

TRANSFORMAÇÃO DIGITAL NO SERVIÇO PÚBLICO: QUAL O LUGAR DA ATIVIDADE E DA EXPERIÊNCIA NA CONCEPÇÃO DE DESENVOLVIMENTO?

Sacha Pinheiro, Marta Santos e Liliana Cunha

1. Introdução

As reformas conduzidas na administração pública nas últimas décadas têm sido amplamente debatidas no sentido de se questionar a pertinência da transposição, para as organizações estatais, da lógica de funcionamento das empresas privadas. As dinâmicas relatadas mundo afora evidenciam os dilemas em torno da pretensão de se imprimir uma lógica gerencialista a qualquer organismo que transmita as missões de um Estado Social, sem consideração às especificidades e natureza da função pública (ANACT/ ARACT, 2018; Azevedo & Souza, 2017).

Argumenta-se que o predomínio da racionalidade quantitativa tem colocado em questão as formas de concretização do serviço público ao se perder a referência de seu objeto como “coisa pública”; de sua função de “servir” o público - o qual não se iguala a um “cliente”; e de seu resultado, que se relaciona à melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e o desenvolvimento social (Azevedo & Souza, 2017). Os debates evidenciam, assim, as tensões que têm atravessado o conceito de *serviço público* - seja questionando a legitimidade de sua existência, ou colocando em debate o modelo de serviço público que se tem construído para o futuro (ANACT/ ARACT, 2018; Cunha, 2011).

A transformação digital integra este projeto de modernização da gestão pública. Como estratégia que integra transformações técnico-organizacionais combinando o acesso à internet com tecnologias e programas informáticos avançados, a digitalização desponta no contexto organizacional como a solução para a

modernização dos processos, com promessas de eliminação das distâncias geográficas, acesso à informação em tempo real, dinâmicas de colaboração mais eficientes, otimização dos horários de trabalho e mesmo a identificação instantânea de anomalias e erros (Bobillier Chaumon, 2003; Bobillier Chaumon & Clot, 2016). No âmbito do setor público, a digitalização passa a ser associada diretamente à melhoria da eficiência na prestação dos serviços.

Sustentada no discurso gerencialista de simplificação e economicidade, as estratégias de concepção e implementação da transformação digital seguem uma abordagem tecnicista e *top-down*, com configurações pré-definidas (Béguin, 2007). Num processo conduzido em exterioridade à atividade concreta, não raro se evita a participação e a controvérsia, quando, por outro lado, seria necessário debate. Porque para assegurar as condições para que o Estado garanta aos cidadãos o reconhecimento dos seus direitos, é necessário que sejam preservados valores que não podem ser revistos segundo as leis do mercado (Cunha & Lacomblez, 2007; Schwartz, 2000).

A abordagem ergológica traz contribuições fecundas no sentido de compreender as transformações em curso no serviço público. Em primeiro lugar, por elucidar as consequências do predomínio da lógica de mercado - associada aos valores quantitativos ou dimensionáveis - à lógica do interesse geral e do bem comum - expressa por valores ditos sem dimensão. Em segundo lugar, mas não menos importante, por permitir ir além desta perspectiva bipolar colocando em cena um terceiro polo - o polo da atividade industriosa - associado às dramáticas gestonárias que se concretizam em debates de normas, em mobilização de valores, e em um enredamento de escolhas que caracterizam o agir humano em situação de trabalho (Azevedo & Souza, 2017; Schwartz & Durrive, 2015).

Para a ergologia, este debate entre o mercado e a política, entre os valores mercantis e os valores do bem comum, se manifesta permanentemente em escala micro em todos os atos de trabalho, porque *“é até no ínfimo de sua atividade que cada um dentre nós reavalia as normas antecedentes e retrabalha valores vindos de outro lugar. É também dali que emergem as reservas de alternativas, o fazer de outro modo”* (Schwartz & Durrive, 2015, p. 389).

Esta dinâmica de renormatizações, de retrabalho de valores, se revela como dramáticas, como usos que o trabalhador faz de si nas situações de trabalho. Contudo, estas dramáticas dos usos de si são geralmente desconhecidas ou desconsideradas por aqueles que estabelecem as prescrições. Dito de outro modo, a gestão que cada um faz de sua atividade não está diretamente visível, e não possui forma alguma de quantificação, não obstante esteja intrinsecamente ligada à eficácia e qualidade do trabalho (Schwartz & Durrive, 2015).

Isto que resta invisível, esta dimensão enigmática da atividade representa tudo o que acontece entre as normas antecedentes - o que está do lado do protocolo - e tudo que é da ordem do inantecipável, aquilo que é preciso renormatizar. A atividade, nesta perspectiva, “*é sempre de um lado a aplicação de um protocolo e, de outro, um encontro de encontros a gerir*” (Schwartz, 2010, p. 43), sendo necessário dar a si mesmo normas para responder ao aspecto não-standardizado das situações. Há, neste caso, “*um postulado de convocação à experiência, pois se é preciso que cada um se dê normas para tratar o aspecto singular da situação, o faz com seu patrimônio, diremos, com sua experiência*” (Schwartz, 2010, p. 43).

Fala-se em saberes investidos para tratar dessa dimensão da experiência, que se diferencia do saber formal. Para Schwartz, são saberes que ocorrem em aderência, em capilaridade com a gestão das situações de trabalho, em que há fortemente apelo à pessoa, às suas histórias e à sua memória, aos seus valores, aos seus hábitos, ao seu corpo. Tudo isto “*que faz com que a antiguidade possa ter valor*” (2010, p. 44).

Nosso objetivo neste artigo é convocar a abordagem ergológica para analisar um processo de transformação digital em uma organização do serviço público brasileiro, colocando em cena o polo das gestões investidas na atividade. Os resultados apontam os riscos para servidores e cidadãos de concepções de desenvolvimento que negligenciam os saberes investidos da experiência.

2. A transformação digital no INSS

O estudo aqui discutido¹ foi conduzido no Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, organização que, no Brasil, é responsável por avaliar, reconhecer e conceder benefícios aos segurados da Previdência Social, garantindo um subsídio ao contribuinte e sua família em situações de perda da capacidade para o trabalho (eg., aposentadorias e pensões).

A história do INSS, desde sua implementação, é marcada por muitas deficiências na prestação de serviços e no atendimento ao público. As enormes filas que se formavam à porta das unidades de atendimento, desde a madrugada, e a ação de atravessadores e vendedores de senhas frequentemente figuravam nas manchetes dos telejornais. Como forma de reverter este quadro, a partir de 2004 passaram a ser implementadas mudanças significativas voltadas para a inovação dos serviços, acompanhando as propostas do movimento de reforma da gestão pública em curso no Brasil a partir de 1998, voltada para a substituição da cultura burocrática por uma cultura gerencial nos órgãos da administração pública (Bresser Pereira, 1996).

A digitalização acompanha este processo de reforma gerencial, com foco na melhoria da eficiência e economicidade através de uma gestão por resultados e utilização de indicadores para mensuração da qualidade dos serviços. O *Projeto INSS Digital* começa a ser implementado na instituição em 2017. Seguindo a trilha das recentes tendências de prestação de serviços por meio digital, o projeto propõe a aplicação da tecnologia da informação para viabilizar a externalização de parte das atividades do INSS, fundamentando-se numa perspectiva colaborativa intersetorial de políticas públicas. Pelo estabelecimento de acordos de cooperação técnica, o requerimento de benefícios previdenciários passa a poder ser formalizado por entidades parceiras², em comunicação direta com o INSS via plataforma digital.

¹ O estudo integrou tese de doutoramento concluído em 2020 na Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto.

² Organizações públicas, empresas privadas ou organizações do terceiro setor comparceria com o INSS.

Para os cidadãos beneficiários, o projeto representa a substituição progressiva do atendimento presencial pelo atendimento digital à distância, por meio da integração de plataforma que mediatiza a relação com a instituição. Pela ampliação dos canais remotos, passa a ser possível o acesso direto aos serviços, de forma online, incluindo a concessão automática de certas espécies de benefícios pela inclusão de dados pelo próprio requerente.

As inovações são sustentadas em importantes mudanças na organização do trabalho no âmbito das unidades de atendimento – as chamadas Agências da Previdência Social, implicando em reconfigurações no fluxo e na divisão das tarefas. As mudanças fazem-se sentir especialmente pelos analisadores de benefícios, que passam a desenvolver sua atividade em ambiente virtual, sem contato face a face com o beneficiário, e submetidos a avaliação de produtividade individual.

Importa ressaltar que, como instituição pública, o INSS possui o objetivo de reconhecer e conhecer direitos; mas como seguradora, têm objetivos econômicos bem definidos, não se configurando, portanto, como um serviço prioritariamente social. Contudo, a essência do trabalho está nas relações interpessoais com os segurados, o que faz com que os valores do bem comum, ao lado dos valores mercantis nos quais se baseiam as normas do trabalho, estejam sempre atravessando a atividade dos servidores de forma muito particular (Silva & Borges, 2017).

3. O estudo de terreno

Os objetivos do estudo foram delineados no quadro de uma percepção partilhada pelos gestores de um comportamento de “resistência à mudança” por parte dos analisadores com dificuldade em se adaptar ao novo modelo de trabalho; que, por seu lado, alegavam dificuldade em atender às metas e assegurar a qualidade do serviço. A questão subjacente ao estudo foi, portanto, a de saber em que medida as mudanças vêm facilitar ou, ao contrário, entravam a realização de um *trabalho bem feito*, tal como conceituado pelos próprios servidores.

Para a consecução dos objetivos, seguimos os princípios da abordagem de análise ergonômica do trabalho. Esta abordagem volta-se para a compreensão da atividade de trabalho em contexto real, no quadro de uma metodologia indutiva que privilegia o terreno como local de investigação e de produção de conhecimentos (Guérin et al., 2001; Teiger, 1993, 1995; Wisner, 1995; Lacomblez, 1997). Tem-se como objetivo colocar em evidência as interações que se estabelecem entre as condições de execução do trabalho, as exigências das tarefas e as características dos trabalhadores, através da observação, das verbalizações no posto de trabalho e de entrevistas (Duarte, Cunha, Ramos & Lacomblez, 2001/2002). O cronograma permite perceber a história do Projeto INSS Digital em paralelo com a forma como foi programado o estudo de terreno.

Figura 1: Cronograma do estudo de terreno



LEGENDA:

FASES DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO DE DIGITALIZAÇÃO	
OBSERVAÇÕES ABERTAS NOS LOCAIS DE TRABALHO (14 horas; 02 unidades)	
ENTREVISTAS A SERVIDORES ANALISADORES (16 participantes; 06 unidades)	
OBSERVAÇÕES SISTEMÁTICAS DA ATIVIDADE (40 horas; 11 servidores; 06 unidades)	
ENTREVISTA A REPRESENTANTES SINDICAIS (9 participantes)	
ENTREVISTAS DE APLICAÇÃO DO QSATS (11 participantes; 06 unidades)	
ENTREVISTAS A GESTORES LOCAIS (5 participantes; 04 unidades)	
ENTREVISTAS A GESTORES CONCEPTORES (3 participantes)	

¹ PROVA CONCEITO: iniciativa de curto prazo e em pequena escala para testar a viabilidade do projeto e elaborar os fluxos do processo de trabalho.

² EXPERIÊNCIA PILOTO: teste dos fluxos elaborados na prova conceito em outras unidades, durante um período de tempo mais longo, possibilitando adequar às variabilidades locais e elaborar as normativas gerais do projeto que serão repassadas para as demais unidades na fase de expansão.

Como representado na figura, o estudo de terreno foi conduzido entre os anos de 2017 e 2019, e foi dividido em duas principais etapas de recolha de dados: a primeira aconteceu entre os meses de agosto e outubro de 2017; a segunda, entre maio e julho de 2018. No primeiro ano, o projeto de digitalização estava em fase inicial de implementação, através de projeto piloto, e as análises da atividade foram realizadas ainda em contexto de atendimento presencial nas unidades do INSS. Em 2018, quando da expansão do projeto para toda a organização, acompanhamos a atividade dos servidores já em ambiente digital.

Foram conduzidas análises da atividade com os analisadores de benefícios, articulando diferentes métodos de recolha de dados: entrevistas semidirigidas (Oddonne, Re & Briante, 1981; Muniz, Brito, Souza, Athayde & Lacomblez, 2013), observações em contexto real de trabalho (Falzon, 1998; Guérin et al., 2001), e entrevistas mediadas pelo Questionário Saúde e Trabalho em Atividades de Serviço – QSATS (Brito, Gomes & Oliveira, 2013).

O recurso às entrevistas justifica-se pela valorização do saber do operador e do que ele tem a dizer sobre o seu trabalho, reconhecendo na linguagem, como meio privilegiado de comunicar, um elemento de análise fundamental que não pode ser negligenciado nas análises do trabalho (Duarte et al., 2001/2002). Tivemos como objetivo recolher elementos gerais de compreensão do ofício dos analisadores, incluindo dimensões da tarefa prescrita, mas com interesse, sobretudo, por aquilo que realmente se fazia em contexto real. Para tanto, com inspiração na técnica de instrução ao sócia (Oddonne, Re & Briante, 1981), convidávamos o trabalhador a falar com detalhes sobre a sua atividade, partindo da seguinte pergunta disparadora: “imaginando que eu fosse lhe substituir, como você me explicaria seu trabalho para que eu fosse capaz de fazê-lo bem?”.

Os dados das entrevistas foram ancorados nos resultados provenientes das observações em contexto real (Falzon, 1998; Guérin et al., 2001). Foram realizadas, sempre que possível, mais de um momento de observação do trabalhador em atividade, em dias e horários distintos, como forma de contemplar possíveis variabilidades relativamente à dinâmica semanal. Todas as observações foram acompanhadas por verbalizações simultâneas, as quais consistem na

produção de explicações no próprio contexto de atividade (Guérin et al., 2001). Assim, foi solicitado aos trabalhadores que explicassem à investigadora suas intenções, pensamentos e motivações no decurso mesmo de suas ações.

A análise da atividade contemplou ainda entrevistas de aplicação do QSATS (Brito et al., 2013). Trata-se de uma adaptação para o contexto brasileiro do Inquérito Saúde e Trabalho – INSAT (Barros Duarte, Cunha, & Lacomblez, 2007), e volta-se para as relações que se estabelecem entre o trabalho e a saúde, com o intuito de evidenciar, para além das patologias, o sofrimento infra patológico, expressando a nocividade das condições de trabalho. Apesar do potencial quantitativo do instrumento, neste estudo assumimos seu uso enquanto instrumento de mediação do debate com os trabalhadores, sem pretender o tratamento estatístico dos dados.

4. Desafios para a gestão da qualidade do trabalho

A negação do conflito sobre a qualidade do trabalho, como argumenta Clot (2010), figura como questão chave das mudanças que vêm se processando no mundo do trabalho. É também o que parece estar na base das reformas do serviço público, e que foi evidenciado pelo estudo de terreno conduzido no INSS - no âmbito de um projeto de desenvolvimento que acaba por ameaçar a preservação dos interesses comuns.

Se, por um lado, as estratégias de concepção do projeto de digitalização do INSS indicavam a *celeridade no atendimento* ao cidadão como dimensão prioritária associada à qualidade do serviço³; para os analisadores, o trabalho bem feito envolvia, para além de dar a resposta *correta e célere*, ser capaz de *dar a melhor resposta* possível face às situações sempre singulares dos segurados. A produção desta melhor resposta, pelo que pudemos identificar, dependia de alguns fatores principais: (1) *tempo* para analisar adequadamente os

³ A avaliação do trabalho concentrava-se até então no monitoramento da quantidade de processos analisados e no tempo de decisão dos requerimentos. Não havia divulgação sobre iniciativas de controle da qualidade dos processos analisados, nem acompanhamento da evolução no número de recursos, revisões, deferimentos ou indeferimentos nos benefícios.

processos; (2) *relação com o coletivo profissional*; (3) *domínio das ferramentas digitais*; e (4) *relação face a face com os beneficiários*.

4.1. O dilema da qualidade do trabalho: constrangimentos à produção da melhor resposta

Como pudemos perceber, a análise de benefícios é uma atividade complexa, que requer conhecimentos técnicos específicos, demandando o domínio de diferentes legislações e sistemas, mas cuja competência é desenvolvida fundamentalmente pela experiência e na relação com o coletivo. De fato, não se trata de uma atividade fácil de formalizar, tendo em vista: a variedade de benefícios existentes, e que envolvem conhecimentos diversos; as atualizações recorrentes no quadro legal; e as singularidades de cada requerimento, sempre a confrontar os trabalhadores com a necessidade de convocar outros saberes para validar sua decisão.

O trabalho presencial nas unidades de atendimento era organizado a partir de algumas prescrições principais. Para cada tipo de requerimento, estava previsto um tempo máximo de duração do atendimento ao beneficiário, controlado por registro feito pelo próprio servidor do horário de início e fim do atendimento em sistema específico de monitoramento. A prescrição oficial era que o processo fosse inteiramente analisado e concluído até o fim deste tempo. O tempo médio de atendimento era um dos indicadores de qualidade do trabalho prestado pela unidade, sendo fundamental uma atenção rigorosa por parte dos analisadores.

Os servidores relatavam, contudo, que o tempo prescrito para o atendimento de cada tipo de requerimento era muitas vezes insuficiente face à complexidade e variabilidade das situações. Neste contexto, o coletivo tinha papel fundamental para a qualidade das análises, não apenas pelo suporte técnico e a possibilidade de debater sobre o trabalho, fazendo evoluir a experiência; mas pela reelaboração das normas oficiais e compartilhamento de valores que serviam de referência para a gestão individual do trabalho.

Acordos validados entre os coletivos autorizavam, por exemplo, o registro antecipado do fim do atendimento no sistema de gestão, mesmo que a análise processual não tivesse sido finalizada. Isto permitia que os servidores cumprissem o tempo máximo de

duração do atendimento e concluíssem a análise em momento posterior, normalmente ao final do expediente. Deste modo era possível dedicar mais tempo à análise, possibilitando explorar as melhores alternativas. Os extratos de narrativas a seguir são exemplificativos deste esforço em produzir a melhor resposta para o beneficiário:

Pesquisadora - este processo você está deixando para analisar quando?

Servidora - quando eu tiver mais paciência, entendeu?

Pesquisadora - por que precisa de uma análise mais apurada, é isso?

Servidora - mais detalhada... mesmo que eu saiba que não tem jeito, mas quem sabe posso achar uma brecha (analisadora, 62 anos, 44 anos de serviço).

O tipo de trabalho que a gente exerce, você não pode cometer falhas, tá entendendo? A gente tem que pensar que o outro tá solicitando pra gente um direito, um direito que a gente tem que ter zelo pra fazer, então não é um trabalho que pode ser feito de qualquer jeito, porque dependendo da sua atenção você pode prejudicar um segurado (...). Tem processos que você passa duas horas tentando, olhando, mexendo, fazendo uma coisa, fazendo outra, para tentar ver se concede. Às vezes a pessoa dá entrada em um tipo de benefício quando na verdade é outro, ou você vê que na verdade o mais vantajoso para ela era outro benefício, então isso é uma coisa que demanda tempo (analisadora, 61 anos, 37 anos de serviço).

Importa esclarecer que, antes da digitalização, a avaliação do trabalho era feita por meio do monitoramento dos resultados da unidade de atendimento como um todo, o que, como acabamos por constatar, favorecia a construção de estratégias coletivas para alcançar as metas fixadas. A individualização do trabalho a partir do projeto de digitalização, quando se passou a ter como referência o alcance de resultados individuais, transformou a relação com o coletivo profissional, com impacto decisivo em uma dimensão das normas antecedentes do trabalho do analisador.

Em contexto de trabalho presencial, como vimos, a reorganização da prescrição do trabalho pelo coletivo enriquecia as normas antecedentes definindo a fronteira entre o que era ou não aceitável. Isto dava referências e meios para que os trabalhadores, individualmente, pudessem fazer suas decisões, diminuindo o conflito

que emerge face a objetivos muitas vezes inconciliáveis. O que acontece, a partir da digitalização, é que os analisadores passam a responder sozinhos às tensões da organização do trabalho, sem o suporte do coletivo profissional com o qual se negociavam estratégias, se reelaboravam normas, e se compartilhavam os custos psicológicos e éticos das decisões tomadas.

Ademais, a aceleração dos ritmos de trabalho para cumprimento das metas individuais de produção passou a constranger o tempo para a autoformação e os intercâmbios entre os servidores, fundamentais para a qualidade da análise, especialmente a partir do aumento da complexidade do trabalho em consequência do projeto de digitalização. À medida que os analisadores recebem requerimentos oriundos de outras unidades, passam a ser necessários conhecimentos técnicos para a análise de tipos ainda mais variados de benefícios⁴. Isto implica, para além do domínio de novas normas e procedimentos, um conhecimento que advém da experiência, tendo em vista que a prescrição é sempre insuficiente face à variabilidade das situações reais, exigindo um exercício de interpretação e análise pelo servidor.

A ausência ou insuficiência de espaços de formação tem deixado a cargo do servidor o desenvolvimento destas competências. A necessidade de gerenciar o tempo para assegurar espaços de formação foi referida pelos analisadores, como é exemplo o extrato de narrativa que segue.

Eu só estava recebendo aposentadoria por tempo de contribuição e por idade, processos que eu não sabia fazer porque eu não tinha muita experiência. (...).Você tem uma curva de aprendizagem, você demora um tempo pra você poder conseguir levantar esse conhecimento, desenvolver habilidades, e isso não teve muita compreensão por parte dos gestores (analisador, 28 anos de idade, 6 anos de serviço).

Este constrangimento é ainda maior para os servidores com pouco domínio das ferramentas digitais. Como pudemos observar, quanto maior o domínio da tecnologia, mais ampla margem de manobra tem o analisador para equilibrar as exigências de celeridade

⁴ As legislações e prescrições que orientam a análise de benefícios devidos a trabalhadores de regiões urbanas, por exemplo, são significativamente diferentes daquelas que fundamentam as análises de benefícios requeridos por trabalhadores de zonas rurais.

na conclusão dos processos e qualidade das análises. Isto porque as competências digitais permitem fazer melhor uso dos recursos para simplificar as tarefas secundárias, resguardando mais tempo para aprofundar o tratamento dos casos.

Assim, estratégias como manter textos modelo para preenchimento das informações dos sistemas e para a elaboração de documentos, com uso constante dos comandos *copiar* e *colar*; realizar mais de uma operação simultaneamente, aproveitando o tempo de resposta dos sistemas; manter planilhas ou pastas digitais para controle dos processos constituem “macetes” para melhor gerir o tempo e a qualidade: *“A gente pensa que é besteira, mas esses macetes ao longo do dia, em diversos benefícios, dá quase uma hora de economia”* (analizador, 31 anos, 06 anos de serviço).

Esta nova exigência acaba por representar um risco acrescido para os trabalhadores sem familiaridade com a linguagem digital, especialmente porque as ações formativas no âmbito do projeto de digitalização resumiram-se às funcionalidades das novas ferramentas e sistemas, especialmente a partir de orientações práticas no decorrer mesmo do desenvolvimento da atividade. Para estes analisadores, é ainda mais custoso atender à exigência de celeridade nas análises e cumprir as metas individuais de produção, como destaca uma das analisadoras:

Nem todo servidor está acostumado com tecnologias como a gente tem que fazer no digital. (...) É outra forma de você também ficar perdido ali. Isso aconteceu muito comigo no início. Como é que eu vou passar pra outra tela? Aí aquele iconezinho que eles orientaram, você tem que pedir a impressão ali naquele ícone, então ele não me aparecia, como é que eu vou fazer pra ele aparecer? Então eu tinha que estar atrás de uma pessoa que me ajudasse, que conhecesse mais da tecnologia, então isso penalizou muito (analisadora, 61 anos, 37 anos de serviço).

Destacamos, por fim, o encontro face a face com o requerente como um espaço de arbitragem, de convocação da experiência para a construção da *melhor resposta*. Em contexto de atendimento presencial os servidores iam além do prescrito, levantando informações de forma imediata junto ao requerente para, a partir da

contextualização da demanda, serem capazes de identificar necessidades que ultrapassavam o requerimento formalizado e, sempre que possível, antecipar ações para atendê-las.

Ao identificar, por exemplo, que o requerente não cumpria os requisitos para o recebimento da aposentadoria por tempo especial solicitada⁵, mas que teria direito à aposentadoria por tempo de contribuição⁶, o servidor não se restringia a indeferir o pedido, mas se preocupava em orientar o beneficiário a alterar o requerimento inicial. Ou, ainda, ao calcular o valor devido de uma aposentadoria por tempo de contribuição, o servidor confirmava com o beneficiário o interesse em manter o requerimento, antecipando-se a uma possível desistência.

Acontece que, a partir da digitalização, a mediação da relação com o beneficiário por meio de sistema técnico passou a dificultar a contextualização da demanda (o analisador tinha acesso apenas ao que era possível de ser formalizado na plataforma digital) e o retorno das informações ao requerente (a comunicação era limitada ao que se conseguia traduzir em linguagem escrita, sem garantia de compreensão por parte do beneficiário). O contato telefônico com o segurado passou a ser realizado como uma tentativa de resguardar esta dimensão da qualidade do serviço, se bem que cada vez mais limitado quanto maiores eram os constrangimentos temporais aos quais os analisadores estavam submetidos.

O extrato a seguir é representativo dos debates de valores que atravessavam a atividade dos analisadores, e dos compromissos e arbitragens que realizavam para equilibrar as exigências institucionais com as necessidades dos beneficiários:

Eu entro em contato com o segurado quando eu vejo que é uma aposentadoria por tempo pelo fator⁷. Eu faço uma simulação, “olha, deu tanto, você vai querer mesmo? Se você não quiser, vá

⁵ Benefício concedido ao trabalhador exposto a agentes nocivos à saúde, de forma contínua e ininterrupta, em níveis de exposição acima dos limites estabelecidos por lei.

⁶ Benefício devido ao cidadão que comprovar tempo mínimo de contribuição definido por lei.

⁷ A servidora faz referência ao fator previdenciário, aplicado para as aposentadorias por tempo de contribuição para o cálculo do valor do subsídio, considerando a expectativa de sobrevida, o tempo de contribuição e a idade no momento da aposentadoria.

desistir”. (...) Porque é extremamente cruel, você faz uma aposentadoria de um professor, o cara ganha seis mil hoje, vai ficar ganhando mil reais! Você não vai dizer pro cara? Tudo bem que ele pode desistir depois, quando ele receber, mas aí é outro processo, pra ele e pro INSS (analisadora, 43 anos, 14 anos de serviço).

5. O que já não é possível fazer em ambiente digital: consequências para servidores e cidadãos

Trazer para o campo de debates o polo das gestões investidas na atividade permitiu evidenciar o que os processos de digitalização são suscetíveis de não mais permitir, e as consequências, para servidores e cidadãos, quando são assumidas opções estratégias que priorizam os valores de mercado sobre os valores sem dimensão - os quais deveriam balizar o trabalho no campo da gestão pública.

Ficou evidente, a partir do estudo de terreno conduzido no INSS, o papel dos servidores e a mobilização de si na construção da qualidade do serviço prestado. Estes trabalhadores convocavam, a todo momento, os saberes investidos da experiência para renormatizar os protocolos e construir alternativas face à singularidade de cada situação.

De fato, era no campo das reservas de alternativas, do fazer de outro modo, que os servidores conseguiam realizar um trabalho bem feito através da produção da *melhor resposta* possível - associada à possibilidade de informar os cidadãos sobre os seus direitos; prestar-lhes as orientações necessárias para que o processo fosse bem instruído e mais rapidamente concluído; antecipar-lhes situações mais vantajosas e auxiliá-los para que tomassem decisões conscientes. A experiência, consolidada em um patrimônio individual e coletivo, enriquecia o repertório de alternativas possíveis para responder ao não-standardizado das situações e assegurar a produção desta melhor resposta.

O que percebemos a partir da implementação da digitalização foi o estreitamento deste campo de reservas de alternativas, na medida em que as opções assumidas acabaram por tornar mais prescritivo o

trabalho, limitando as possibilidades dos analisadores de mobilizarem sua experiência para assegurar a qualidade do serviço.

Neste contexto, a experiência técnica na análise de benefícios, desenvolvida ao longo de todo um percurso profissional, progressivamente perde valor face à importância das competências digitais - as quais asseguram a agilidade na realização das tarefas e o alcance dos resultados institucionais, essencialmente quantitativos. Como consequências esperadas: o processo de exclusão de trabalhadores com pouco domínio da linguagem digital, e a perda de saber-fazer para a organização quando sua experiência técnica não consegue ser mobilizada.

As transformações anunciam, assim, duas marginalizações: dos servidores, que têm cada vez mais dificuldade em contribuir para a qualidade do trabalho e não mais se reconhecem em sua missão; e dos cidadãos, sobre os quais em última instância recaem os custos da perda real da qualidade dos serviços, e que têm cada vez mais dificuldade em ver reconhecidos os seus direitos.

As opções, por outro lado, poderiam combinar o que os avanços tecnológicos permitem com o valor acrescido dos saberes investidos dos operadores, assegurando condições que preservem os valores não dimensionáveis tecidos na atividade e que contribuam efetivamente para o desenvolvimento da experiência.

Referências Bibliográficas

ANACT/ARACT. (2018, décembre). Les transformations du travail dans la fonction publique: expérimentations et perspectives de développement. *La revue des conditions de travail*, 8.

AZEVEDO, Neimar Duarte; SOUZA, Letícia Godinho (2017, décembre) Um olhar ergológico sobre os limites da vertente gerencialista na administração pública e suas implicações na atividade de trabalho. *Ergologia*, 18, p. 53-79.

BARROS-DUARTE, Carla; CUNHA, Liliana; LACOMBLEZ, Marianne (2007) INSAT: uma proposta metodológica para análise dos efeitos das condições de trabalho sobre a saúde. *Laboreal*, 3(2), p. 54-62.

BÉGUIN, Pascal (2007) Prendre en compte l'activité de travail pour concevoir. *Activités*, 04(2).

BOBILLIER CHAUMON, Marc Éric (2003) Évolutions techniques et mutations du travail: Émergence de nouveaux modèles d'activité. *Le Travail Humain*, 66(2), p. 161-192.

BOBILLIER CHAUMON, Marc Éric; CLOT, Yves (2016) Clinique de l'usage: Les artefacts technologiques comme développement de l'activité. *Activités*, 13(2).

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1996) Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, 120, p. 7-40.

BRITO, Jussara; GOMES, Luciana; OLIVEIRA, Simone (2013) INSATS: Uma contribuição para a saúde do trabalhador. *Seminário Internacional Saúde no Trabalho da Universidade do Porto*, Porto, Portugal.

CLOT, Yves (2010) *Le travail à cœur: pour en finir avec les risques psychosociaux*. Paris: La Découverte.

CUNHA, Liliana (2011) *Mobilidades, territórios e serviço público: Debates sobre o interesse colectivo à margem do paradigma de uma sociedade móvel*. Tese de doutoramento em Psicologia. Universidade do Porto, Porto, Portugal.

CUNHA, Liliana; LACOMBLEZ, Marianne (2007) Marché et régulation de l'intérêt général dans le secteur du transport routier de passagers: un débat rénové par l'activité des conducteurs. *Activités*, 4(1), p. 133-140. doi: 10.4000/activites.1442

DUARTE, Carla Barros; CUNHA, Liliana; RAMOS, Sara, LACOMBLEZ, Marianne (2001/2002) Discursos e Métodos em Saúde no Trabalho. *Cadernos de Consulta Psicológica*, 17-18, p. 313-219.

FALZON, Pierre (1998) La construction des connaissances en ergonomie: éléments d'épistémologie. In: DESSAIGNE, M. F.; GAILLARD, I. (Eds) *Des évolutions en ergonomie*. Toulouse: Octarès Éditions, p. 211-224.

GUÉRIN, François; LAVILLE, Antoine; DANIELLOU, François; DURAFFOURG, Jacques; Kerguelen, Alain (2001) *Comprendre o*

trabalho para transformá-lo: a prática da ergonomia. São Paulo: Editora Edgard Blucher.

LACOMBLEZ, Marianne (1997) A psicologia ergonómica: contribuição da psicologia do trabalho num projecto interdisciplinar na acção. *1ª Conferência Internacional Ergonomia, Segurança e Higiene Ocupacionais*, Escola de Engenharia, Universidade do Minho, Guimarães, Portugal.

MUNIZ, Helder Pordeus; BRITO, Jussara; SOUZA, Kátia Reis; ATHAYDE, Milton; LACOMBLEZ, Marianne (2013) Ivar Oddone e sua contribuição para o campo da Saúde do Trabalhador no Brasil. *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional*, 38 (128), p. 280-291.

ODDONE, Yvar; RE, Alessandra; BRIANTE, Gianni (1981) *Redécouvrir l'expérience ouvrière: vers une autre psychologie du travail?* Paris: Éditions Sociales.

SCHWARTZ, Yves (2000) *Le paradigme ergologique ou un métier de philosophe.* Toulouse: Octarès Éditions.

SCHWARTZ, Yves. (2010) A experiência é formadora? *Educação e Realidade*, 35(1), p. 35-48.

SCHWARTZ, Yves; DURRIVE, Louis (Org.) (2015) *Trabalho e Ergologia II: Diálogos sobre a atividade humana.* Belo Horizonte: Fabrefactum.

SILVA, Elizangela Aparecida; BORGES, Maria Elisa Siqueira (2017) Os valores envolvidos no trabalho: uma pesquisa com servidores de uma agência da previdência social. *Ergologia*, Mai (17), p. 79–102.

TEIGER, Catherine (1993) Analyse Ergonomique du Travail et Formation. Colloque *Recherches pour l'ergonomie*. Toulouse, France.

TEIGER, Catherine (1995) Penser les relations âge/travail au cours du temps. In: MARQUIÉ, J. C.; PAUMÈS, D.; VOLKOFF, S. (Dir.) *Le travail au fil de l'âge*. Toulouse: Octarès Éditions, p. 15-72.

WISNER, Alain (1995) *Réflexions sur l'ergonomie (1962-1995)*. Toulouse: Octarès Éditions.