

Gestão Documental: relevância e papel social do INSS

Records Management: relevance and social role of the INSS

Patrícia Soares da Silva Bertotti (1), Luciane Paula Vital (2)

Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, Florianópolis – SC,
patricia.bertotti@outlook.com (1), luciane.vital@ufsc.br (2).

Resumo

Tem como objetivo geral relatar aspectos relativos aos processos de Transformação Digital (TD) no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a partir de uma pesquisa bibliográfica e análise documental. Por ser tratar de uma instituição de alto impacto social, com uma capilaridade que abrange praticamente toda população brasileira, é determinante que se entendam esses processos e quais impactos poderão causar na população. A pesquisa apresenta uma abordagem qualitativa, de caráter descritivo, com entrevistas semiestruturadas e participantes intencionalmente selecionados. Os resultados obtidos indicam que, apesar da relevância dos suportes tecnológicos, é necessária uma maior atenção aos recursos utilizados no decurso da TD em andamento no INSS, no intuito de evitar que cidadãos fiquem à margem deste processo. Considera-se importante que o INSS desenvolva e consolide o processo de gestão documental, e que considere que nem todas as questões da instituição poderão ser resolvidas utilizando mecanismos tecnológicos de forma isolada.

Palavras-chave: Gestão documental; transformação digital; impacto social; INSS.

Abstract

Its general objective is to report aspects related to the processes of Digital Transformation (TD) within the scope of the National Institute of Social Security (INSS), based on a bibliographic research and document analysis. As it is an institution of high social impact, with a capillarity that covers practically the entire Brazilian population, it is crucial to understand these processes and what impacts they may have on the population. The research presents a qualitative approach, with a descriptive character, with semi-structured interviews and intentionally selected participants. The results obtained indicate that, despite the relevance of technological supports, greater attention is needed to the resources used in the course of the TD in progress at the INSS, in order to prevent citizens from being left out of this process. It is considered important that the INSS develop and consolidate the records management process, and that it considers that not all the institution's issues can be resolved using technological mechanisms in isolation.

Keywords: Records management; digital transformation; social impact; INSS.

1 INTRODUÇÃO

Transformações significativas estão ocorrendo no âmbito das tecnologias digitais e, acentuadas com o advento da pandemia de Covid-19, emerge a necessidade de adequação e uso desses recursos pela sociedade. No âmbito público, essas transformações impactam tanto as instituições quanto seus usuários; é o que podemos constatar no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), gestor da Previdência Social brasileira.

O INSS é uma autarquia do governo federal que tem, como objetivo promover o reconhecimento de direito ao recebimento dos benefícios administrados pela Previdência Social de forma rápida e segura aos cidadãos brasileiros. Considerando esse objetivo a instituição buscou, por meio de um processo de Transformação Digital (TD), atualizar o atendimento ao usuário, alterando seus fluxos de trabalho. Essa mudança se inicia especificamente a partir de 2017, com a implantação de um projeto nomeado “INSS Digital”, com objetivo de facilitar o acesso dos cidadãos aos seus serviços e atender às demandas de seus beneficiários de forma rápida e eficaz a partir de suporte tecnológico. Apresenta o aplicativo - “Meu INSS”, ferramenta que conecta o cidadão usuário a nova realidade da instituição, no intuito de dispensar a necessidade de deslocamento até uma agência do INSS.

Porém, trata-se de uma instituição de alto impacto social, com uma capilaridade que abrange praticamente toda população brasileira, o que torna necessário a compreensão desse cenário de TD, identificando os impactos que esse processo pode causar na população, considerando a diversidade de perfis de seus usuários e a exigência pela utilização dos novos recursos tecnológicos que ora se impõe.

Para além disso, o instituto recebe documentos que permitem que a atividade fim da instituição ocorra de forma eficiente e eficaz, quando devidamente tratados, mas para isso, a gestão documental, “conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes a sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente” (BRASIL, 1991), é um ponto fundamental a fim de proporcionar a base de aplicação de qualquer tecnologia no órgão.

Quanto aos processos tecnológicos, Davenport (1998) aborda em “Ecologia da Informação”, quatro tipos de políticas de informação e vale destacar neste contexto a Utopia Tecnocrática que, conforme descrita pelo autor, ocorre quando se dá enfoque a uma abordagem técnica, onde a tecnologia se apresenta como solução para tudo. O autor também destaca a pouca ou nenhuma “paciência com as necessidades dos chamados ‘usuários finais’” (DAVENPORT, 1998, p. 12) por parte dos profissionais de tecnologia da informação. Logo, considera-se importante que o INSS desenvolva um processo em que um dos pilares se sustente em considerar que nem todas as questões da instituição poderão ser resolvidas apenas utilizando mecanismos tecnológicos de forma isolada.

A relevância social e o papel que o INSS desempenha na vida dos cidadãos brasileiros foi determinante na escolha da abordagem desta pesquisa. Trata-se do principal repositório dos registros trabalhistas do cidadão brasileiro e instituição gestora do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Outro aspecto foi a escassez de resultados na busca por estudos

que abordem a gestão documental desta instituição, principalmente ao que se refere aos requisitos de conformidade à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), considerando a necessidade de a instituição estabelecer critérios que garantam a integridade dos dados dos seus usuários e beneficiários, respeitando os ditames da referida lei.

Assim, a pesquisa tem como objetivo relatar pontos de fragilidade no processo de TD em curso na instituição, considerando a percepção de seus usuários, evidenciados no decorrer de estudos realizados [3] e de pesquisa em andamento [4], correlacionando com o processo de gestão documental.

2 O INSS E O PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO DIGITAL

O sistema previdenciário brasileiro emerge ainda na época do Império. A partir de 1923, ganha novos contornos com a aprovação da Lei Elói Chaves (Decreto Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923), marco do sistema previdenciário brasileiro, que leva o nome do deputado federal que promoveu, junto às companhias ferroviárias, a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs). Com o advento do aumento da população urbana e expansão do sindicalismo, surge a necessidade de uma reorganização do sistema por categorias profissionais, o que promoveu o fortalecimento das instituições de previdência que então foram assumidas pelo Estado, dando origem aos Institutos de Aposentadorias e Pensões - IAPs. A desigualdade de recursos financeiros entre os diversos IAPs acabou acarretando uma discrepância entre eles, surgindo, então, a necessidade de estabelecer um sistema previdenciário único (BRASIL, 2022).

A partir daí, algumas legislações foram significativas para existência do INSS como o conhecemos hoje, mas foi na década de 1970 que a legislação previdenciária ganhou contornos inovadores com a Consolidação das Leis da Previdência Social - CLPS em 24 de janeiro de 1976, por meio do Decreto nº 77.077, sendo criado posteriormente o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS. A Constituição Federal de 1988 introduz o conceito de Seguridade Social, mais amplo que os anteriores (BRASIL, 2022). Hoje o INSS está vinculado ao Ministério do Trabalho e Previdência, mas sua criação se deu em 27 de junho de 1990, mediante Decreto nº 99.350, onde foi definida sua estrutura básica, dentre outras providências, “a partir da fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – IAPAS com o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, como autarquia vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS” (BRASIL, 2022).

O INSS é uma autarquia do governo federal com alto impacto social na prestação de serviços relacionados a operacionalização do reconhecimento dos direitos dos cidadãos beneficiários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Considerando sua missão, voltada a prestar serviços previdenciários à população brasileira, é que a instituição justifica as constantes mudanças no âmbito das tecnologias visando melhorias no atendimento e serviços prestados, no intuito de cumprir ao que se propõe, “garantir proteção aos cidadãos por meio do reconhecimento de direitos e execução de políticas sociais” (BRASIL, 2022).

O INSS apresenta uma complexidade no que se refere à gestão documental, tanto pelo volume de documentos, quanto pelo número de agências receptoras de processos a serem sincronizados no processamento. No estudo “Diagnóstico do processo de implantação do INSS Digital: perspectivas da gestão da informação”, os resultados apontaram para a necessidade de a instituição adotar uma política de gestão que abrangesse todos os aspectos da gestão documental (BERTOTTI; CÂNDIDO; VITAL, 2021). Uma imposição que se justifica pela necessidade de preservação dos dados dos beneficiários inseridos nos registros de requerimentos por ventura solicitados, e levando em consideração os preceitos arquivísticos, o que proporcionaria a instituição uma gestão documental que promovesse uma preservação a longo prazo e garantindo autenticidade e integridade aos seus documentos.

Ao abordar o tema gestão documental é necessário citar a Constituição Federal de 1988, em seu art. 216, § 2º onde descreve que “Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”, bem como a Lei 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que em seu art. 1º deixa claro que “É dever do Poder Público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação”.

As necessidades informacionais da administração pública demandam pela gestão documental, procedimento fundamental e norteado pelos conceitos e teorias arquivísticas. Ao dizer que “não se pode falar de gestão de documentos como um conceito único e de aplicação universal” Indolfo, (2012, p. 16) elucida acerca da necessidade de se pensar a gestão de documentos arquivísticos a partir das necessidades das instituições, o que irá refletir sobre diversos aspectos, dentre eles a redução de custos. A racionalização faz-se necessária desde a produção dos documentos, incluindo uso, processo de classificação, avaliação, armazenamento, preservação e descrição, onde a partir de instrumentos de pesquisa viabiliza-se o acesso e recuperação da informação.

Em outra pesquisa realizada buscando compreender a percepção dos usuários [5]

frente às mudanças na forma de atendimento do INSS, ficam evidenciados aspectos que retratam o impacto social dessa TD para o usuário. O INSS tem um contexto histórico conhecido por suas longas filas na busca por atendimento em suas agências e a busca por inovação na forma de atender apresenta como principal objetivo adequar o atendimento por meio de tecnologia digital e de forma remota, dispensando a necessidade do usuário se deslocar até uma agência física e sem prejuízo na qualidade do atendimento e dos serviços prestados pela instituição (BERTOTTI; VITAL, 2021).

A implantação do Projeto INSS Digital ocorreu durante o mês de janeiro de 2017, em Mossoró no Rio Grande do Norte (RN) de forma piloto, em ambiente controlado, como descrito no relato de experiência “INSS Digital: Uma nova forma de atender” [6]. Partindo de uma justificativa voltada para a melhoria no processo de atendimento, pensando em atender as demandas da sociedade, foi idealizado um novo modelo de atendimento pela Diretoria de Atendimento – DIRAT, denominado ‘INSS Digital’, promovendo “a aplicação de tecnologia da informação à implementação colaborativa de políticas públicas” (BRASIL, 2019, p. 225).

Anualmente, mais precisamente desde 1996, a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) realiza o Concurso Inovação no Setor Público, com intuito de valorizar processos de inovação propostos por servidores e com objetivo de aprimorar os serviços prestados à sociedade. O “INSS Digital: uma nova forma de atender” foi uma das iniciativas premiadas na 22ª edição do concurso, em novembro de 2018, na categoria Inovação em Serviços e Políticas Públicas no Poder Executivo Federal (ENAP, 2018).

Posteriormente, na 23ª edição deste mesmo concurso, o “Meu INSS” uma central de serviços, foi apresentado pelo INSS no Distrito Federal (DF) como uma das iniciativas, concorrendo na categoria “Inovação em Serviços Públicos ou Políticas Públicas no Poder Executivo Federal”, ficando entre as 15 iniciativas vencedoras divulgadas pela Enap em setembro de 2019.

Contextualizando a situação da autarquia no que diz respeito ao número de profissionais responsáveis pelo atendimento e o grande volume de segurados que circulam nas agências, o relato de experiência que trata desse novo modelo de atendimento traz como uma necessidade a adequação dos atendimentos e da prestação dos serviços da instituição a um modelo de atendimento voltado às novas tecnologias, onde o atendimento possa acontecer de forma remota, sem o prejuízo na qualidade do atendimento dos seus segurados (BRASIL, 2019).

Ainda neste mesmo relato, alguns pontos são levantados: a) padronização de processos; b) o grande volume de aposentadoria dos servidores; c) desburocratização de

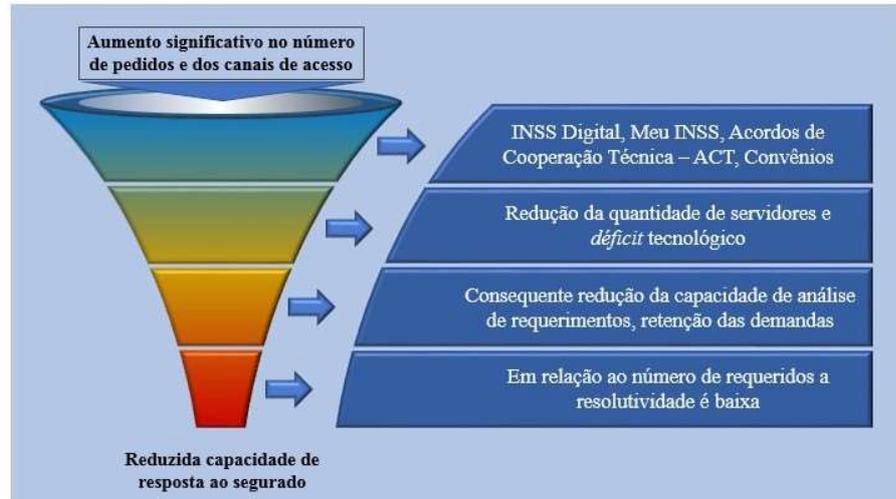
processos; d) alta demanda nas solicitações de benefícios, dentre outros, teriam acelerado esse processo de busca por um novo modelo de atendimento utilizando as novas tecnologias como suporte, apontando como público alvo os cidadãos que precisam ter suas demandas sociais atendidas e, por outro lado, o servidor, que neste cenário poderia usufruir de melhores condições de trabalho (BRASIL, 2019).

Todavia, o estudo de Mendonça (2020) que expõe a percepção dos servidores com relação ao Projeto INSS Digital, apresenta uma realidade diferente da pretendida pela instituição na apresentação de tal projeto.

No INSS, há uma sobrecarga de trabalho percebida tanto pelos servidores que realizam atendimento ao público, pressionados pelo volume de cidadãos que ainda buscam atendimento presencial nas APS [Agências da Previdência Social] diariamente, em sua maioria, em busca de informações sobre como utilizar os canais remotos de atendimento para terem acesso aos benefícios e serviços previdenciários; como também atinge os servidores analisadores, que trabalham cotidianamente pressionados com o dilema dos 2 milhões de processos de requerimentos de benefícios que se destinam a cobrir riscos sociais desse elevado quantitativo de cidadãos brasileiros, sem que tenham plena capacidade para minimizá-lo ou saná-lo (MENDONÇA, 2020 p. 299).

Mendonça (2020) demonstra que o processo de TD no INSS exige um ritmo acelerado no fluxo de trabalho dos servidores, sem disponibilizar na mesma medida condições básicas necessárias para um resultado eficaz e eficiente, principalmente em se tratando de acesso à internet e equipamentos. Ou seja, aumenta significativamente a capacidade de receber pedidos sem aumentar, na mesma proporção, a capacidade de dar vazão a essa demanda, conforme se evidencia graficamente na figura 1. Percebe-se aqui um problema na gestão documental, que provocará um acúmulo de massa documental, sem a celeridade necessária e com risco de incompletude, adulteração, perda de documentos, dentre outros.

Figura 1. Gráfico da capacidade de atendimento



Fonte: Elaborado pelas autoras (2021).

No Relatório de Avaliação do INSS, exercício 2017, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) focou dentre suas ações de controle, uma ação considerando a desburocratização de processos que vem ocorrendo no INSS, tendo como vetor o INSS Digital. Nesse trabalho a CGU identificou que o projeto do INSS Digital se mostrou eficaz na redução dos prazos para agendamento de serviço, posto que entre seus objetivos está facilitar o acesso dos cidadãos aos serviços. Todavia o projeto não previu nenhum mecanismo suficientemente adequado para reduzir o tempo de espera para o cidadão obter resposta ao que foi solicitado. Nas unidades onde já foi implantada a nova forma de atendimento esse prazo até aumentou, ou seja, a fila somente mudou do físico para o virtual.

No que tange ao projeto INSS Digital, dentro do escopo definido, foi realizada uma análise dos indicadores TMAA – Tempo Médio de Agendamento Ativo – e IMAGDASS – Idade Média do Acervo – das agências que implantaram o projeto até agosto de 2017. Foi verificado, num comparativo com a totalidade das agências do INSS, que o projeto INSS Digital contribuiu para um melhor desempenho do TMAA, porém o resultado foi o inverso para o IMAGDASS. (CGU, 2017, p. 32).

Nesse sentido, tanto o Relatório da Auditoria Interna (2018), que avaliou o processo de implantação do INSS Digital, quanto o Relatório da Controladoria Geral da União (CGU), no Relatório de Avaliação do INSS no exercício de 2017, já apontam o impacto nos indicadores de desempenho, em especial naquele que mede o tempo médio dos processos aguardando conclusão por parte da autarquia.

Segundo a CGU (2017) houve piora do índice (tempo médio dos processos que estão aguardando conclusão) nas agências onde o INSS Digital foi implantado. Já a Auditoria Interna aponta que o INSS Digital não só teve um impacto negativo, como também, com sua

implantação o índice sofre uma impactante distorção, pois deixa de considerar os requerimentos feitos no novo modelo, tornando o índice irreal. Ou seja, o INSS Digital resolveu o problema da entrada dos requerimentos, mas não projetou uma melhora nos processos internos de trabalho que dariam vazão ao grande número de pedidos que se acumularam.

Essas inadequações apontadas pelos órgãos de controle impactam diretamente na vida do cidadão requerente, que passa a ter muitas dificuldades no acesso à direitos garantidos constitucionalmente além de ter sua percepção quanto a importância dessa instituição do sistema previdenciário brasileiro negativamente afetada.

3 METODOLOGIA

A pesquisa caracteriza-se como bibliográfica e documental, de abordagem qualitativa, com intuito de explorar e compreender a percepção de um grupo específico sobre uma questão de impacto social (CRESWELL, 2010). De caráter descritivo, almejando uma melhor compreensão sobre o assunto, que visa relatar pontos de fragilidade no processo de TD do INSS, a partir de pesquisas realizadas e seus resultados (CERVO; BERVIAN; SILVA, 2007).

Trata-se de um estudo de caso aplicado, no qual foram utilizados dados primários e secundários, que conforme descrito por Yin (2001) tem como intuito examinar um fenômeno contemporâneo dentro da sua realidade, utilizando como estratégia diferentes fontes e buscando obter evidências acerca do assunto.

Neste artigo foram utilizados os dados coletados a partir de questionário aplicado, oriundo de um roteiro semiestruturado com intuito de guiar as entrevistas realizadas com usuários e/ou beneficiários da instituição, sua estrutura encontra-se no Apêndice A deste artigo. Foram selecionados sete participantes de forma intencional, com perfis diversos, idades entre 29 e 61 anos, e de diferentes níveis de escolaridade, do ensino fundamental à pós-graduandos, buscando atender a proposição de Yin (2001, p. 120) que defende a ideia de que quanto mais “ampla a variedade de fontes” menores serão as limitações do estudo. As entrevistas foram realizadas durante os meses de dezembro de 2020 e janeiro de 2021, uma delas no formato presencial, tomando os devidos cuidados (distanciamento social, uso de máscara e álcool gel) em função da pandemia do Covid-19.

Outras seis entrevistas foram realizadas por meio de videoconferência utilizando o aplicativo *Zoom Meetings*. A seleção elegeu usuários e/ou beneficiários do INSS que em algum momento necessitaram de atendimento da instituição, seja para a solicitação de algum

benefício ou para orientação com relação aos serviços prestados pela instituição, e que utilizaram prioritariamente o atendimento remoto, seja pelo aplicativo “Meu INSS” ou pelo telefone 135.

As entrevistas foram transcritas, lidas e exploradas a partir de análise temática, seguindo o modelo recomendado por Braun e Clarke (2006), no intuito de identificar, analisar e relatar padrões que aludiam ao tema pesquisado. A essas palavras-chave foram atribuídos códigos, o que possibilitou associar de acordo com suas semelhanças e afinidades. Após uma revisão de todos esses dados foi possível a partir dos códigos estabelecidos, delimitar os temas: 1) Atendimento remoto; 2) Inovação e desburocratização de processos e 3) Capacidade de resposta ao segurado. Temas que denotam a percepção dos usuários com relação ao novo modelo de atendimento do INSS, prioritariamente de forma remota.

Foram coletados dados secundários disponíveis nos websites e nos demais sítios do governo federal relacionados ao tema abordado. Foram utilizados também dois relatórios da Macro Ação 01/2018 realizados pela Auditoria Interna do INSS, solicitados por meio de Manifestação de Acesso à Informação no dia 27 de janeiro de 2021 - que gerou o número de protocolo 03005.019973/2021-01; e Manifestação de Acesso à Informação realizada em 3 de outubro de 2020, com número de protocolo 03005.152388/2020-23.

Também foram utilizadas as referências bibliográficas pertinentes ao assunto, dentre os autores: Davenport (1998), Indolfo (2012), Jardim e Fonseca (2004), Schwaitzer, Nascimento e Costa (2021), dentre outros. A partir da análise dos resultados encontrados nos estudos realizados e aqui citados, e, de resultados parciais de pesquisa em andamento apresenta-se na próxima seção uma síntese acerca dos pontos de fragilidade no processo de TD que vem ocorrendo no INSS.

4 RESULTADOS

Fica perceptível ao longo desta pesquisa que as mudanças promovidas pelo INSS por meio do projeto “INSS Digital” com objetivo de facilitar o acesso dos usuários beneficiários da instituição, apresenta pontos de fragilidade. Na análise dos resultados, podemos perceber dois pontos fundamentais: a dificuldade dos usuários no uso das tecnologias afetando o acesso aos serviços e a gestão documental, incluindo aqui a questão da segurança dos dados.

Quanto aos cidadãos que buscam por atendimento no INSS, dentre os entrevistados ficaram evidenciadas as dificuldades na utilização das novas ferramentas pela instituição e a sensação de exclusão do processo por parte destes. Ao serem questionados sobre sua

percepção com relação ao atendimento realizado exclusivamente por meio digital, é notável a dificuldade enfrentada pelos usuários em se comunicar com o INSS, principalmente para aqueles com pouco domínio no uso das novas tecnologias.

Mesmo os usuários adeptos do uso de tecnologias no dia a dia manifestam essa inquietação, apesar de apontarem pontos positivos, as metodologias inovadoras e desburocratização de processos, conforme os trechos destacados no Quadro 1.

Quadro 1. Respostas ao novo modelo de atendimento do INSS

Informante A	<i>[...] pra mim se tornou bem, um pouco bem difícil. Me senti meio excluída porque senti muita dificuldade com a tecnologia... ham... tá muito avançada tenho dificuldades mil pra...pra usar o aplicativo, pra usar o telefone. Preciso de ajuda. Sim, pedi ajuda, pedi a minha filha, minha filha me ajudou, me apoiou, foi me explicando que que eu podia fazer e foi fazendo junto comigo.</i>
Informante B	<i>A plataforma é uma plataforma mais intuitiva. Mas infelizmente eu acho ela ainda um pouco complexa pras pessoas que têm mais idade [...]. Eu vejo que é uma opção futura bastante interessante e que provavelmente vá se constituir como uma nova realidade.</i>
Informante C	<i>Então, eu iniciei ligando no 135, a ligação super complicada, assim, não atendem, aquela coisa de trabalhar das 7 da manhã até às 10 da noite não é, não me parece verídico, muitas vezes eu liguei em horários bem extremos pra tentar ver se melhorava né, o contato, não conseguia. Achei o 135 muito dificultoso, a... a gravação automatizada deles é muito ruim porque ela é limitada demais, então eles vão te passando... passando... passando... passando... passando... e não chega no local onde precisa realmente. Achei bem ruim.”</i>
Informante E	<i>É, eu acho a iniciativa fantástica. Eu fico um pouco chateada porque eu tentei e foi uma tentativa um pouco frustrada, assim, porque eu achei, primeiro, a... a interface, assim... a da usabilidade do... do aplicativo eu penso: eu sou uma pessoa que eu mexo com tecnologia todo dia, to bem acostumada ao ambiente digital trabalho com isso, tive dificuldade pra conseguir me entender a... a como colocar os meus dados ali.</i>
Informante G	<i>Hã...um ponto que eu percebi bem complexo, principalmente nessa parte do aplicativo, desse atendimento remoto, foi na situação do meu irmão...é... que solicitou a foto dos documentos, o envio da foto dos documentos, [...]. [...]solicitaram o envio das fotos através do aplicativo. Só que, óbvio, meu irmão é uma pessoa leiga no assunto não né...ele não mexe muito com essas coisas, tem uma certa dificuldade, não uma dificuldade, mas não tem familiaridade com essas coisas, né, e enviou as fotos, hã...as fotos não estavam de acordo, não estavam legíveis o suficiente, e isso foi protelando e dificultando, é... os processos dele.</i>

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir dos dados coletados (2021)

A partir da perspectiva da arquivologia, qual a relação dessas respostas com o processo de gestão documental realizado? É evidente a questão social, a exclusão que o processo de TD pode provocar, alvo para outra pesquisa, mas a inserção dos documentos que darão materialidade ao processo de benefício apresenta problemas que irão interferir em todo o ciclo de vida documental.

A partir da aplicação de um processo de gestão documental é possível obter vasto

conhecimento acerca da realidade da instituição. Paes (2015, p. 53) destaca “três fases básicas da gestão de documentos: a produção, a utilização e a destinação”. Onde na fase inicial de produção, caberá ao profissional arquivista atuar para que sejam produzidos apenas os documentos necessários à prática das atividades desenvolvidas na instituição e que apresentem características que garantam sua autenticidade.

A autora explica ainda que a fase de utilização compreende principalmente as atividades de protocolo, assim como as definições de acesso e a recuperação da informação, complementa que a terceira fase que contempla a avaliação e destinação de documentos, pode ser considerada “a mais complexa das três fases da gestão de documentos” estabelecendo quais documentos deverão ser arquivados e preservados e quais serão eliminados (PAES, 2015, p. 54).

As transformações tecnológicas que ocorrem no âmbito do governo federal, desencadeiam novos processos, necessários à instituição, que possibilitem atender às necessidades dos seus usuários, o cidadão beneficiário que busca por informação, assistência e acesso aos benefícios do INSS. Esta percepção corrobora o estudo de Jardim e Fonseca (2004, p. 1), quando os autores apontam para os diversos impactos das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) no usuário, mas sobretudo no processo de ampliação do acesso às informações e o quanto “esse processo vem moldando novas dimensões às relações políticas, econômicas, culturais entre indivíduos, grupos sociais e Estados”.

Fato é que essas mudanças fomentam um desempenho mais dinâmico na adoção de novos serviços e que proporcionam interatividade com o usuário. Em uma pesquisa apresentada por Indolfo (2007, p. 58) a autora conclui que a “adoção de normas e padrões de gerenciamento da informação arquivística governamental requer serviços arquivísticos públicos mais bem estruturados e equipados, dotados de recursos humanos capacitados para desenvolver e executar as atividades” cada vez mais complexas, onde torna-se assertiva a composição de uma equipe de profissionais multidisciplinar.

Dentre vários aspectos que denotam fragilidade no processo de TD do INSS está a falta de comunicação entre os diversos setores da instituição, que admite não utilizar um Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos (SIGAD), fica evidenciado uma notória dubiedade de funções e atribui as funções de gestão documental para a tecnologia da informação, o que nos conduz ao problema dos sistemas de informação (BERTOTTI; CÂNDIDO; VITAL; 2021).

Outro aspecto salientado pelos usuários frente as mudanças na instituição, foi com relação à segurança dos dados pessoais dos cidadãos registrados no INSS. A fala do

informante “A” denota a possibilidade de vazamento de dados, ao fazer um encaminhamento de pedido de aposentadoria, antes mesmo de receber o deferimento do seu pedido pelo INSS, recebeu contato de instituições financeiras oferecendo empréstimos consignados, confirmando inclusive o quanto seria possível contratar em empréstimo consignado baseado no valor de sua aposentadoria: “ [...] eu tenho a ressaltar que no banco já sabiam, e já estavam me oferecendo oferta de... de empréstimos e eu nem tinha recebido ainda a minha carta de... que soubesse que eu estaria aposentada, [...]” (Informante A).

Esse fato evidencia problemas relacionados à segurança no sistema de gestão documental, e correlaciona-se às questões atuais em discussão no Brasil, apresentados pela LGPD, instigando um novo questionamento, alvo de pesquisa em andamento [4]: - Como estão sendo tratados os dados de crianças e adolescentes com registros no INSS, considerando as especificidades estipuladas pela legislação a esse público específico, principalmente com relação a LGPD? Responder a essa questão não é o alvo dessa pesquisa, mas já identificamos autores como, Schwaitzer, Nascimento e Costa (2021) que apontam para o papel do arquivista, e destacam a gestão documental como fator determinante para o processo de conformidade com o que propõe a LGPD.

Essa reflexão caracteriza mais uma vez, a importância do papel do profissional arquivista, assim como a necessidade de sua constante apropriação de novos conhecimentos pertinentes ao universo dos documentos arquivísticos digitais, do processo de transparência e de garantia de privacidade dos dados do cidadão, inerentes à gestão documental.

Todavia ao questionar o INSS em outubro de 2020 por meio de uma Manifestação de Acesso à Informação que recebeu o número de protocolo 03005.152388/2020-23, sobre notícias veiculadas pela imprensa a cerca de uma série de supostos vazamentos de dados dos segurados antes mesmo de eles serem avisados de que suas aposentadorias haviam sido deferidas, a instituição foi taxativa ao responder “NÃO”, conforme observa-se o questionamento e as respostas no Quadro 2.

Quadro 2. Questionamentos ao INSS sobre vazamento de dados dos usuários

PERGUNTA	RESPOSTA
Há alguns meses a imprensa noticiou uma série de supostos vazamentos de dados dos segurados antes mesmo de eles serem avisados de que suas aposentadorias haviam sido deferidas, por exemplo. Tais informações já estavam de posse de financeiras e de bancos	<p>“Letra “A”</p> <p>Não. No geral, os bancos informam que não repassam qualquer tipo de acesso de sua base de dados internas de clientes aos seus correspondentes ou substabelecidos, bem como monitora os acessos realizados aos seus sistemas internos de propostas de operação de crédito.</p> <p>Letra “B” e “C”</p>

mesmo antes de o titular saber onde receberia seu benefício.	Na ocorrência de denúncias sobre vazamento de dados, o INSS repassa a reclamação aos bancos conveniados associada a empresa denunciada.
Questionamos:	Paralelamente informa a COINP (Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária) no Ministério da Economia e SENACON (Secretaria Nacional do Consumidor).
a) A Instituição considera isso como um vazamento de dados pessoais de seus segurados?	O INSS reitera que todos os dados e informações de segurados e beneficiários da Autarquia são de caráter sigiloso e adota, permanentemente, políticas no sentido de garantir a segurança das informações constantes nos bancos de dados.
b) Como a Instituição tratou a questão deste suposto vazamento?	Além disso, ressaltamos que os servidores do órgão não são autorizados a fornecer informações sobre os segurados a instituições financeiras.
c) O problema persiste ou foi resolvido satisfatoriamente? Justifique.	Quanto às medidas internas que vêm sendo tomadas para impedir vazamento de dados, que possibilitem consignações fraudulentas, informamos, dentre as várias ações em andamento, a criação de Grupos de Trabalhos (GT), acordos com órgão de defesa do consumidor e revisões das normas relativas à concessão de empréstimo consignado.

Fonte: Elaborado pelas autoras (2021), com base na Manifestação de Acesso à Informação realizada em outubro de 2020 que recebeu o número de protocolo 03005.152388/2020-23.

O INSS é uma instituição que trata diretamente com dados sensíveis de seus usuários, e fica latente a preocupação dos informantes nestes relatos. Esses fatos evidenciam que a instituição precisa estabelecer critérios que garantam a integridade dos dados dos seus usuários e beneficiários, considerando também os ditames da LGPD entre outros aspectos relacionados à segurança e preservação dos documentos.

De forma geral, percebemos que o processo de TD em curso na instituição não considera em momento algum a estruturação da gestão documental como fundamento para a implantação de qualquer tecnologia digital. Essa ação iria conferir maior segurança ao processo, garantindo um fluxo de trabalho pautado nas exigências legais para a produção de documentos autênticos, confiáveis, orgânicos com prospecção das questões relacionadas à segurança, preservação e acesso.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma abordagem tecnicista pode ser observada nas definições apresentadas no *site gov.br* onde o processo de TD na esfera do Governo Federal caminha na direção de facilidade, praticidade e agilidade e manifesta seu objetivo de “[...] por meio da digitalização dos serviços disponibilizados pelo Governo Federal, diminuir a jornada do cidadão que busca soluções, agilizando as respostas e diminuindo os custos”, mencionando como destaque o Ministério da Economia, onde encontrava-se anteriormente inserido o INSS (BRASIL, 2022).

Considera-se importante que o INSS desenvolva um processo em que um dos pilares

se sustente em considerar que nem todas as questões da instituição poderão ser resolvidas apenas utilizando mecanismos tecnológicos de forma isolada. É necessário que a instituição busque incluir os cidadãos no processo de TD em andamento, considerando os mais diversos perfis de usuários atendidos pela instituição, buscando identificar os impactos dessas ferramentas no dia a dia do usuário. E, para além da questão social, mas considerando-a, a gestão documental formalmente instituída precisa ser considerada como nuclear para o sucesso dos fluxos de trabalho na instituição.

Por fim, é preciso considerar o perfil diversificado dos usuários e/ou beneficiários, bem como considerar as especificidades de cada região, disponibilizando modelo de atendimento diversificados capaz de atender as diferentes situações existentes no contexto social brasileiro, sem esquecer que a internet ainda não está ao alcance de todos.

Notas

[1] Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal de Santa Catarina PGCIN-UFSC. Bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq.

[2] Doutora; Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

[3] Diagnóstico do processo de implantação do INSS Digital: perspectivas da gestão da informação e Atendimento remoto no INSS e a percepção do usuário.

[4] Resultados parciais de dissertação de mestrado em andamento no Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal de Santa Catarina PGCIN-UFSC.

[5] Atendimento remoto no INSS e a percepção do usuário.

[6] INSS Digital: Uma nova forma de atender. Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Relato de experiência - 2019.

REFERÊNCIAS

AUDITORIA INTERNA. **Relatório de Auditoria sobre processo de implantação do Projeto INSS Digital** – 2ª FASE. Brasília-DF, 27 de dezembro de 2018.

BERTOTTI, P. S. S.; CÂNDIDO, A. C.; VITAL, L. P. Diagnóstico do processo de implantação do INSS Digital: perspectivas e gestão da informação. **Em Questão**, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 456-483, jan./abr. 2021. DOI <http://dx.doi.org/10.19132/1808-5245271.456-483>

BERTOTTI, P. S. S.; VITAL, L. P. Atendimento remoto no INSS e a percepção do usuário. *In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO - ENANCIB 2021*, 21., Rio de Janeiro, 2021. **Anais eletrônicos** [...]. Disponível em: <https://enancib.ancib.org/index.php/enancib/xxienancib/paper/viewFile/166/213>. Acesso em: jan. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#art5xxxiii. Acesso em: 05 nov. 2020.

BRASIL. **Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Brasília, DF: Diário oficial da União, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm. Acesso em: 08 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Dou, 14 ago. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm. Acesso em: 27 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Previdência Social Instituto Nacional de Seguro Social, Instituto Nacional de Seguro Social. INSS Digital: Uma nova forma de atender. **Escola Nacional de Administração Pública (Enap)**. Iniciativa premiada no 22º Concurso Inovação no Setor Público. Relato de experiência. 2019. 19 p. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4144>. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. INSS. **Instituto Nacional do Seguro Social – INSS**. Ministério do Trabalho e Previdência. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/aceso-a-informacao/institucional>. Acesso em: 14 fev. 2022.

BRAUN, V.; CLARKE, V. Using thematic analysis in psychology. **Qualitative Research in Psychology**, v. 3, n. 2, p. 77-101, 2006.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; SILVA, R. **Metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Person Prentice Hall, 2007.

CGU. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Relatório de Avaliação**. Órgão: Ministério do Desenvolvimento Social. Unidade Examinada: Instituto Nacional do Seguro Social. Município/UF: Brasília/Distrito Federal. Ordem de Serviço: 201800672. Exercício 2017.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DAVENPORT, T. H. **Ecologia da informação**: porque só a tecnologia não basta para o sucesso na era da informação. São Paulo: Futura, 1998.

ENAP. **Vencedores da 22ª edição do Concurso Inovação no Setor Público são premiados na 4ª Semana de Inovação**. 2018. Disponível em:

<https://www.enap.gov.br/pt/acontece/noticias/vencedores-da-22-edicao-do-concurso-inovacao-no-setor-publico-sao-premiados-na-4-semana-de-inovacao>. Acesso em: 27 jan. 2021.

INDOLFO, A. C. Gestão de documentos: uma renovação epistemológica no universo da arquivologia. **Arquivística.net**, v. 3, n. 2, 2007. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/50444>. Acesso em: 26 maio 2021.

INDOLFO, A. C. Avaliação de documentos de arquivo: atividade estratégica para a gestão de documentos. **Revista do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro**, n. 6, p.13-37, 2012. Disponível em: http://wpro.rio.rj.gov.br/revistaagcrj/wp-content/uploads/2016/11/e06_a15.pdf. Acesso em: 19 jul. 2020.

JARDIM, J. M.; FONSECA, M. O. Estudos de usuários em arquivos: em busca de um estado da arte. **Data Grama Zero-Revista de Ciência da Informação**, v. 5, n. 5, out. 2004.

MENDONÇA, T. do N. **Modernização do Serviço público no Brasil**: os rumos para o trabalho e o servidor no INSS. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias. Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2020. Disponível em: http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/52183/3/2020_dis_tmendonca.pdf. Acesso em: 01 nov. 2020.

PAES, M. L. **Arquivo**: teoria e prática. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2015, 228 p.

SCHWAITZER, L.; NASCIMENTO, N.; COSTA, A. de S. Reflexões sobre a contribuição da gestão de documentos para programas de adequação à Lei Geral de Proteção de dados pessoais (LGPD). **Revista Acervo**, Dossiê: Dados e arquivos. Rio de Janeiro. v.34 n. 3. p. 1-17. set/dez. 2021. Disponível em: <http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/1732/1667>. Acesso em: 17 set. 2021.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e método. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE A – Roteiro utilizado nas entrevistas

Metadados e orientações	
Nome do entrevistado(a):	_____
Nome da pesquisadora:	_____
Data da entrevista: / /	Local da entrevista: _____
Contato inicial:	
<input type="checkbox"/> Agradecer a disponibilidade em receber o(a) pesquisador(a).	
<input type="checkbox"/> Apresentar, de forma breve, os objetivos da pesquisa.	
<input type="checkbox"/> Explicar as informações contidas <u>no termo de consentimento de entrevista</u> .	
<input type="checkbox"/> Solicitar a assinatura do <u>termo de consentimento de entrevista</u> (entrevista presencial) ou o aceite por e-mail da gravação falada (entrevista virtual).	
<input type="checkbox"/> Entregar uma via assinada pela pesquisadora para o(a) entrevistado(a) ou enviar uma cópia por e-mail lembrando de confirmar o recebimento e aceite.	
Procedimentos iniciais:	
<input type="checkbox"/> Iniciar a gravação.	
Questões para entrevista	
1. Fale um pouco sobre você e sobre o que te motivou a buscar atendimento no INSS?	
2. Me conte um pouco sobre suas experiências com a instituição no período anterior a 2017. Buscou atendimento, informações e/ou serviços nesse período?	
3. Como você vê o novo modelo de atendimento proposto pelo INSS, por meio do aplicativo “Meu INSS” e/ou do telefone 135?	
4. Qual a sua percepção com relação ao atendimento realizado exclusivamente por meio digital?	
5. A linguagem utilizada no aplicativo “Meu INSS” atendeu suas necessidades como usuário? É de fácil compreensão? Comente um pouco sobre isso.	
6. Com relação aos prazos, na sua opinião, os serviços solicitados nesse novo modelo de atendimento estão rápidos ou demorados?	
7. Você gostaria de acrescentar alguma informação em relação aos assuntos abordados? Alguma consideração ou sugestão a fazer?	
Características socioeconômicas do(a) entrevistado(a):	
<input type="checkbox"/> Idade:	
<input type="checkbox"/> Nível de escolaridade:	
<input type="checkbox"/> Ocupação atual:	
<input type="checkbox"/> Estado civil:	
<input type="checkbox"/> Onde reside atualmente:	
Considerações finais:	
<input type="checkbox"/> Perguntar ao entrevistado(a) se há alguma informação adicional que gostaria de acrescentar em relação aos assuntos abordados durante a entrevista.	
<input type="checkbox"/> Perguntar se ficou com alguma dúvida.	
Finalização e agradecimento:	
<input type="checkbox"/> Agradecer a disponibilidade em fornecer as informações.	
<input type="checkbox"/> Salientar que os resultados da pesquisa estarão à disposição dele(a) e, se tiver interesse, deverá entrar em contato com a pesquisadora.	