órgãos próximos adotando a inovação; aspectos regulatórios;

Fatores organizacionais: folga de recursos (humanos, financeiros ou estrutura); estilo da liderança; nível de aversão a risco; incentivos e premiações; conflitos e estruturas organizacionais.

Fatores individuais: autonomia funcional; estabilidade/mobilidade; experiência profissional; criatividade; aspectos demográficos; satisfação com o trabalho; envolvimento com a trabalho.

Características da inovação: facilidade no uso da inovação; vantagem relativa; compatibilidade; testabilidade.

#### Fase 4 – Difusão

a) Houve difusão desse método para outras áreas, setores ou órgãos?

#### Fase 5 – Conclusões gerais

a) Quais foram os seus aprendizados extraídos do processo de implementação desse novo método de trabalho?

b) Na sua visão, o que ainda pode ou deve ser feito para trazer melhorias e avanços?

## 2. Entrevistados

Gabriel Hernan Eifer: integrante da equipe técnica-especializada - EAT da Equipe de Trabalho Remoto – Benefícios por Incapacidade do Rio Grande do Sul – ETR-BI (06/2016 a 04/2017) e gerente da ETR-BI do Rio Grande do Sul (05/2017 a 12/2019);

Jackson Ricardo de Souza: coordenador-geral de projetos e assuntos estratégicos da Procuradoria-Geral Federal (05/2016 a 12/2018);

Pedro Henrique Peixoto Leal: coordenador nacional das ETRs-BI (05/2019 até 01/2020);

Nara Levy: coordenadora da ETR-BI do Rio de Janeiro (06/2016 a 01/2020).