

DOUTORAMENTO
PSICOLOGIA

**DIGITALIZAÇÃO E TRANSFORMAÇÕES
DO TRABALHO REAL: ESTUDO DE
CASO DE UM SERVIÇO PÚBLICO**

Sacha Lima Pinheiro

D

2020



Tese apresentada à Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto para obtenção do grau de Doutor em Psicologia.

**DIGITALIZAÇÃO E TRANSFORMAÇÕES DO TRABALHO REAL
ESTUDO DE CASO DE UM SERVIÇO PÚBLICO**

Profa. Dra. Marta Santos
Orientadora

Profa. Dra. Liliana Cunha
Coorientadora

Sacha Lima Pinheiro
2020

Resumo

Esta investigação trata da experiência de digitalização 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. O *Projeto INSS Digital* propõe a substituição do atendimento presencial pelo atendimento digital à distância aos requerentes de benefícios previdenciários. As inovações afetam principalmente os servidores analisadores de benefícios, os quais passam a desenvolver sua atividade em ambiente virtual, sem contato face a face com o requerente, e submetidos à avaliação por produtividade individual. Os objetivos da investigação 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; 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. Com fundamento na tradição científica da Psicologia do Trabalho e da Ergonomia da Atividade, foi realizada análise da atividade dos analisadores de benefícios antes e após a digitalização, com o intuito de: identificar as transformações mais significativas na prática profissional destes agentes e as exigências que passam a ter que gerir; e analisar as tensões que emergem no sistema de atividade e as estratégias de regulação desenvolvidas pelos servidores para fazer face a estas tensões e assegurar a qualidade do trabalho. O estudo de terreno, desenvolvido entre os anos de 2017 e 2019, incluiu análise documental, entrevistas a 24 trabalhadores (técnicos e gestores), e observações da atividade acompanhadas de verbalizações simultâneas de 11 técnicos, totalizando 46 horas de observações em seis diferentes unidades de trabalho. As análises permitiram evidenciar limites na implementação do projeto de digitalização, demandando dos trabalhadores a gestão de múltiplos constrangimentos e exigências não antecipados, e a reconstrução de suas representações sobre o sentido de sua missão. O estudo acrescenta argumentos sobre os riscos de uma nova organização dos serviços públicos conduzida sob imperativos fundamentalmente gerencialistas, associada a uma redução progressiva das possibilidades dos agentes de contribuírem com a qualidade do trabalho; e para os cidadãos, uma dificuldade acrescida no acesso e no reconhecimento dos seus direitos.

Abstract

This investigation deals with the digitization experience at the National Social Security Institute - INSS, a Brazilian organization responsible for assessing, recognizing and granting subsidies to Social Security beneficiaries, guaranteeing allowance to the taxpayer and family in situations related to loss of capacity to work. The Digital INSS Project proposes the replacement of the in-person assistance by the assistance from a distance offered to social security benefits applicants. The innovations affect mainly the benefit analysis workers, which start to develop their activity in a virtual environment, without face-to-face contact with the applicant, and subjected to individual productivity assessment. The research objectives were outlined within the framework of a perception shared by managers of a “resistance to change” behaviour on the part of analysers with difficulty in adapting to the new work model; which, in turn, claimed difficulty in meeting the goals and ensuring the quality of the service. The question underlying the study, therefore, was to know to what extent the changes facilitate or, on the contrary, hinder the accomplishment of a well-done job. Having the scientific tradition of Work Psychology and the Ergonomic of Activity as a base, there was an analysis related to the activity of benefit analyser’s before and after digitization. The purpose here was first to identify the most significant changes in the professional practice of these workers, and the requirements that they have to manage, and then to analyse the tensions that emerge in the activity system and the regulation strategies developed by the workers to face these tensions and ensure the quality of work. The field study, developed between the years 2017 and 2019, included document analysis, interviews with 24 workers (technicians and managers), and observations of the activity accompanied by simultaneous verbalization from 11 technicians, totalling 46 hours of observations in six different work units. The analyses allowed highlighting limits in the implementation of the digitization project, requiring workers the management of multiple constraints and unanticipated demands, and the reconstruction of the representations they have about the meaning of their mission. The study adds arguments about the risks of a new organization of public services conducted under imperatives, fundamentally managerial, associated with a progressive reduction in the possibilities of workers to contribute to the quality of work; and for citizens, an increased difficulty in accessing and recognizing their rights.

Résumé

Cette recherche porte sur l'expérience d'un processus de digitalisation engagé au sein de l'Institut National de Sécurité Sociale – INSS, l'organisme qui, au Brésil, évalue, reconnaît et concède aux personnes des indemnités lorsqu'elles se trouvent en situation de perte de capacité de travail, ou des pensions lorsqu'elles ont atteint l'âge de la retraite. Le projet d'un « *INSS Digital* » a pour finalité principale de remplacer la phase d'examen des dossiers des usagers, auparavant menée par les agents-analystes en grande partie en leur présence, par une analyse réalisée à distance. Les agents-analystes commencent alors à développer leur activité dans un environnement virtuel, sans contact direct avec les usagers, et soumis à l'évaluation de la productivité individuelle. Les objectifs de la recherche ont été formulés dans le contexte d'une perception partagée par les responsables d'un comportement de « résistance au changement » de la part des agents-analystes qui ont eu du mal à s'adapter au nouveau modèle ; qui, à leur tour, ont affirmé avoir de la difficulté à atteindre les objectifs et à assurer la qualité du service. La question qui sous-tend l'étude est donc de savoir dans quelle mesure les changements facilitent ou, au contraire, entravent la réalisation d'un travail bien fait. Basée sur les références théoriques de la Psychologie du Travail et de l'Ergonomie de l'Activité, une analyse de l'activité des agents-analystes avant et après la digitalisation a été conduite, afin de : identifier les changements les plus significatifs dans la pratique professionnelle de ces agents et les exigences qu'ils doivent gérer ; et analyser les tensions qui émergent dans le système d'activité et les stratégies de régulation développées pour faire face à ces tensions et assurer la qualité du travail. L'étude de terrain, menée entre les années 2017 et 2019, a intégré l'analyse de documents, des entretiens avec 24 travailleurs (techniciens et managers), et des observations de l'activité avec verbalisations simultanées de 11 techniciens, soit un total de 46 heures d'observations dans six unités de travail différentes. Les analyses ont permis de mettre en évidence les limites de la mise en œuvre du projet de digitalisation, nécessitant de la part des travailleurs la gestion de contraintes multiples et d'exigences imprévues, et la reconstruction de leurs représentations sur le sens de leurs missions. L'étude permet de mieux argumenter sur les risques d'une nouvelle organisation des services publics conduite sous des impératifs fondamentalement managériaux, associés à une réduction progressive des possibilités pour les agents de contribuer à la qualité du travail ; et pour les citoyens, une difficulté accrue dans l'accès et la reconnaissance de leurs droits.

Aos meus pais, com muito amor e gratidão por todo o esforço
para que eu pudesse chegar até aqui, e por me ensinarem as
lições mais importantes.

Agradecimentos

Às minhas orientadoras, Profa. Dr^a. Marta Santos e Profa. Dr^a. Liliana Cunha, com toda minha admiração e gratidão, pela atenção com que me acompanharam neste percurso, por tudo que aprendi ao longo destes anos e que me fizeram chegar até aqui.

À Profa. Dr^a. Marianne Lacomblez, pelo apoio e disponibilidade em discutir sobre minha pesquisa, e pelas contribuições especiais a este trabalho.

A todos os que voluntariamente aceitaram participar neste estudo, pela disponibilidade em compartilharem comigo seu ofício.

Ao SINDSPREV, parceiros na idealização e concretização deste estudo. Que as discussões aqui tecidas possam ser instrumento de transformação do trabalho.

Aos meus irmãos, meu porto seguro e minha maior torcida, por sempre acreditarem no meu potencial.

Ao Alan, com quem tenho a sorte de dividir a vida, pela presença na distância, por fazer isto possível junto comigo.

À Leozina, quem primeiro me incentivou e que se fez sempre presente, pela ajuda na recolha de dados, pelos debates que me ajudaram a construir este trabalho.

À Joyce, pelas lições de objetividade e planejamento que me ajudaram a concluir esta tese. Mas principalmente pela amizade, pelas palavras de incentivo, e pela companhia sempre prazerosa nos momentos em que era necessário parar.

À Claudete, minha maior parceira na caminhada destes últimos anos, pela amizade construída, pela escuta atenta, por estar sempre junto.

Ao Rhuam e a Alzira, pela disponibilidade constante em contribuir com este trabalho.

À Alexandra, Catarina e Mariu, que trilharam comigo este doutoramento e com quem pude compartilhar vitórias e desafios.

Aos colegas do Atelier de Psicologia do Trabalho, Daniel, Juliana e Cláudia, com quem convivi diariamente ao longo destes três anos, sempre agradáveis companhias e que tanto me ensinaram.

À Louise, Angélica, Letícia, Denise, Luiz e Rose, queridos amigos que passaram pelo Atelier de Psicologia do Trabalho e deixaram, cada um à sua maneira, uma contribuição especial a este trabalho.

Muito obrigada!

Lista de Abreviaturas

AB – Analisador de Benefício
APS – Agência da Previdência Social
BPC/LOAS – Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social
CA – Central de Análise
CNH – Carteira Nacional de Habilitação
CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais
CPF – Cadastro de Pessoa Física
GC – Gestor Conceptor
GDASS – Gratificação de Desempenho da Atividade do Seguro Social
GET – Gerenciador de Tarefas
GEX – Gerência-Executiva
GL – Gestor Local
IAPAS - Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
IMA – Idade Média do Acervo
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social
INSAT – Inquérito Saúde e Trabalho
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
IRES – Índice de Resolutividade
LPCT – Laboratório de Psicodinâmica e Clínica do Trabalho da Universidade de Brasília
NIT – Número de Identificação do Trabalhador
OIT – Organização Internacional do Trabalho
PRISMA – Projeto de Regionalização de Informações e Sistemas
PROART – Protocolo de Avaliação dos Riscos Psicossociais no Trabalho
QSATS – Questionário Saúde e Trabalho em Atividades de Serviço
REAT – Regime Especial de Atendimento por Turnos
RG – Registro Geral
RGPS – Regime Geral de Previdência Social
RS – Representante Sindical
SA – Sistema de Atividade
SABI – Sistema de Administração de Benefícios por Incapacidade
SAT – Sistema de Atendimento
SIBE – Sistema Integrado de Benefícios

SINDSPREV/ PE – Sindicato dos Trabalhadores Públicos Federais da Saúde e Previdência Social em Pernambuco

SR – Superintendência Regional

SST – Serviço de Saúde do Trabalhador

TIC – Tecnologias da Informação e Comunicação

TMA – Tempo Médio de Atendimento

TMAA – Tempo Médio de Agendamento Ativo

TMC – Tempo Médio de Conclusão

TMD – Tempo Médio de Decisão

TME – Tempo Médio de Espera

TMEA – Tempo Médio de Espera do Atendimento Agendado

TMP – Tempo Médio de Permanência

Índice

Introdução.....	14
I. Enquadramento teórico.....	19
1.1. A evolução digital e as transformações do mundo do trabalho.....	20
1.1.1. Trabalho e emprego em debate.....	20
1.1.2. As transformações na organização do trabalho e na produção e os desafios políticos e sociais da evolução digital.....	24
1.1.3. Transformações no trabalho real: o que revelam os estudos de caso sobre a evolução digital.....	26
1.2. A condução da transformação digital nas organizações.....	31
1.2.1. As condições que têm sido pensadas para a concretização da mudança.....	31
1.2.2. Entre o prescrito e o real, o trabalho como gestão.....	32
1.2.3. A concepção a partir do trabalho.....	37
1.2.4. Questões sobre a formação em contexto de digitalização.....	40
1.2.5. O sentido da mudança não é antecipável, é preciso ir ver de perto.....	44
II. Caracterização do terreno.....	47
2.1. A Previdência Social e o INSS.....	48
2.2. Reestruturação do INSS no contexto da reforma da gestão pública no Brasil.....	50
2.3. Sobre a saúde dos servidores.....	53
2.4. A digitalização como novo modelo de atendimento.....	56
III. Opções metodológicas.....	58
3.1. A opção pelo estudo de caso.....	59
3.2. Desenho do estudo.....	60
3.3. Participantes.....	61
3.4. Métodos de recolha de dados.....	62
3.4.1. Observações livres: o primeiro contato com o terreno.....	64
3.4.2. A Abordagem com os gestores: aspectos da concepção do projeto e do trabalho prescrito.....	64
3.4.3. A análise da atividade: conhecendo o trabalho real dos analisadores.....	65
3.4.4. A abordagem com os representantes sindicais: suas perspectivas sobre o projeto de digitalização.....	67
3.5. Métodos de análise dos dados.....	68
3.5.1. Análise dos dados sobre o trabalho real.....	68
3.5.2. Análise dos dados sobre a concepção do projeto de digitalização.....	71
IV. A atividade de análise de benefícios em contexto de atendimento presencial.....	73
4.1. O quadro prescrito.....	74
4.2. O trabalho real dos analisadores.....	79

4.2.1. A atividade de análise de benefícios a partir do modelo do Sistema de Atividade	79
4.2.2. Um olhar para o trabalho real a partir das crônicas da atividade	81
4.2.3. Constrangimentos e recursos para a gestão do tempo e das metas.....	85
4.2.4. Trabalho bem feito: conceito, constrangimentos e recursos	93
4.2.5. Estratégias de regulação.....	100
4.3. Entre o prescrito e o real: o invisível do trabalho do analisador de benefícios em contexto de atendimento presencial	104
V. Projeto INSS Digital: ponto de vista dos conceptores e representantes sindicais	111
5.1. As justificativas associadas ao projeto.....	112
5.2. As melhorias perspectivadas: resultados para a instituição, os cidadãos e os servidores....	113
5.3. Sobre o envolvimento dos servidores e a perspectiva de “resistência à mudança”	117
5.4. A concepção da formação	118
5.5. A perspectiva dos representantes sindicais	122
5.6. Os primeiros resultados do projeto de digitalização	123
VI. A atividade de análise digital de benefícios.....	126
6.1. O quadro prescrito da atividade de análise digital de benefícios	127
6.2. O trabalho real dos analisadores em contexto de digitalização.....	131
6.2.1. A Atividade de análise digital a partir do modelo do Sistema de Atividade	131
6.2.2. Um olhar para o trabalho real em contexto digital a partir das crônicas da atividade..	133
6.2.3. Constrangimentos e recursos para a gestão do tempo e das metas em contexto de digitalização.....	140
6.2.4. Trabalho bem feito: conceito, constrangimentos e recursos	149
6.2.5. Estratégias de regulação.....	157
6.3. O invisível do trabalho dos analisadores em ambiente digital: as novas exigências e os desafios para a gestão da qualidade do trabalho	164
6.3.1. Dar a resposta correta: gestão da conformidade entre direito e a prestação requerida..	164
6.3.2. Dar uma resposta célere: a gestão dos prazos e do tempo de análise.....	167
6.3.3. Dar uma resposta clara e transparente: a gestão dos processos digitais	169
6.3.4. Dar a melhor resposta: a gestão da relação com o segurado	170
VII. Reflexões finais	172
7.1. O que já não se consegue fazer em ambiente digital: limites na concepção e implementação do projeto.....	173
7.2. Da “resistência à mudança” (enquanto engajamento) ao desengajamento	177
7.3. As mudanças no INSS no contexto de transformações no Serviço Público.....	179
7.4. Conclusão	182
VIII. Referências	188

Índice de Tabelas

Tabela 1. Identificação dos participantes do estudo	62
Tabela 2. Identificação dos representantes sindicais participantes	68
Tabela 3. Documentos incluídos na análise documental	71
Tabela 4. Descrição das categorias do mapa temático: constrangimentos e recursos para a gestão do tempo e das metas	87
Tabela 5. Descrição das categorias do mapa temático: conceito de trabalho bem feito	94
Tabela 6. Estratégias de regulação individuais e coletivas desenvolvidas no contexto do atendimento presencial	101
Tabela 7. Resultados perspectivados no âmbito do Projeto INSS Digital	114
Tabela 8. Modelo da ação de formação	119
Tabela 9. Evolução dos indicadores após digitalização (Região Nordeste)	124
Tabela 10. Quantidade de requerimentos protocolados e concluídos em 2019 (Região Nordeste)	124
Tabela 11. Identificação dos servidores participantes pelas respectivas unidades e critérios de avaliação do trabalho	132
Tabela 12. Descrição das categorias do mapa temático: constrangimentos e recursos à gestão do tempo e das metas em contexto de atendimento digital.....	142
Tabela 13. Descrição das categorias do mapa temático: conceito de trabalho bem feito em contexto de atendimento digital.....	150
Tabela 14. Estratégias de regulação desenvolvidas pelos servidores em contexto de digitalização	159
Tabela 15. Tensões no SA associadas à gestão da conformidade entre o direito e a prestação requerida.....	165
Tabela 16. Tensões no SA associadas à gestão dos prazos e do tempo de análise	167
Tabela 17. Tensões no SA associadas à gestão dos processos digitais.....	169
Tabela 18. Tensões no SA associadas à gestão da relação com o segurado	170

Índice de Figuras

Figura 1. Cronograma do estudo de terreno.....	63
Figura 2. A estrutura da atividade humana (Engeström, 1987).	70
Figura 3. Fluxo do atendimento presencial ao requerente de benefício e indicadores de avaliação do trabalho.....	75
Figura 4. Tarefas do analisador de benefícios em contexto de atendimento presencial, sistemas informáticos utilizados e indicadores de avaliação do trabalho.....	77
Figura 5. A atividade dos analisadores de benefícios em contexto de atendimento presencial sob a perspectiva do Sistema de Atividade	80
Figura 6. Crônica da atividade: servidor AB 1 (APS 1)	83
Figura 7. Crônica da atividade: servidora AB 2 (APS 1).....	84
Figura 8. Mapa temático: constrangimentos e recursos para a gestão do tempo e das metas de produção.....	86
Figura 9. Mapa temático: conceito de trabalho bem feito.....	93
Figura 10. Mapa temático: constrangimentos e recursos para o trabalho bem feito.....	95
Figura 11. O invisível da atividade de análise de benefícios	109
Figura 12. Fluxo do atendimento ao requerente de benefício previdenciário a partir do projeto de digitalização e indicadores de avaliação do trabalho	127
Figura 13. Tarefas do analisador de benefícios em modelo digital, sistemas utilizados e indicadores de avaliação.....	129
Figura 14. A análise digital a partir da perspectiva do Sistema de Atividade	131
Figura 15. Crônica da atividade da servidora AB 5 (APS 2).....	135
Figura 16. Crônica da atividade do servidor AB 11 (CA 1)	137
Figura 17. Crônica da atividade do servidor AB 14 (CA 2)	139
Figura 18. Mapa temático: constrangimentos e recursos à gestão do tempo e das metas em contexto de atendimento digital	141
Figura 19. Mapa temático: conceito de trabalho bem feito em contexto de atendimento digital ..	149
Figura 20. Mapa temático: constrangimentos e recursos ao trabalho bem feito em contexto de atendimento digital.....	152

Introdução

A evolução digital tem vindo a modificar nossa relação com o mundo e os outros, a partir da integração quase simbiótica das tecnologias da informação e comunicação (TIC) em nosso cotidiano, de modo que já nos é difícil imaginar a vida sem elas¹.

Nos círculos acadêmicos e na sociedade de forma geral, colocam-se muitas discussões em torno dos impactos disruptivos da evolução digital. Por um lado, enfatizam-se os efeitos destrutivos das novas tecnologias sobre o trabalho e o emprego (Frey & Osborne, 2013); por outro lado, oferece-se uma visão mais otimista dos impactos do desenvolvimento tecnológico (Agrawal, Gans & Goldfarb, 2018; OCDE, 2018). O certo é que as TIC têm contribuído para o redesenho do mundo do trabalho. O trabalho por plataformas digitais, o teletrabalho, o trabalho por demanda, a proliferação do trabalho autônomo e dos espaços de *coworking* são representativos das novas configurações laborais que emergem com a evolução tecnológica.

No contexto organizacional, a digitalização – esta estratégia que integra transformações técnico-organizacionais combinando o acesso à internet com tecnologias e programas informáticos avançados – desponta 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 integra um projeto de reformas que têm reconfigurado substancialmente o modelo de prestação de serviços e a relação dos cidadãos com as instituições. A transformação digital é apontada, neste contexto, como solução para a melhoria da eficiência das organizações públicas, e sustentada nos princípios de simplificação e economicidade na utilização dos recursos.

No setor industrial ou de serviços, nos contextos privado ou público, as mudanças na organização do trabalho e da produção advindas com os projetos de digitalização reconfiguram as práticas profissionais, requerem o desenvolvimento de competências diferenciadas para trabalhar, e anunciam novas exigências para os trabalhadores, muitas das

¹ Assumimos a redação desta tese em português do Brasil, em consideração à nacionalidade da investigadora e ao terreno de investigação, no qual as discussões construídas neste trabalho deverão retornar em forma de debates e proposições juntos aos servidores e entidades sindicais.

quais ainda não somos capazes de antecipar. Isto explica o crescente interesse científico pelos processos de integração das novas tecnologias ao trabalho e suas implicações.

De forma geral, os estudos interessados pelas transformações na atividade profissional abordam as TIC em uma dupla perspectiva: como recursos para o desenvolvimento da atividade e das competências; ou como fonte de constrangimentos – relacionados, por exemplo, à intensificação da carga de trabalho ou à fragilização das fronteiras entre vida pessoal e profissional (Caroly, 2007). Do que se sugere que a articulação entre tecnologia e trabalho está longe de ser linear, desvelando uma complexa e ambivalente relação entre tecnologia, atividade e sujeito (Bobillier Chaumon & Clot, 2016).

O estudo empírico conduzido no âmbito desta tese de doutoramento trata da experiência de transformação digital no Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, organização que, no Brasil, é responsável por avaliar, reconhecer e conceder benefícios aos segurados da Previdência Social (e.g., aposentadorias e pensões), garantindo um subsídio ao contribuinte e sua família em situações de perda da capacidade para o trabalho.

Ao longo dos últimos anos, um conjunto de iniciativas visando à racionalização dos processos de trabalho e melhorias na gestão do atendimento foram empreendidas no INSS. Essas transformações acompanharam o movimento de renovação da administração pública federal que teve lugar no país a partir dos anos 1990. Com base em uma gestão com foco em resultados, foram conduzidas, no decurso dos últimos 15 anos, diversas e significativas modificações nos processos de trabalho, envolvendo o desenvolvimento de ferramentas de controle e avaliação de resultados, o remanejamento da força de trabalho, o estabelecimento de metas e indicadores mensurados corriqueiramente por meio de sistemas inovadores de acompanhamento e gestão.

O aumento das exigências por produtividade ao lado das restrições orçamentárias e a progressiva redução no quadro de servidores do INSS não tardaram por se refletir negativamente sobre a saúde dos servidores, fazendo crescer a preocupação com as implicações das mudanças no modelo de gestão, seja entre os profissionais de saúde da própria instituição, seja no âmbito das entidades sindicais.

Foi este o contexto que delineou os objetivos desta tese de doutoramento em um primeiro momento. A pesquisadora integrava uma das unidades de saúde na instituição em questão, o que justificava o interesse de melhor compreender os fatores de sofrimento ou adoecimento, a fim de direcionar sua atuação junto aos servidores e nos diferentes locais de trabalho. Somava-se a isto sua articulação com organização sindical, o Sindicato dos Trabalhadores Públicos Federais da Saúde e Previdência Social em Pernambuco–

SINDSPREV/PE. Esta entidade demonstrou especial interesse em contribuir com a realização de uma pesquisa que, centrada no trabalho real dos servidores das unidades de atendimento do INSS, pudesse trazer subsídios para a ação sindical voltada para a transformação das condições de trabalho.

Assim, a primeira ida ao terreno para recolha de dados (em 2017) se deu em contexto de atendimento presencial aos requerentes de benefícios previdenciários, sendo que o projeto de transformação digital estava ainda em fase de concepção. O tema da digitalização do trabalho, nesta altura, ainda não era foco do nosso interesse de investigação. Contudo, considerando a rapidez com que a mudança estava se processando e as referências a ela em termos de expectativas e conjecturas sobre suas implicações – por parte dos servidores, representantes sindicais e gestores entrevistados – reorientou nossa proposta inicial, trazendo para o foco das nossas reflexões o projeto de digitalização no INSS.

O *Projeto INSS Digital: uma nova forma de atender* tem início em 2017, com implementação efetiva a partir de 2018, e propõe a substituição do atendimento presencial pelo atendimento digital à distância aos requerentes de benefícios previdenciários, por meio da integração de plataforma que mediatiza a relação trabalhador – beneficiário. As inovações fazem-se sentir principalmente pelos servidores analisadores de benefícios, responsáveis por assegurar a conformidade entre o direito e a prestação requerida. Estes agentes passam a desenvolver sua atividade em ambiente virtual, sem contato face a face com o requerente, e submetidos à avaliação por resultados individuais de produção.

Quando do retorno ao terreno (em 2018), pudemos nos aproximar dos discursos dos servidores sobre a mudança em curso. Estes operadores referiam dificuldades no cumprimento das metas individuais de produção, e sugeriam constrangimentos para a realização de um trabalho bem feito, levantando questões quanto à efetiva melhoria da qualidade na prestação do serviço para os cidadãos beneficiários. As primeiras experiências dos analisadores com o trabalho digital levantaram-nos então alguns questionamentos: O que, afinal, estaria por trás desta dificuldade em atingir as metas de produção? O que os analisadores queriam dizer quando se referiam à impossibilidade de fazer um trabalho bem feito? Por que alguns se recusavam a aderir ao trabalho em ambiente digital, mesmo reconhecendo as vantagens da flexibilização dos horários e local de trabalho? Por que, apesar de reconhecer que os recursos tecnológicos facilitavam as tarefas, alguns analisadores afirmavam mais dificuldade em realizar o trabalho?

Nossa hipótese – partindo do que vem sendo discutido nos círculos científicos sobre as dificuldades das organizações em conduzir as inovações (Béguin, 2008; Schwab, 2016),

e do nosso ponto de vista centrado na atividade concreta de trabalho (Guérin, Laville, Daniellou, Duraffoug, & Kerguelen, 2001; Lacomblez, 1997) – foi da existência de limites na concepção e implementação do projeto de digitalização do INSS. Fazendo abstração do trabalho concreto e afastado das necessidades reais dos trabalhadores, as escolhas assumidas para a transformação digital poderiam estar a provocar tensões no sistema de atividade dos analisadores, às quais eles não vinham encontrando respostas.

Assim, intencionamos colocar à prova do real (Bobillier Chaumon & Clot, 2016) o novo modelo de atendimento digital proposto pela instituição. A questão subjacente ao estudo foi, portanto, a de saber em que medida as mudanças em curso vêm facilitar ou, ao contrário, entravam a realização de um trabalho bem feito, tal como o significam os próprios trabalhadores.

Nesse sentido, desenhamos como objetivos específicos: (1) evidenciar a gestão que faziam os analisadores, em contexto de atendimento presencial, a fim de assegurar a qualidade do serviço; (2) compreender a proposta de concepção do Projeto INSS Digital, com relação às justificativas e expectativas comunicadas; (3) identificar as exigências que os servidores passam a ter que gerir, e as estratégias de regulação que desenvolvem para construir a qualidade do trabalho em ambiente digital; (4) analisar as transformações no trabalho real situando as tensões/contradições que emergem no sistema de atividade a partir da digitalização.

Com fundamentos na Psicologia do Trabalho e na Ergonomia da Atividade (Guérin et al., 2001; Lacomblez, 1997; Teiger, 1993, 1995; Wisner, 1995), realizamos análise do trabalho de servidores analisadores de benefícios antes e após a implementação do projeto de digitalização, com o intuito de evidenciar as transformações mais significativas na prática profissional destes agentes, e de os acompanhar nas suas tentativas de criar novas formas para organizar o trabalho e gerir a qualidade do serviço.

Para apresentar as discussões que fomos tecendo ao longo do caminho de construção de nossa investigação, organizamos esta tese em sete capítulos. O primeiro deles é dedicado às reflexões teóricas acerca das transformações digitais no mundo trabalho e suas implicações para as práticas profissionais, numa perspectiva assumidamente centrada no trabalho real como referencial de análise. O segundo capítulo apresenta o nosso terreno de investigação, o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, caracterizando esta instituição no contexto da política de Previdência Social do Brasil e situando as transformações em curso nos últimos anos, que culminaram com o Projeto INSS Digital. Em seguida, no terceiro capítulo, apresentamos as opções metodológicas assumidas neste trabalho, descrevendo os

métodos priorizados para a recolha e análise dos dados. Os capítulos quatro, cinco e seis são dedicados à análise dos resultados – o quarto capítulo faz referência à atividade dos analisadores em contexto de atendimento presencial aos segurados da Previdência Social; o quinto dedica-se à apresentação das opções de concepção e implementação do projeto de digitalização, e das expectativas comunicadas pelos gestores conceptores e representantes sindicais; e o sexto é referente ao trabalho em ambiente digital, com foco nas exigências às quais os analisadores de benefícios passam a se confrontar. Estes resultados são então articulados nas reflexões finais, no sétimo capítulo.

Os resultados dão visibilidade aos constrangimentos e conflitos que emergem no trabalho dos prestadores de serviços no INSS, e os custos associados à tentativa de estabelecimento de um equilíbrio entre interesses não raras vezes difíceis de conciliar – aqueles da instituição, e os dos beneficiários (Cunha, 2011). Diríamos, até, cada vez mais difíceis de conciliar, considerando a aceleração do trabalho e a cobrança por níveis elevados de produção que tem caracterizado os serviços públicos em cenário de digitalização.

Nossa intenção, afinal, é que as análises conduzidas ofereçam ferramentas para a proposição de alternativas no quadro do projeto de digitalização que integrem o ponto de vista da atividade, com vistas à melhoria das condições de trabalho, o alcance dos resultados institucionais e a proteção da saúde dos servidores.

I. Enquadramento teórico

1.1 A evolução digital e as transformações do mundo do trabalho

1.1.1. Trabalho e emprego em debate

As transformações aceleradas no mundo trabalho nos permitem afirmar que vivemos um momento muito específico no curso da evolução digital. Se bem que as noções de revolução informacional e sociedade do conhecimento não sejam inteiramente novas, a expansão das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) materializam uma ruptura quantitativa e qualitativa das performances técnicas, que se destaca do curso da revolução tecnológica (Valenduc, 2017).

O potencial das tecnologias com sua capacidade infinita de criação de dados, que ultrapassam o entendimento humano; algoritmos cada vez mais inteligentes, capazes de mapear comportamentos e traçar perfis; robôs aprendentes; a hiperconexão, de forma que não parece mais ser possível fazer nada sem estar conectado à rede; são debates que inundam nosso cotidiano em diferentes espaços – nos círculos científicos, na mídia, na arte, nas organizações... todos nos questionamos sobre as transformações em curso, os impactos em nossas formas de viver, se relacionar e trabalhar.

A trajetória exponencial da evolução digital, em termos de magnitude e rapidez das transformações que tem ocasionado (Baudin & Nussold, 2018) renova os debates sobre o futuro do trabalho (Valenduc & Vendramin, 2019). Se as máquinas se tornam capazes de realizar, para além de tarefas repetitivas, parte crescente de tarefas cognitivas realizadas até então pelo homem, em que medida participarão da destruição de postos de emprego? Como será o trabalho amanhã? Quais os riscos para os trabalhadores e as profissões? Qual o papel reservado ao trabalho humano em cenário de automatização da produção?

Os debates sobre o fim do trabalho, contudo, não são inéditos, sendo que estas discussões estiveram presentes em algumas obras de referência: *Où va le travail humain?* de George Friedmann (1968); *Métamorphoses du travail*, de André Gorz (1988); *Le travail sans l'homme*, de Yves Clot (1995); e, mais recentemente, *Salarié, une espèce en voie de disparition*, de Jacques Le Goff (2013).

Valenduc e Vendramin (2019) resgatam ainda as previsões de Marx e Keynes sobre as transformações do trabalho. O primeiro anunciava que o desenvolvimento das forças produtivas, nomeadamente o progresso técnico, reduziria ao mínimo o tempo consagrado ao trabalho assalariado. Keynes, em 1930, previa que cem anos mais tarde seria suficiente trabalhar quinze horas por semana para produzir todas as riquezas necessárias ao bem-estar. Hoje, com a renovação dos debates sobre o futuro do trabalho, os estudos de Frey e Osborne

(2013), por exemplo, preveem que aproximadamente 50% dos empregos sofrerão ameaça de substituição por novas tecnologias no curso dos 15 a 20 anos seguintes.

Estas previsões, no entanto, parecem se sustentar em uma concepção essencialmente determinista e frequentemente ingênua, ao fazer uma associação direta entre a evolução digital e os ganhos de produtividade; e em uma visão redutora do trabalho, concebido como um conjunto de tarefas, passíveis ou não de serem automatizadas (Valenduc & Vendramin, 2019). Também para Schwartz (2010a) os profetismos sobre o fim do trabalho têm pouco fundamento por veicularem uma visão restritiva da imagem do trabalho e pôr em questão as formas de inventividade, ao mesmo tempo individuais e sociais; como se fosse possível antecipar tudo aquilo que as sociedades podem criar, inventar, desenvolver, através de seus debates internos e suas contradições.

Em referência a períodos históricos anteriores – em que a revolução tecnológica alterou profundamente a realidade do mercado de trabalho, diminuindo a procura de alguns tipos de mão-de-obra e dando espaço ao surgimento de novas ocupações – e considerando que o momento atual não é fundamentalmente diferente destes períodos passados de busca pela melhoria da produtividade a partir da mudança tecnológica, Nübler (2016) defende que é muito mais provável que surjam outros perfis de atividades profissionais. O autor discute como as forças de mercado, sociais e políticas participam da dinâmica de destruição e criação de empregos, enfatizando a capacidade do mercado de se ajustar às transformações.

O fato é que o desenvolvimento tecnológico tem colocado em questão as relações entre o trabalho e o emprego, dando lugar a uma grande variedade de atividades produtivas fora do mundo formal do trabalho. É nesse sentido que se tem sustentado que a digitalização, mais do que substituir o trabalho, coloca em questão a centralidade do emprego, que parece perder importância face a novas formas de “fazer” (Valenduc & Vendramin, 2019). Para Schwartz (2010a), o que parece estar em questão, de fato, é o fim de certas formas clássicas de trabalho, que passam a ser substituídas por formas muito diferentes de atividades humanas.

Assim, as evoluções em curso parecem apontar muito mais para uma transformação da atividade, do que propriamente para uma redução do trabalho humano (Baudin & Nusshold, 2018). Afinal, as mudanças abrem novos campos, criam novas dificuldades. Como sustenta Schwartz (2010a): “Quando se automatiza, há novos problemas que vão-se deslocar para o nível da concepção dos automatismos, das instalações, das arquiteturas. Isso vai criar, numa etapa anterior, todo tipo de novas dificuldades para resolver, programas a

criar, relações a estabelecer” (p. 27), fomentando o surgimento de novas atividades profissionais.

Isto, no entanto, não diminui o fato de que os processos de reestruturação econômica associados a revoluções tecnológicas possam ser social e politicamente catastróficos a curto e médio prazo, especialmente se estas mudanças não forem acompanhadas de renovações dos quadros institucionais para lidar com as implicações das novas formas de atividade econômica (Eurofound, 2018).

Há, portanto, relativo consenso de que a mudança tecnológica, em si, não produz um resultado determinado (ETUI/ETUC, 2016; OCDE, 2018; OIT, 2018), e que entre um futuro sem emprego e a criação de novos postos de trabalho restam muitas possibilidades para moldar transformações que promovam o trabalho decente (Nübler, 2016). Segundo o autor, a mudança tecnológica depende de escolhas sociais e políticas: “podemos estar confiantes de que a história se repetirá também desta vez e criará novos empregos *se* as sociedades forem capazes de mobilizar um processo de aprendizagem que gere uma nova visão sobre o caminho a seguir e sobre as metas de desenvolvimento, e um entendimento comum de como avançar em direção a esse futuro” (p. 23, tradução livre).

Podemos dizer, assim, que longe de se poder assumir um determinismo técnico, a transformação digital não é neutra. Pelo contrário, ela se sustenta em ambientes sociais que lhe são preexistentes, que lhes dão apoio e orientam o seu desenvolvimento em direções precisas (Valenduc, 2017). Nesse sentido, as mudanças no mundo do trabalho, e nas atividades profissionais mais especificamente, não se definem em primeiro lugar pelas características das ferramentas tecnológicas elas mesmas, mas antes pelos projetos econômicos e sociais que definem os seus desenvolvimentos.

Como sustentam Mériaux e Rosseau (2017), o mundo do trabalho não pode ser entendido como um simples receptáculo das transformações em curso: “Embora a tecnologia sirva a certos propósitos, estes são atualizados face às realidades materiais e organizacionais das empresas, que moldam o conteúdo e as formas de apropriação das tecnologias” (p. 7, tradução livre). É neste sentido que se propõe pensar as tecnologias como escolhas organizacionais (Silva & Vasconcelos, 2017), considerando que os ambientes organizacionais e sociais retêm certas evoluções, acentuam seus impactos potenciais, sem que qualquer determinismo tecnológico realmente presida às arquiteturas implantadas” (Valenduc, 2017, p. 63, tradução livre).

É, portanto, a perspectiva de desenvolvimento assumida pela organização que vai acabar por definir o propósito das tecnologias. Como, por exemplo, aquela que associa a

tecnologia ao aumento da produtividade, e acaba por impor uma produção cada vez mais elevada, no menor tempo possível. Afinal, são os objetivos e as formas de concepção, de implementação e uso que dirão se as tecnologias terão resultados mais ou menos positivos para a organização, para os trabalhadores e, no caso da prestação de serviços, para os clientes/ usuários (Bobillier Chaumon & Clot, 2016).

Para além das questões já discutidas acerca das implicações sobre as condições de trabalho e emprego, não menos importante são os debates relativos aos impactos da evolução digital no que diz respeito ao valor e sentido do trabalho. Muito além de uma atividade produtiva, que supre as necessidades individuais, o trabalho tem forte valor social como meio de integração e reconhecimento, sendo esta função social fundamental para o bem-estar dos indivíduos e para a coesão da sociedade como um todo (Degryse, 2017; Valenduc & Vendramin, 2019). Segundo Degryse (2017), a digitalização da economia, ao conduzir a uma nova forma de taylorismo digital, à individualização, e a uma dispersão global da mão-de-obra, é suscetível de corroer esta função social do trabalho.

Assim, pensar no futuro do trabalho é também pensá-lo quanto a sua significação individual e coletiva. É neste sentido, que Valenduc e Vendramin (2019) sustentam a necessidade de ampliar os debates sobre o trabalho em cenário de digitalização:

A avaliação do impacto da digitalização no emprego não pode, portanto, limitar-se aos efeitos da substituição do trabalho humano por máquinas inteligentes. Deve também ter em conta os efeitos da substituição de empregos típicos por uma gama cada mais ampla de novas formas de emprego, bem como as mudanças no significado do trabalho e no lugar do trabalho na sociedade (p. 14, tradução livre).

O ponto de vista que assumimos neste trabalho, e que orienta nosso debate acerca das mudanças nas práticas profissionais, acompanha as perspectivas apresentadas, no sentido de compreender os usos que são feitos das ferramentas pelos operadores sempre em articulação com um projeto organizacional que sustenta as opções assumidas na concepção da transformação digital. A ideia é analisar como estas ferramentas se materializam na atividade de trabalho, mas sem desconsiderar a lógica que preside suas concepções; interessando-nos também pelas mudanças no significado do trabalho a partir da digitalização.

1.1.2. As transformações na organização do trabalho e na produção e os desafios políticos e sociais da evolução digital

São identificados três vetores de mudanças no mundo do trabalho relacionadas à integração das tecnologias digitais, com diferentes implicações ao nível das condições de trabalho e emprego: a automação; a coordenação do trabalho por plataformas; e a digitalização (Eurofound, 2018).

No que diz respeito à automação, sabe-se que a substituição de mão-de-obra humana pela integração de máquinas no processo produtivo é anterior mesmo à Revolução Industrial. O que há de novo no contexto atual é que as tecnologias digitais aumentam enormemente a quantidade de tarefas que as máquinas são capazes de fazer, incluindo a automatização de tarefas intelectuais.

Quanto ao trabalho coordenado por plataformas, este se refere ao uso das redes digitais para coordenar as transações econômicas de forma algorítmica (Eurofound, 2018). Estas atividades profissionais apresentam como vantagem a autonomia e flexibilidade, possibilitando inclusive a participação no mercado de pessoas que teriam dificuldade em certos tipos de emprego. Por outro lado, estão associados a mais limitadas proteções contratuais e sociais dos trabalhadores, além de dificuldades na representação e participação coletiva.

Sobre a digitalização, o relatório da Eurofound a conceitua como o uso de dispositivos de renderização para traduzir partes do processo físico de produção em informação digital, ampliando consideravelmente as possibilidades de processamento, armazenamento e comunicação da informação. Os processos digitais podem ser muito mais facilmente manipulados e controlados. Este aumento da eficiência na gestão dos processos é comumente associado ao aumento da produtividade e economia de mão-de-obra para as organizações.

Como principal efeito da digitalização, a possibilidade de trabalhar de qualquer lugar, a qualquer hora, o que faz com que a noção de “local de trabalho”, fundamental para a atual legislação laboral, seja posta em causa (Valenduc, 2016). As modalidades de trabalho delocalizado, à distância, colocam novos desafios para a prevenção de riscos, a formação contínua, as relações com o coletivo profissional, a articulação entre a vida profissional e a vida pessoal.

O tecnostress ganha expressão com o nomadismo digital, associado a sobrecarga informacional e comunicacional e à hiperconexão (Valenduc, 2016). Num cenário em que, com o trabalho delocalizado, os problemas de saúde relacionados ao trabalho correm o risco

de ser individualizados, e são muito mais dificilmente reconhecidos, com consequências em termos de direito à reparação do trabalhador e à proteção social (Cunha, Santos & Lacomblez, 2019). Assim, embora as tecnologias permitam aliviar dificuldades físicas associadas a algumas atividades profissionais, ainda há muitas questões em volta das suas implicações na saúde dos trabalhadores, especialmente em termos de riscos psicossociais emergentes. Diante de tais riscos, em alguns países já surgem iniciativas de introdução de um “direito de se desconectar”, no sentido de impor algum limite entre o tempo dedicado ao trabalho e as atividades de vida privada.

Sobre as mudanças estruturais no emprego e na organização do trabalho a partir da digitalização, e os desafios que se colocam neste contexto, Valenduc e Vendramin (2019) referem:

Estes desenvolvimentos colocam à prova os fundamentos da relação de emprego. A noção de lugar de trabalho é questionada, assim como o significado e a medida dos tempos de trabalho. A formação dos trabalhadores é desafiada pelas práticas da economia de plataforma. As relações de subordinação tornam-se confusas. A representação coletiva e a negociação social devem ser ampliadas para novas formas organização solidária em universos profissionais cada vez mais diversificados e dispersos. Tudo isto contribui para uma erosão da relação salarial e das proteções que lhe estão associadas (p. 14, tradução livre).

Os desafios para as sociedades face a estas novas configurações do mundo do trabalho incluem, portanto, dentre outros: a renovação do quadro regulamentar de modo a incluir novas formas de trabalho, e garantir proteção aos trabalhadores; e a implementação de políticas para o desenvolvimento de competências que preparem os trabalhadores de baixa qualificação para os novos postos de trabalho, que exigem perfis diferenciados. Trata-se, portanto, da necessidade de se estabelecer um compromisso entre a criação de empregos e a sua qualidade.

Neste contexto, os debates têm incluído também o papel e a atuação das entidades sindicais face às novas atividades profissionais mediadas por tecnologias, sugerindo a necessidade de estratégias inovadoras para lidar com a individualização no trabalho, o esfacelamento dos coletivos profissionais, o crescimento de formas atípicas de trabalho (e.g., vínculos temporários ou trabalho por demanda), ou o processo de exclusão de trabalhadores sem competências digitais (OIT, 2018). Como questões centrais para os movimentos sindicais, são enfatizados os desafios de fazer entrar nas “fábricas virtuais” os princípios da ação coletiva (Degryse, 2017), e de incorporar os trabalhadores que agem cada vez mais autonomamente e sem vínculos empregatícios de longa duração como bases de sua organização (Oliveira, 2018).

1.1.3. Transformações no trabalho real: o que revelam os estudos de caso sobre a evolução digital

Sem desconsiderar a importância destas discussões mais amplas sobre as condições de trabalho e emprego, interessa-nos aqui, pensar o trabalho “por dentro” (Cunha, Santos & Lacomblez, 2019), no sentido de compreender as mudanças nas práticas profissionais, na organização do trabalho, as novas exigências que emergem dos contextos reais de trabalho, os riscos a que os trabalhadores passam a estar submetidos, ou os desenvolvimentos possíveis pela integração dos recursos tecnológicos. De fato, as implicações efetivas para as atividades profissionais ainda são pouco conhecidas, e os debates carecem de evidências empíricas para avançar em direções mais construtivas.

Nesta perspectiva, buscamos contribuir com as iniciativas que têm se interessado em recolher do terreno experiências variadas de transformação digital – em diferentes setores de atividade e em organizações de diferentes países – com o objetivo de construir conhecimento científico e aprofundar os debates em curso (ver, por exemplo, as recentes compilações de experiências publicadas pela *Activité*, 2016; ANACT, 2017; Laboreal, 2018; Pistes, 2007; e *Psychologie du Travail et des Organisations*, 2016²). Estas iniciativas se mostram fundamentais para somar evidências sobre os novos riscos profissionais, antecipando possíveis estratégias de prevenção, como também contribuem para repensar as opções de concepção e implementação das tecnologias no trabalho.

A digitalização aparece nestes diferentes estudos como a integração de suportes tecnológicos voltados para a melhoria da eficiência organizacional – pela otimização do tratamento, da gestão (análise, monitoramento, antecipação de soluções) e da difusão da informação. Esta integração promove reconfigurações profundas e a níveis e registros distintos do trabalho, provocando efeitos multidimensionais e interdependentes (Baudin & Nusshold, 2018), raramente antecipáveis pelos projetos de concepção da transformação digital. O que afinal evidenciam estes estudos é a complexidade da atividade de trabalho, impossível de ser reduzida a um somatório de tarefas, passíveis ou não de serem substituídas pelas tecnologias.

Em síntese, as experiências descrevem reconfigurações nas práticas profissionais em suas materialidades espacial, temporal, interacional; na sua organização individual, coletiva e social; nas suas representações individuais e coletivas (Baudin & Nusshold, 2018). Assim,

² Bobillier Chaumon e Clot, 2016; ANACT/ARACT, 2017; Baudin e Nusshold, 2018; Bobillier Chaumon e Dubois, 2007; Bobillier Chaumon e Dubois, 2016.

a julgar pelas transformações que engendra, a digitalização se manifesta não simplesmente como a integração de uma ferramenta que deverá ser incorporada pelos trabalhadores; mas como um verdadeiro sistema que inaugura novas formas de pensar, de agir e de colaborar no trabalho (Bobillier Chaumon & Clot, 2016; Mériaux & Rousseau, 2017).

As experiências de transformação digital aparecem associadas a mudanças nas regras, na distribuição de tarefas, nos objetivos de produtividade e indicadores de monitoramento do trabalho (Dubois & Bobillier Chaumon, 2007; Leduc & Ponge, 2018); na relação com o objeto do trabalho – quando este passa a se definir muito mais pela relação com a ferramenta do que pelo processo de transformação do objeto (Bobillier Chaumon, 2003); nas estratégias de gerenciamento e liderança (Valléry & Leduc, 2016); nas formas de controle sobre o trabalho e o trabalhador (Chambonnière, Vacherand-Revel, & Andrieu, 2018); nas relações com o coletivo profissional e nas formas de organização do trabalho coletivo (Cuvelier & Caroly, 2011; Gaudart, 2000; Munoz, Barcellini, Mollo, & Nascimento, 2015; Poret, Folcher, Motté, & Haradji, 2016; Salini, Sarmiento Jaramillo, Goudeaux, & Poizat, 2018); nas relações com os usuários/ clientes no âmbito das atividades de serviço (Dubois & Bobillier Chaumon, 2007; Gaudart, 2000; Leduc & Ponge, 2018; Salini et al., 2018). Estas transformações requerem o desenvolvimento de novas competências, a construção de modos operatórios diferenciados e estratégias de regulação; mas, além disso, convidam à reconstrução das representações e sentidos sobre o trabalho.

A complexidade das transformações organizacionais nas quais se sustentam os processos de digitalização reforçam o que diziam Bobillier Chaumon e Clot: “De fato, a atividade mediatizada pela tecnologia não poderá ser a simples transposição da atividade iniciada e pensada. Ela é outra coisa. Ela pode ser mais, ela pode ser menos, mas ela é muitas vezes diferente” (2016, p. 2, tradução livre).

Os estudos de caso reunidos na literatura científica, de forma geral, abordam a relação entre tecnologias, atividade e sujeito em uma dupla perspectiva: ora funcionando como recursos para o desenvolvimento da atividade e das competências; ora como fatores de constrangimentos, associados, por exemplo, à intensificação da carga de trabalho (Caroly, 2007). Os debates reforçam a necessidade de se pensar projetos ancorados no trabalho real e sustentar estratégias de concepção e implementação que facilitem a apropriação das novas ferramentas pelos operadores.

No que diz respeito aos constrangimentos associados às reconfigurações na organização e nas condições de trabalho que sustentam as transformações digitais, encontramos na literatura evidências de intensificação do trabalho (Créno & Cahour, 2016;

Dubois & Bobillier Chaumon, 2007; Leduc & Ponge, 2018; Vacherand-Revel, 2007); reflexões sobre a perda de autonomia e o aumento do controle sobre os trabalhadores (Bobillier Chaumon, 2003; Chambonnière et al., 2018; Salini et al., 2018); implicações sobre a organização do trabalho coletivo (Cuvelier & Caroly, 2011; Munoz et al., 2015; Salini et al., 2018); e preocupações acerca dos riscos de exclusão de parte dos trabalhadores no processo de transição digital (Cros, Bobillier Chaumon & Cuvillier, 2016; Gaudart, 2000; Pavageau, Nascimento & Falzon, 2007).

Quanto à intensificação do trabalho, esta se verifica pelo aumento da carga cognitiva da atividade; o alongamento do tempo de trabalho com implicações para a fragilização da fronteira entre vida pessoal e vida profissional; maiores níveis de exigências de produtividade; ou exigências de polivalência. O custo cognitivo aparece associado à interação constante com as ferramentas tecnológicas, à manipulação de mais abstrações, à gestão de um fluxo muito maior e mais acelerado de informações, ou ao envolvimento do trabalhador em múltiplas atividades – seja pelo aumento das exigências de produtividade, ou a necessidade de controlar o fluxo de informações (Créno & Cahour, 2016; Dubois & Bobillier Chaumon, 2007; Gaudart, 2000; Leduc & Ponge, 2018; Vacherand-Revel, 2007).

A exigência de acompanhar e controlar o fluxo constante de informações tem como consequências a sobrecarga informacional e comunicacional. Destacam-se os estudos sobre a gestão de mensagens eletrônicas e suas repercussões quanto à extensão do tempo de trabalho e o prejuízo ao tempo dedicado às atividades reflexivas (Créno & Cahour, 2016; Datchary & Licoppe, 2007; Gauducheau, 2012; Prost & Zouinar, 2015; Vacherand-Revel, 2007).

Sobre este assunto, os trabalhos de Datchary e Licoppe (2007) e Créno e Cahour (2016) colocam em evidência as estratégias de regulação desenvolvidas pelos gerentes para priorizar as tarefas e gerir a sobrecarga associada à gestão das mensagens eletrônicas. O estudo de Prost e Zouinar (2015), por sua vez, aborda uma iniciativa organizacional para bloquear o uso do correio eletrônico fora do horário de trabalho e analisa sua adaptação à atividade real dos gerentes. Para os gestores, a iniciativa dificultava a regulação da carga de trabalho que era feita principalmente fora dos horários de trabalho, gerando sobrecarga durante o dia. O estudo acabou por colocar em debate a representação associada ao trabalho de gestão, o que também foi relatado na análise conduzida por Créno e Cahour (2016): a reatividade e disponibilidade constante eram significadas como maiores níveis de engajamento no trabalho.

Certas estratégias de condução da transformação digital também podem implicar em

dificuldades na transferência da experiência para as novas situações de trabalho. Gaudart (2000) reflete sobre os riscos de exclusão de trabalhadores de mais idade quando as estratégias de experiência desenvolvidas, fundamentais para assegurar a qualidade de trabalho ao mesmo tempo em que os protegem de certas situações constrangedoras, não conseguem mais ser mobilizadas em situações de uso dos novos sistemas técnicos.

Também as estratégias coletivas podem ser constrangidas pela digitalização. Munoz, Barcellini, Mollo e Nascimento (2015) e Salini, Jaramillo, Goudeaux e Poizat (2018) relatam experiências entre os profissionais cuidadores, em que a tecnologia introduzida acabou por entrar o fluxo das práticas construídas pelo coletivo profissional, limitando o alcance dos objetivos compartilhados pelos trabalhadores acerca de qualidade do cuidado. Em ambas as situações, os novos sistemas de documentação das informações sobre os pacientes e os procedimentos realizados, desenvolvidos na intenção de facilitar e agilizar a comunicação entre os profissionais, se colocaram como ameaça às práticas mais informais de repasse oral de informações. Assim, comunicações mais difíceis de serem formalizadas e categorizadas (como as impressões sobre o estado e as características dos pacientes que poderiam afetar o desenrolar do tratamento), resultantes de toda uma experiência construída pelos agentes, acabavam por não serem registradas e transmitidas, com riscos de perda de saber-fazer para a organização.

A tensão entre controle e autonomia também é referenciada no contexto das transformações digitais (Bobillier Chaumon, 2003; Chambonnière et al., 2018; Salini et al., 2018). Ao lado dos aspectos positivos do melhor monitoramento do trabalho, a transparência possibilitada pelos suportes tecnológicos aumenta o controle sobre o trabalhador – a todo momento, membros da equipe, gestores e até mesmo clientes ou usuários, no caso das atividades de serviço, podem controlar aquilo que o trabalhador faz.

No âmbito das atividades de serviço, mais especificamente, a digitalização implica em transformações profundas na relação entre prestador e cliente/usuário. Salini e colegas (2018) relatam entre profissionais de serviços de saúde o sentimento de que a dimensão técnica da atividade passa a se sobrepor à relação com o paciente, com consequências para o que entendem pela qualidade do cuidado. Dubois e Bobillier Chaumon (2007) e Leduc e Ponge (2018) colocam em questão as reconfigurações na organização do trabalho pelo desenvolvimento dos e-serviços, quando parte das tarefas são transferidas para os próprios clientes, possibilitando que os operadores se concentram apenas naquelas de maior valor agregado. Esta externalização é discutida em relação à diminuição da variabilidade do trabalho e dos tempos de recuperação (Leduc & Ponge, 2018); ou quanto à sobrecarga pela

gestão de relações virtuais com os clientes, e à exigência de adaptação permanente das competências dos operadores para tratar demandas de níveis diferenciados de complexidade, por parte de clientes que passam a ocupar um lugar qualitativamente diferente na relação (Dubois & Bobillier Chaumon, 2007).

Por outro lado, os estudos de caso também relatam novas práticas e desenvolvimentos possíveis. A integração dos dispositivos tecnológicos permitindo o desenvolvimento de novas competências, o alargamento do campo de ação, o enriquecimento da atividade e da experiência, e a melhoria do desempenho foram constatados nas experiências relatadas por Bobillier Chaumon, Cuvillier, Sarnin e Vacherand-Revel (2015), Cros e colegas (2016) e Pavageau e colegas (2007). O potencial das redes sociais para a construção de novos saberes e saberes-fazer, a partir da confrontação com outros pontos de vista e outras formas de realizar a atividade, foi destacado em experiência de utilização de um fórum entre pares que compartilham um mesmo ofício (Prost, Cahour, & Détienne, 2016). Darène, Huet e Serrant (2017) discutem as possibilidades de uso das mídias sociais para melhorar a relação com os clientes e a qualidade da prestação do serviço.

A qualidade mediadora dos objetos tecnológicos (Bobillier Chaumon & Clot, 2016), ou seja, seu potencial de fazer emergir debates sobre o trabalho que vão muito além das questões de utilização das ferramentas, também se apresenta como importante recurso para o desenvolvimento da atividade e das competências. Nas experiências relatadas por Pavageau e colegas (2007), e Cros e colegas (2016), os novos dispositivos geraram controvérsias, dilemas em torno das práticas profissionais, estabelecendo um diálogo que permitiu manter a vitalidade do coletivo e redefinir as regras de ofício. Segundo Espinassy (2016), as ferramentas tecnológicas favorecem uma “entrada no ofício”, colocando em debate as situações de trabalho e de uso dos dispositivos.

De fato, a integração de tecnologias coloca naturalmente em debate o trabalho, mobilizando reflexões sobre as formas de fazer até então priorizadas, os procedimentos mais eficazes, as novas práticas possíveis, as representações sobre o trabalho, a qualidade, a eficiência. Nesse sentido, o artefato tecnológico, nas palavras de Bobillier Chaumon e Clot (2016), pode ser compreendido como uma “meta-ferramenta, capaz de colocar em debate as relações interpessoais e de as formalizar, de fazer conhecer e difundir os valores coletivos, de reestabelecer as trocas e discussões sobre a atividade e os problemas de trabalho” (p. 3, tradução livre). Estes debates podem ser sustentados pela própria organização, em uma perspectiva construtiva, ou podem ser desencorajados por abordagens tecnicistas e

prescritivas, que impõem novos modos operatórios aos quais os trabalhadores devem se adaptar.

1.2. A condução da transformação digital nas organizações

1.2.1. As condições que têm sido pensadas para a concretização da mudança

Os estudos que relatam experiências de digitalização sugerem dinâmicas muito semelhantes em termos de estratégias de condução das transformações. Por meio de uma perspectiva determinista das tecnologias como naturalmente portadoras de melhorias para os processos e resultados do trabalho, a concepção segue uma abordagem tecnicista e *top-down*, com configurações pré-definidas, às quais espera-se que os trabalhadores se adaptem (Béguin, 2007). Mais do que isso, há a expectativa de que os trabalhadores estejam engajados nestas transformações, e sejam propagadores do discurso que as associa a melhorias inevitáveis em termos de organização e condições de trabalho e vida.

Esta visão determinista distancia os processos de concepção do trabalho concreto, e acaba por negligenciar a complexidade das transformações que se dão a níveis distintos do sistema de atividade. Na realidade, é frequente que os processos de concepção de novos sistemas técnicos se situem, como descreveu Daniellou (1996), como a resolução de problemas já colocados, onde há acordo sobre os fins, sendo o propósito da concepção encontrar os meios. Os problemas já colocados são essencialmente associados a objetivos de gestão, e os acordos sobre os fins estabelecidos entre especialistas de tecnologia e os membros da direção, sem que o ponto de vista da atividade de trabalho, tal como efetivamente desenvolvida pelos operadores, seja defendido antecipadamente à concepção (Gaudart, 2000).

O que as dinâmicas de transformação digital evidenciam, afinal, é uma visão muito restrita dos conceptores acerca do trabalho concreto, e das reais necessidades daqueles que efetivamente farão uso das novas ferramentas. Numa perspectiva definida em exterioridade ao trabalho, tem-se em consideração prioritariamente a sua dimensão prescrita na concepção. Portanto, é a distância entre o prescrito e o real que parece ser colocada em questão pelas opções assumidas na condução da transformação digital. Tal como sugeriram Baudin e Nusshold (2018):

A digitalização coloca mais do que nunca, no centro dos debates, a lacuna entre o prescrito e o efetivo, o interpretado e o real. Os artefatos digitais cristalizam neles a fronteira material desse antagonismo fundamental da ergonomia da atividade, sendo a concretização de uma representação prescrita do trabalho (desenvolvida pelos conceptores e gestores) e colocando em jogo, em seus usos, a própria essência do trabalho real para as pessoas (p. 12).

Como afirma Béguin (2007), “todo dispositivo técnico, todo artefato, ‘cristaliza’ um conhecimento, uma representação, e no sentido mais amplo, um modelo de utilizador e de sua atividade” (p. 108). Contudo, uma vez cristalizados no artefato, estes modelos podem acabar por gerar dificuldades para os trabalhadores (ou até mesmo processos de exclusão) no caso de serem falsos ou insuficientes. Sobre esta questão, Caroly (2007) complementa que os utilizadores são frequentemente mal definidos durante as fases de concepção das ferramentas de trabalho, quando, na realidade, existem múltiplas figuras de utilizadores, com diferentes competências e percursos profissionais; assim como realidades complexas de trabalho, que colocam estes utilizadores face ao desafio de ajustar constantemente as ferramentas para responder às variabilidades das situações. Daí a necessidade de conceber sistemas técnicos que facilitem o ajustamento às circunstâncias, que deixem margens de manobra suficientes para que os operadores possam realizar uma ação inteligente, com melhorias para o desempenho – seja do ponto de vista da eficácia produtiva, seja no plano da sua saúde (Béguin, 2007).

Para Gaudart (2000), o fato de os conceptores não terem em conta a atividade concreta de trabalho não é uma estratégia voluntária, mas antes uma falta de consciência de sua importância face a outras lógicas técnicas ou gestionárias. Como consequência, negligencia-se tudo o que efetivamente se desenrola em situações reais, desconsiderando o lugar dos trabalhadores como agentes de fiabilidade e construtores da qualidade do trabalho, atores que mobilizam todo um património de experiências para dar respostas aos constrangimentos incontornáveis do real e conseguir produzir um trabalho bem feito (Clot, 2010a).

Em lugar de partir de abordagens centradas nas tecnologias, às quais os trabalhadores precisam se submeter e se adaptar, importa colocar o trabalho no centro das discussões. É efetivamente esse o ponto de vista que assumimos neste estudo: ter como referência o trabalho real para analisar o fenómeno de digitalização; tomar partido do trabalho para vislumbrar estratégias de desenvolvimento que possam assegurar aos trabalhadores as condições para realizar um trabalho bem feito, construir sua identidade e saúde.

1.2.2. Entre o prescrito e o real, o trabalho como gestão

Nosso posicionamento, no quadro da tradição científica da Psicologia do Trabalho e da Ergonomia da Atividade, é de defender a importância do *ponto de vista do trabalho* no âmbito dos processos de transformação tecnológica. Construir um ponto de vista do trabalho

“quer dizer construir, no âmago da empresa, os meios de fazer prevalecer as questões do trabalho concreto na governança” (Duraffourg, Duc & Durrive, 2010, p. 64). Com isto não queremos dizer que se deveria negar as lógicas econômicas, que têm razões e legitimidades (Abadie & Rosseau, 2018); mas estas lógicas deveriam dialogar com o ponto de vista do trabalho como critério fundamental de apreciação das situações e concepção das mudanças.

A integração do ponto de vista do trabalho na concepção da transformação digital parte do reconhecimento de que o trabalho é infinitamente mais complexo do que se pode imaginar, e que o trabalhador é muito mais do que mero executante do que lhe é prescrito. Assim, conceber tendo como referência a dimensão prescrita, a partir de julgamentos emitidos em exterioridade à atividade concreta (Schwartz, 2000), dificilmente poderá gerar resultados positivos para os trabalhadores, ou para a organização. É preciso reconhecer o trabalho como gestão, o lugar do trabalhador como criador de sua própria atividade e seu papel na construção da qualidade do trabalho, se se quiser conceber ferramentas que funcionem efetivamente como facilitadoras do trabalho e como recursos para a melhoria do desempenho.

Ao propor os conceitos de trabalho e prescrito e de trabalho real e a defasagem irreduzível entre eles, a ergonomia da atividade coloca em evidência a gestão que faz o trabalhador na relação com seu objeto de trabalho, a partir da mobilização dos seus recursos para conseguir realizar um trabalho bem feito, proteger sua saúde e, mais do que isso, construir saúde.

Assim, se trabalhar é sempre aplicar um protocolo prescrito, ele é ao mesmo tempo, sempre aplicá-lo de maneira singular. O trabalho, nesse sentido, nunca é pura execução, principalmente porque o meio é sempre infiel – ele jamais se repete de um dia para o outro ou em diferentes situações de trabalho (Canguilhem, 1966/1990; Schwartz, Duc & Durrive, 2010). A tarefa, determinada externamente pela organização, é sempre objeto de gestão e apropriação pessoal pelos trabalhadores. O significado da atividade de trabalho encontra-se exatamente na possibilidade de reconcepção da tarefa, de criação e recriação do trabalho (Clot, 2010a). O conceito de atividade remete, assim, à singularidade e ao movimento de vida no trabalho. É gerindo a variabilidade do trabalho que o sujeito realiza sua performance, constrói sua competência, identidade e saúde (Noulin, 1996).

A atividade constitui-se, assim, como a resposta aos constrangimentos impostos externamente aos trabalhadores, envolvendo a maneira como os resultados são efetivamente obtidos e os meios utilizados. É o elemento central que organiza e estrutura os componentes da situação de trabalho. Ela representa uma solução de compromissos do trabalhador entre

os objetivos de produção e suas características pessoais, levando em conta as condições postas à sua disposição pela organização para a realização de seu trabalho (Guérin et al., 2001).

Para esta gestão, ou seja, para fazer face às variabilidades do meio de trabalho, e para produzir sentido no trabalho, o trabalhador se engaja por inteiro, a cada momento, com seu corpo físico, sua inteligência, seu psiquismo, seus afetos, com os saberes-fazer desenvolvidos no decorrer de sua história e nas relações com os outros (Telles & Alvarez, 2004).

A ênfase colocada na atividade não implica, contudo, em desconsiderar a prescrição; significa, pelo contrário, “renová-la”: “Trata-se de abrir espaço ao reconhecimento de que há outras formas de realizar ‘aquilo que é pedido’, ou seja, que há sempre outros possíveis que justificam o trabalhar de uma forma diferente daquela que se convencionou como a ‘boa maneira de o fazer’” (Cunha, 2011, p. 57).

A partir de seu delineamento pela ergonomia, o conceito de atividade ganha novos contornos com as contribuições de Yves Schwartz, a partir do contributo da abordagem ergológica, e de Yves Clot, com a constituição do quadro teórico da Clínica da Atividade. A ergologia faz uma releitura do conceito de trabalho prescrito, integrando outras dimensões ao que ele passa a denominar de normas antecedentes. As normas antecedentes incluem, para além do que é prescrito ao operador pela organização, uma série de outras determinações que envolvem, por exemplo, representações do próprio coletivo de trabalho sobre as formas corretas de fazer, os valores compartilhados por este coletivo, e de forma mais ampla, normas e valores sociais que também estão em jogo na atividade de trabalho (Schwartz & Durrive, 2010; Telles & Alvarez, 2004).

No encontro com a realidade de trabalho, com as variabilidades e infidelidades do meio, essas normas antecedentes precisam ser renormatizadas. Estas renormatizações são feitas porque viver sob o registro unicamente do prescrito, do enquadramento ao meio, ou da heterodeterminação, é invivível (Schwartz & Durrive, 2010). Retomando os postulados de Canguilhem (1966/1990), a saúde é uma construção singular associada à capacidade de renormatizar o meio a partir de seus próprios valores e normas de vida.

As renormatizações envolvem arbitragens feitas pelos trabalhadores, que mobilizam sua experiência, seus saberes, e seus valores. É pela renormatização do meio de trabalho que o operador insere suas regras, seus valores, dando sentido à atividade. Assim, o trabalho se constitui enquanto espaço de vida e saúde. Afinal, renormatizamos o meio no sentido de “colocar nele nossa marca de vivente que não se contenta em se submeter” (Schwartz &

Durrive, 2010, p. 98); pela reconstrução das normas antecedentes, tentamos fazer prevalecer os valores que são para nós fundamentais.

Ambas as dimensões – antecipação e renormatização – são essenciais: é necessário antecipar funcionamentos, para se ter maior domínio sobre o meio; mas estas antecipações sempre se atualizam no decurso da atividade, face aos problemas encontrados, às variabilidades, ou à partilha de experiências entre os operadores. Esta dialética entre estes dois registros veicula consigo o que a ergologia chama de “debates de normas”:

E se a atividade nunca é pura execução do que foi antecipado, mas uma confrontação que é preciso gerir, então é preciso fazer escolhas – escolher como lidar com essa confrontação – enfim isso quer dizer, muito profundamente, que toda atividade (e, em particular, poderosamente, toda atividade de trabalho, pois ela tem normas muito fortes) é sempre um debate de normas, que faz referência a valores (Schwartz & Durrive, 2010, p. 97).

A atividade, então, exprime um processo permanente de criação e recriação do trabalho. Ela é uma resposta aos constrangimentos impostos exteriormente ao trabalhador e, ao mesmo tempo, a expressão das possibilidades de os transformar (Guérin et al., 2001). Assim, mesmo nos trabalhos de mais simples execução, a vida põe-se em movimento. Mesmo quando há uma rígida prescrição das atividades e um mínimo espaço de autonomia para o trabalhador, este mobiliza-se subjetivamente na execução de suas tarefas, fazendo uso de si por si e uso de si pelos outros para a construção de novos sentidos e a ampliação de suas possibilidades de ação.

O uso de si por si diz respeito ao uso que o trabalhador faz do seu corpo, de sua inteligência, de seus conhecimentos, seus desejos, sua história, sua sensibilidade, seus gostos. É isto que constrói o caráter singular do trabalho. O uso de si pelos outros evoca a dimensão social do trabalho, as exigências da sociedade, as prescrições organizacionais, a relação com o coletivo (Schwartz & Durrive, 2010).

As possibilidades de transformação do trabalho a fim de constituí-lo como espaço de vida e saúde depende em grande parte das margens de manobra deixadas ao trabalhador para realizar sua atividade. Por margem de manobra, entende-se o espaço de regulação do sujeito em atividade de trabalho. Este espaço de regulação varia segundo determinantes externos (concepção dos meios de trabalho; natureza das prescrições; regras de ofício; suporte do coletivo; recursos disponibilizados...); e determinantes internos, referentes às características singulares do trabalhador (idade, sexo, competências, percurso na organização...). Fala-se em margem de manobra situacional quando, em uma situação concreta, o trabalhador é capaz de elaborar compromissos operatórios – eficazes com relação ao desempenho, ao mesmo

tempo em que são compatíveis com a preservação de si e o seu desenvolvimento pelo trabalho (Coutarel, Caroly, Vézina, & Daniellou, 2015). As margens de manobra contribuem por sua vez para a ampliação do poder de agir do trabalhador, que se expressa através da criação de novos objetivos, novos destinatários e/ou novos instrumentos da atividade (Clot, 2010a).

Para Clot (2010a), viver no trabalho é poder desenvolver sua atividade, seus objetivos e instrumentos, afetando a organização do trabalho por sua própria iniciativa. Pelo contrário:

A atividade dos sujeitos se encontra *não afetada* quando as coisas, na esfera profissional, começam a estabelecer entre si relações que ocorrem independentemente dessa iniciativa possível. Paradoxalmente, a pessoa age, então, sem se sentir ativa. No entanto, essa desafeição deprecia o sujeito, torna-o menos real, não sem efeito quanto à própria eficácia de sua ação, para além dos efeitos sobre sua saúde (p. 8).

Coloca-se em risco, assim, o sentido do trabalho para o trabalhador. Esta perda de sentido desvitaliza a atividade, e os sujeitos reconhecem-se cada vez menos nas ações, objetivos e resultados do trabalho. Quando os objetivos e resultados priorizados pela organização são diferentes daqueles que são verdadeiramente importantes para o sujeito (como é o caso, por exemplo, de muitas formas de trabalho contemporâneo em que as exigências de produtividade acabam por ameaçar a produção da qualidade do trabalho, tal como a entendem os trabalhadores), o trabalho pode perder-se em sua função psicológica para os sujeitos que não mais se reconhecem na sua atividade. Nas palavras de Clot (2010a): “A meta do trabalho exigido se torna, então, psicologicamente alheia à atividade dos sujeitos, cujo objeto está em outro lugar. As ações realizadas rivalizam em sua atividade com aquelas que deveriam e, sobretudo, poderiam ter sido executadas” (p. 11, tradução livre).

Esta perda de sentido, ou o risco de que isto venha a acontecer, é discutida nos relatos de experiências de transformação digital, quando as novas formas de organização do trabalho a partir da integração das ferramentas tecnológicas acabam por ameaçar formas anteriores de fazer e dificultam a realização de um trabalho bem feito, colocando em questão o sentido do trabalho para as pessoas (Baudin & Nussold, 2018; Lorient, 2018; Salini et al, 2018;).

A impossibilidade de realizar um trabalho bem feito – entendido como “aquele em que é possível *reconhecer-se* individual e coletivamente, sintonizado com uma história profissional que se persegue e pela qual cada um se sente responsável” (Clot, 2010a, p. 15), coloca o trabalhador face a uma dimensão impedida de sua atividade. Esta dimensão impedida faz referência ao que Clot nomeou de *real da atividade*. Diferente da atividade realizada, o real da atividade refere-se a “tudo aquilo que não se faz, ao que não se pode

fazer, ao que se deveria fazer, ao que se gostaria de fazer e àquilo que se faz sem se ter necessidade” (Santos, 2006, p. 36). O realizado, nessa perspectiva, é apenas uma ínfima parte do que é possível, tendo em vista que, tal como preconizado por Vygotski, “o homem é pleno em cada minuto de possibilidades não realizadas” (Clot, 1999, p. 41).

1.2.3. A concepção a partir do trabalho

Este movimento de gestão que faz o trabalhador cotidianamente na sua atividade para transformar o meio de trabalho, a fim de construir sentido e saúde, também vai se manifestar na apropriação e no uso das ferramentas tecnológicas que são implementadas ao trabalho.

É nesse sentido que se entende a apropriação não como uma interiorização, pelos trabalhadores, dos funcionamentos exteriormente definidos pelos conceptores; mas sobretudo como uma recriação, voltada para a construção de novos sentidos para estas ferramentas (Clot, 2010a). Ou, como propunha Rabardel (1995), o que está em causa é a diferença entre artefatos e instrumentos. Um artefato só se torna um verdadeiro instrumento quando se inscreve em uma utilização, quando é um meio para o operador poder realizar um determinado objetivo. Considera-se o instrumento, portanto, como uma entidade mista que reúne em si um artefato (material ou simbólico), e os esquemas de utilização que são construídos pelo sujeito, resultantes da apropriação de esquemas sociais previamente existentes (Santos & Lacomblez, 2016).

Assim, longe de qualquer determinismo tecnológico, o indivíduo não fica passivo frente aos novos artefatos/ferramentas, pois ele tem a capacidade de agir e reagir para contornar os seus usos, no sentido de os apropriar enquanto instrumentos (Rabardel, 1995) para o desenvolvimento de sua atividade e a preservação de sua saúde (Bobillier Chaumon & Clot, 2016).

A integração das tecnologias ao trabalho pode ser compreendida a partir da dialética entre os registros de antecipação e renormatização, que se dá no encontro com o real, tal como proposto em Schwartz e Durrive (2010). A concepção nada mais é do que a tentativa de antecipação: antecipação de um uso, antecipação de resultados esperados, de desempenhos esperados. A antecipação é uma forma de neutralizar as variabilidades, de generalizar usos e efeitos das ferramentas. O que é fundamental para determinar um certo quadro prescrito a partir do qual o operador poderá desenvolver sua atividade.

No uso da tecnologia em atividade, ou seja, no encontro com o real, o operador precisa gerir uma série de constrangimentos que ultrapassam a possibilidade de antecipação. Nesse encontro, ele realiza arbitragens que levam em conta as normas antecedentes do

trabalho, suas antecipações, e toma decisões a partir de seus próprios valores e regras, no sentido de realizar da melhor forma possível o seu trabalho. Assim, o dispositivo tecnológico, tal como construído pelos conceptores, é submetido ao movimento da atividade daqueles que o utilizam (Béguin, 2008), e reconstruído nesta dinâmica de uso em contextos reais.

Podemos dizer, portanto, os usos que são feitos das ferramentas tecnológicas pelos operadores, no encontro com o real do trabalho, são sempre em parte inantecipáveis, ultrapassando inevitavelmente aquilo que foi previsto pelos conceptores sobre as expectativas de utilização. É neste sentido que Béguin (2008) sustenta que a concepção continua no uso, evidenciando a inventividade dos operadores e a sua “inteligência” como marca essencial da atividade de trabalho.

A partir de uma concepção construtiva e criativa, os dispositivos tecnológicos são percebidos para além de seu papel como ferramentas a serviço da tarefa; mas como um meio para renovação e o desenvolvimento da atividade. É sobretudo pelo processo de apropriação das ferramentas tecnológicas, pela inovação que é possibilitada ao indivíduo na sua utilização, que ele poderá reconstruir o artefato, a fim de torná-lo um instrumento que faça sentido no seu contexto de uso e, acima de tudo, que dê sentido à atividade que realiza (Bobillier Chaumon & Clot, 2016; Rabardel, 1995).

A tecnologia tem, portanto, uma dupla vocação no trabalho: ela representa um artefato, um meio para realizar a atividade; mas também um instrumento, em gênese e em coconstrução permanente com o operador e o seu sistema de atividade. Nesta relação, o operador deve poder realizar-se, através da construção de novas formas de fazer para alcançar os objetivos de desempenho – seja os que lhe são impostos, seja aqueles que ele próprio determina para si – ampliando, assim, o seu poder de agir (Bobillier Chaumon & Clot, 2016). Assim, para que todas as potencialidades das tecnologias sejam utilizadas efetivamente, é necessário abrir espaço para o trabalho humano, para a experiência (Schwartz & Durrive, 2010).

Afinal, o impacto das tecnologias no trabalho poderá ser medido, como dizia Bobillier Chaumon (2003), pelo grau de liberdade que elas propiciam para que o trabalhador possa gerir a sua atividade. Porque, como vimos, é neste movimento de gestão que o trabalho constrói o sentido do seu trabalho, e sua saúde. Por outro lado, quando muito prescritivas, as tecnologias funcionam muito mais como perturbações e constrangimentos a formas anteriores de fazer, em vez de somarem ao que já existe de forma interativa e construtiva (Bobillier Chaumon, 2017), o que possibilitaria a construção de novos sentidos, contribuindo

para o desenvolvimento da atividade.

Como vimos, a impossibilidade de inscrever as próprias regras no trabalho, ou seja, viver sob o registro unicamente das normas antecedentes, é adoecedor, porque implica em não conseguir imprimir sentido ao seu fazer. É nesse sentido que se mostra fundamental a preservação das margens de manobra a partir do uso das novas ferramentas, que permitam continuar a inscrever suas próprias regras na atividade de trabalho. É a reconstrução dos usos das ferramentas, a partir da construção de novos sentidos e possibilidades de ação que contribuirá para a preservação do trabalho enquanto espaço de vida e saúde.

A concepção deveria, portanto, se sustentar num vaivém entre a antecipação e o encontro, na tentativa de inscrever as regras do trabalho real no funcionamento das ferramentas. Nesta perspectiva, Béguin (2008) defende uma abordagem dialógica da concepção, em que ela aparece sem início nem fim: “trata-se antes de um processo cíclico, no qual o trabalho de um, projetista ou operador, fecunda o trabalho do outro e no qual a última palavra, não é, provavelmente, jamais pronunciada” (p. 8). As trocas dialógicas entre os conceptores e os operadores, deveriam, assim, constituírem o motor da concepção.

Por outro lado, as abordagens tecnicistas que prevalecem nas experiências de transformação digital, conforme constatamos, em muito se afastam desta perspectiva de coconstrução das novas ferramentas de trabalho. O trabalho dos conceptores acaba por chegar para os operadores como um produto acabado, aos quais estes últimos precisam se submeter, adaptando suas práticas ao que lhe é permitido através do uso dos novos dispositivos. Quando os operadores não têm a possibilidade de contribuir para definir as condições de utilização das ferramentas, sua apropriação e integração à atividade é limitada, e aumenta-se o risco de que elas sejam recusadas pelos operadores. Recusa esta que, na maioria das vezes, é interpretada como um comportamento de resistência à mudança, que deve ser eliminada a todo custo.

No entanto, esta recusa à mudança fala muito mais da negação do ponto de vista do trabalho. Nestes casos, torna-se difícil para o trabalhador estabelecer o vínculo entre a nova tecnologia, o patrimônio de conhecimentos, de saberes-fazer, de valores anteriormente adquiridos; e a apropriação da mudança torna-se impossível. É fundamental, assim, que as condições de implementação possibilitem ao operador o estabelecimento do vínculo entre a tecnologia e os seus próprios valores, “a fim de dominá-la, de efetivamente apropriar-se dela, fazê-la sua e torná-la própria a uma utilização eficaz em sua atividade de trabalho” (Schwartz & Durrive, 2010, p. 121).

A eficácia das novas ferramentas tecnológicas depende, assim, da sua apropriação e

reconstrução pelos operadores, que as moldam com suas próprias mãos a fim de torná-las instrumentos que façam efetivamente sentido para a atividade que realizam e que contribuam para a ampliação do seu poder de agir. Nesse sentido, o ponto de vista do trabalho é essencial na concepção da transformação digital. Como afirmam Baudin e Nusshold (2018):

É importante que possamos reestabelecer a complexidade e a riqueza do trabalho humano em suas dimensões situada, social e incorporada na concepção de novos espaços de trabalho digitais, e acompanhar as diferentes formas que assume a digitalização para que se possa construir a partir do trabalho real e da experiência das pessoas. Assim, essas evoluções não estariam a serviço da aceleração do ritmo, da sobrecarga de trabalho e da perda de sentido, mas a serviço da cooperação, da saúde e dos resultados das equipes de trabalho (p. 13).

1.2.4. Questões sobre a formação em contexto de digitalização

Pode parecer óbvio que uma ação de formação profissional não pode negligenciar as mudanças em curso sobre o plano da atividade real de trabalho. Neste sentido, procura-se valorizar a proximidade do programa de formação com aquilo que é a especificidade desta atividade, no sentido de garantir uma abordagem construída em diálogo entre o que a experiência de trabalho permitiu reunir de conhecimentos e as contribuições advindas dos conhecimentos já formalizados (Teiger & Lacomblez, 2013).

Numerosos estudos têm já há muito tempo demonstrado como a ausência desta abordagem na concepção de atividades de formação num contexto de mudança tecnológica obriga os trabalhadores a construírem sozinhos as relações entre a formação que receberam e o seu trabalho cotidiano, confrontando-os com dificuldades e desafios, quase sempre às suas custas (Delgoulet, 2001; Santos; 2013). Sublinha-se, assim, o interesse de se criar, no curso da ação de formação, condições para que um debate tenha lugar, permitindo aos operadores analisar e comparar as vantagens e os limites dos seus novos instrumentos de trabalho (Santos & Lacomblez, 2007).

No entanto, a julgar pelas experiências de transformação digital relatadas na literatura, parece que hoje precisamos retomar estes axiomas. Os estudos de caso apontam com demasiada frequência o caráter residual das ações de formação em contexto de integração de tecnologias ao trabalho (Baudin & Nusshold, 2018). As estratégias formativas desenvolvidas sugerem uma ideia frequentemente implícita de que o uso das novas ferramentas não justifica mais do que simples e rápidas orientações para os utilizadores, tendo em vista que para os mais jovens trata-se de habilidades praticamente inatas; e que para os demais, se desenvolvem pelo uso (Enlart, 2018).

Isto equivale, obviamente, a negar o caráter sociotécnico intrínseco à construção destes artefatos, tanto a partir daquilo que revelam as análises das situações de trabalho anteriores e a experiência adquirida pelos operadores, como pelos pressupostos que sustentam a concepção dos sistemas informáticos. Sabe-se o quanto estas abordagens tecnicistas da concepção, ao constituírem um novo quadro prescrito das atividades de trabalho, impõem modos operatórios raramente ajustados às finalidades efetivas, exigindo múltiplos ensaios, por tentativas e erros, de apropriação e regulação (Béguin, 2007). Os resultados esperados muitas vezes se materializam em disfuncionamentos, pelos quais a responsabilidade é, paradoxalmente, atribuída aos próprios operadores, com consequências para sua saúde.

Os efeitos de tais abordagens formativas podem ser ainda mais dramáticos para aqueles trabalhadores sem domínio da linguagem digital, os quais têm mais dificuldade em se apropriar dos recursos em prol da otimização das tarefas. Ao contrário do que se costuma pensar, as competências requeridas para o mundo digital – como por exemplo, saber gerir o fluxo e o estoque de informações, classificá-las, organizá-las, ou personalizar ferramentas (Enlart, 2018) – estão longe de serem óbvias, e o acompanhamento para o desenvolvimento destas competências deveria ser priorizado como forma de intervir nas situações de sobrecarga e prevenir os riscos de exclusão de trabalhadores sem domínio das ferramentas digitais.

Importa ressaltar que, se a interação com a tecnologia tende a ser vivenciada com mais dificuldade por trabalhadores de mais idade, é a deficiência nos processos de formação, ao lado da falta de suporte do coletivo profissional para facilitar a aprendizagem em situação, que aparecem como elementos mais relevantes para explicar a dificuldade na apropriação das novas ferramentas, independentemente da idade dos trabalhadores (Pavageau et al., 2007). Apoiar-se na experiência anterior e favorecer sua transferência para a nova situação de trabalho pode diminuir os riscos de exclusão dos trabalhadores de mais idade nos processos de transformação digital (Gaudart, 2000).

Por outro lado, a experiência pode ter implicações negativas para o desenvolvimento de novas aprendizagens, especialmente quando se concentra ao longo de muitos anos em uma área específica de competência, o que pode tornar difícil sua mobilização num espaço de trabalho mais alargado. É neste sentido que Gaudart (2000) define a experiência em uma dupla perspectiva, contendo ao mesmo tempo elementos de rigidez e de plasticidade, podendo ter efeitos positivos ou negativos para a aprendizagem. Daí a necessidade de se ter em conta, na concepção das ações formativas, as experiências anteriores dos formandos, seja

no sentido de aproveitá-las ao máximo como pontos de apoios para as aprendizagens, seja para colocá-las em questão, oportunizando espaços de debate que facilitem a construção de novas representações sobre o trabalho.

A contribuição da Psicologia do Trabalho e da Ergonomia da Atividade para a formação profissional está exatamente na valorização do ponto de vista da atividade, na possibilidade de trazer à tona as especificidades da atividade em contexto real de trabalho, e as estratégias de experiência desenvolvidas pelos operadores. Nesse sentido, entendemos que a formação não pode ser concebida apenas com base no prescrito, sendo que a análise da atividade de trabalho dos operadores é um pré-requisito indispensável para a construção dos cursos de formação (Montmollin, 1974).

As metodologias de análise do trabalho acabam por contribuir também porque, ao evidenciarem a distância entre o prescrito e o real, mostram que os saberes ensinados em situações de formação não podem ser mobilizados diretamente na ação. A variabilidade e especificidade das situações concretas faz com que as tentativas de aplicação direta dos saberes adquiridos em formação não tenham sucesso (Santos & Lacomblez, 2001/2002). Daí a importância de convocar o trabalho real nas ações formativas, oportunizando a confrontação, entre os trabalhadores, dos novos conhecimentos face aos desafios que lhes apresenta o cotidiano de trabalho. A formação, a partir do projeto destas abordagens, deve então favorecer a apropriação dos conhecimentos partindo das situações reais de trabalho, e tendo sempre em atenção as experiências anteriores dos trabalhadores (Santos, 2004).

A partir das contribuições de Vygotski, as metodologias utilizadas pela psicologia do trabalho integram a linguagem como elemento fundamental para a aprendizagem e o desenvolvimento, uma vez que é por meio dela que os sujeitos podem reorganizar os conhecimentos adquiridos na ação (Faïta, 2010). A oportunidade de refletir sobre a ação, de chamar a atividade à consciência através da linguagem, favorece a aprendizagem e o desenvolvimento porque a ação refletida, passada pelo crivo do pensamento, transforma-se numa outra ação (Vygotski, 1994). Portanto, é fundamental a constituição de espaços onde os trabalhadores possam refletir e falar sobre sua atividade, compartilhando com os pares outros modos de gerir o trabalho. Como afirma Santos (2004), acerca dos contributos de Vygotski:

Talvez possamos, então, sugerir que a principal consequência para a formação se situe ao nível da prioridade que deve ser concedida à linguagem e ao discurso dos formandos/trabalhadores: se a formação não proporcionar a possibilidade de «pôr por palavras» a actividade quotidiana, não vai permitir que determinados comportamentos e modos de fazer passem para o nível da consciência, ganhem significado pela articulação

entre o pensamento e a linguagem e por isso não vai haver hipótese de desenvolvimento. Em contrapartida, quando há este espaço, independentemente da idade ou da forma de pensar dominante, a formação vai intervir num processo, vai interferir num percurso histórico (p. 152).

Importa, ainda, retomando as proposições de Bourgeois e Nizet (1999), que a formação se constitua para os formandos como espaço de experimentação de novas visões de mundo, sem que ponham em causa sua identidade e sua trajetória. Ou seja, que funcionem como um “espaço protegido” que possibilitem o questionamento, por parte dos formandos, dos conhecimentos que possuem, das representações que partilham sobre sua atividade, de modo a facilitar a aceitação dos novos conhecimentos (Santos, 2004).

Quanto às ações de formação em contexto de processos de transformação tecnológica, as contribuições de Rabardel (1995) – para quem o quadro teórico proposto por Vygotski também se torna central – nos parecem pertinente como forma de analisar em que medida as abordagens formativas facilitam ou dificultam a apropriação das ferramentas e seu uso em situações reais de trabalho. Como vimos, subjacente à perspectiva desenvolvida por Rabardel está a ideia de que é sobretudo pelo processo de apropriação das ferramentas tecnológicas, pela inovação que é possibilitada ao indivíduo na sua utilização, que ele poderá reconstruir o artefato, a fim de torná-lo um instrumento que faça sentido no seu contexto de uso (Bobillier Chaumon & Clot, 2016; Rabardel, 1995).

A principal questão, nesta perspectiva, não é que o artefato seja percebido favoravelmente pelos operadores, mas que ele tenha um efeito duradouro sobre o indivíduo e o seu sistema de atividade. “É visando manter as atividades a um nível aceitável que o indivíduo será levado a aceitar ou rejeitar o artefato técnico” (Poupon, Philipps-Bertin, Bobillier Chaumon & Kalampalikis, 2017, p. 2, tradução livre).

Compreende-se, assim, a importância de que os novos artefatos sejam objeto de debate em situações de formação, permitindo aos trabalhadores avaliarem as suas vantagens e desvantagens e possibilitando a aquisição de sua representação como algo útil para os formandos: “Na ausência destas condições, corre-se o risco de se estar a desenvolver instrumentos para dar resposta a funções para as quais os trabalhadores já possuíam alternativas que consideravam funcionais, operacionais, pertinentes” (Santos, 2004, p. 272).

Segundo Santos (2004), pode-se dizer, portanto, que a aprendizagem, para Rabardel, está associada aos processos de gênese instrumental – entendido como esta reconcepção dos artefatos pelos operadores, a partir da construção de novos sentidos e usos para eles. A gênese instrumental implica “a utilização de uma ferramenta, possuir uma representação

funcional (conceptualização) sobre ela e a possibilidade de compreender essa ferramenta no conjunto das nossas atividades e das atividades dos outros” (p. 240).

Sendo assim, algumas lógicas precisariam estar presentes na concepção das ações de formação: (1) a lógica de funcionamento – na qual o artefato é visto como um sistema técnico que se constitui como um objeto a conhecer no quadro da atividade humana; (2) a lógica de processo de transformação – que se interessa pelo que o artefato produz, e as transformações que ele permite fazer; e (3) a lógica de utilização – na qual a ferramenta é compreendida como meio de ação para o sujeito, sendo necessário considerar o ponto de vista do utilizador no contexto de uma atividade finalizada (Santos, 2004).

Para além disso, é fundamental sustentar, nas ações de formação, o papel de mediação heurística ou reflexiva dos instrumentos, mobilizando momentos de auto e hetero análise da atividade que permitam “o conhecimento e a reflexão capaz de promover o desenvolvimento pessoal e profissional dos trabalhadores bem como o desenvolvimento das situações de trabalho” (Santos & Lacomblez, 2016).

1.2.5. O sentido da mudança não é antecipável, é preciso ir ver de perto

Partilhamos com Schwartz (2010a) o pressuposto de impossibilidade de prever o sentido da mudança sem ir ver de perto, em abordagens de terreno, como as mudanças são vivenciadas pelos trabalhadores e concretizadas na atividade.

O que queremos dizer é que, se apostar que as tecnologias necessariamente conduzem a evoluções positivas para a organização e os trabalhadores é uma posição que porta um otimismo demasiado ingênuo; também é de certa forma determinista antever que a transformação terá necessariamente repercussões negativas quando conduzida em exterioridade à atividade concreta e sem o envolvimento daqueles que acabam por sofrer mais diretamente as suas consequências. Ambas estas posições, retomando Schwartz (2010a), são unilaterais, e de todo modo acabam por colocar entre parênteses as situações reais de trabalho:

Se não se faz um esforço de ir ver de perto como cada um não apenas ‘se submete’, mas vive e tenta recriar sua situação de trabalho, se não se faz esse esforço, então interpreta-se, julga-se e diagnostica-se no lugar das próprias pessoas e isso não pode produzir resultados positivos (p. 26).

Julgamentos sobre o valor das mudanças não passam de hipóteses. É preciso colocá-las à prova do real, tendo como referência o ponto de vista daquele que trabalha. É esta perspectiva que sustenta o desenvolvimento deste estudo, no sentido de recorrer à análise da

atividade para evidenciar os usos que têm sido feitos das novas ferramentas pelos trabalhadores da organização em questão. Colocar as tecnologias à prova do real, para Bobillier Chaumon e Clot (2016) significa analisar os seus usos em situações reais de trabalho a fim de evidenciar tudo aquilo que as tecnologias passam a permitir fazer; mas também o que elas desfazem, alterando ou degradando as condições de trabalho.

Nossa tentativa é que as análises das condições de concepção das novas tecnologias, a partir de como são significadas pelos conceptores do projeto de digitalização, sejam articuladas ao uso que tem sido efetivamente feito pelos trabalhadores em situações reais de trabalho. Trata-se, na verdade, de tentar articular os efeitos de trama e de urdidura, como define Schwartz (2010b) a partir da conceituação inicial por Daniellou. A trama, referente a todas as codificações anteriores, regras, prescrições, leis, procedimentos técnicos, tudo o que faz funcionar uma atividade. A urdidura, referente ao que é da ordem da própria atividade humana, o que faz viver a técnica. Citando Daniellou, Schwartz retoma:

Em sua atividade, os homens e as mulheres, no trabalho, tecem. Do lado trama, os fios que os ligam a um processo técnico, às propriedades da matéria, das ferramentas ou dos clientes, a políticas econômicas – eventualmente elaboradas em outro continente –, a regras formais, ao controle de outras pessoas... Do lado urdidura, ei-los ligados à sua própria história, ao seu corpo que aprende e envelhece, a uma enorme quantidade de experiências de trabalho e de vida, a diversos grupos sociais que lhes proporcionaram saberes, valores, regras, com as quais eles compõem dia após dia; ligados também aos seus próximos, pois são fonte de energia e de preocupações; ligados a projetos, desejos, angústias, sonhos...” (2010b, p. 105).

Se os efeitos de trama informam bastante sobre a atividade técnica, não é jamais suficiente para compreender como ela funciona. É ilusório achar que é possível interpretar o fazer técnico unicamente a partir dos efeitos de trama, ou seja, a partir daquilo que é predeterminado. Os efeitos de urdidura, isto é, a resignificação desta trama pelo trabalhador em atividade, a partir de suas formas únicas de fazer, das arbitragens que realiza, são fundamentais para compreender a eficácia.

No entanto, os efeitos de urdidura são sempre condenados à penumbra (Schwartz, 2010b). É isto que fica claro dos processos de transformação digital que tentam prever as consequências e resultados da introdução das novas ferramentas, embora sem considerar que elas serão retrabalhadas pelos operadores em atividade, que as reconstruirão com suas próprias mãos.

Nosso objetivo, em última instância, é que as análises conduzidas possam animar os debates coletivos sobre o trabalho, e que este possa ser discutido nesta articulação entre trama e urdidura, entre aquilo que é determinado anteriormente e o que se pode perceber dos

usos reais das ferramentas em situações de trabalho. É nesta articulação, por meio do debate coletivo, que podem emergir novos modos de fazer, novas construções ligadas aos valores que mobilizam as pessoas. Ela é, portanto, essencial para colocar em evidência as reservas de alternativas (Schwartz & Durrive, 2010).

Assim, segundo Schwartz (2010b), a dialética entre a trama e a urdidura “permite compreender não somente como a história se faz, mas também como ela pode vir a se fazer” (p. 109), possibilitando a construção de novos caminhos no âmbito da transformação digital.

II. Caracterização do terreno

Este capítulo se destina a uma caracterização do nosso terreno de investigação, o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Apresentaremos o papel desta organização na concretização da política de Previdência Social do Brasil, sua missão e estrutura. Dedicaremos especial atenção à caracterização do trabalho no âmbito das unidades de atendimento direto aos usuários do INSS, às mudanças na organização da prestação do serviço e suas implicações para a atividade profissional dos agentes analisadores de benefícios – sobre a qual direcionamos nosso interesse nesta investigação.

2.1 A Previdência Social e o INSS

A Previdência Social é uma política de Estado, prevista na Constituição Federal de 1988 entre os Direitos e Garantias Fundamentais, tendo como missão a garantia de renda em situações de vulnerabilidade do trabalhador e de sua família (Brasil/MPS, 2015). No Brasil, a previdência compõe, juntamente com a saúde e a assistência social, o sistema de Seguridade Social. O modelo de seguridade brasileiro caracteriza-se como um sistema híbrido, situando-se entre o seguro e a assistência, na medida em que conjuga direitos derivados e dependentes do trabalho (previdência) com direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência) (Boschetti, 2009).

A Previdência Social organiza-se em três regimes distintos e independentes entre si: (1) o Regime Geral de Previdência Social) – de caráter contributivo e filiação obrigatória, que garante a cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; proteção à maternidade, especialmente à gestante; proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; pensão por morte do segurado ao cônjuge ou companheiro e seus dependentes; (2) o Regime Próprio dos Servidores Públicos – de caráter contributivo e solidário, voltado a titulares de cargos efetivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, mediante contribuição do ente público, dos servidores ativos, aposentados e pensionistas; (3) o Regime de Previdência Complementar – autônomo com relação aos regimes públicos, facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado e regulado por lei complementar (Brasil/MPS, 2015).

O Regime Geral de Previdência Social – RGPS atende ao setor privado, apesar de sua administração ser pública e, dentre os contribuintes, encontram-se os empregadores, empregados assalariados, autônomos, contribuintes individuais e trabalhadores rurais.

O RGPS é administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, autarquia federal outrora vinculada ao Ministério da Previdência Social e agora (a partir de 2019)

delegado ao Ministério da Economia. O instituto foi criado como resultado da fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – IAPAS, com o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, em junho de 1990. É de competência do INSS a prestação dos serviços e pagamentos de subsídios aos trabalhadores vinculados ao RGPS, além da concessão e manutenção de benefícios assistenciais e especiais de responsabilidade da União.

Atualmente, os benefícios previdenciários operacionalizados pelo INSS incluem: (1) aposentadorias: *aposentadoria por idade (urbana ou rural* – devida aos cidadãos que comprovarem um tempo mínimo de atividade rural); *aposentadoria por tempo de contribuição*; *aposentadoria especial* (para os trabalhadores expostos a agentes prejudiciais à saúde); *aposentadoria por invalidez*; (2) benefícios para a família: *salário-maternidade (urbano ou rural)*; *salário-família*; *auxílio-reclusão* (devido aos dependentes do segurado, durante o período de reclusão); *pensão por morte (urbana ou rural)*; (3) benefícios por incapacidade: *auxílio-doença*; *auxílio-acidente*.

É de responsabilidade do INSS, também, a operacionalização de benefícios assistenciais: (1) *Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social (BPC/LOAS)*: devido a pessoas com mais de 65 anos ou com deficiência, impossibilitada de participar de forma plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas, desde que comprovem renda do grupo familiar, por pessoa, inferior a um quarto (1/4) do salário mínimo; (2) *seguro-defeso*: também conhecido por seguro-desemprego do trabalhador artesanal, constitui uma assistência financeira temporária concedida durante o período de “defeso” (em que a pesca é proibida); (3) *benefício assistencial ao trabalhador portuário*; (4) *pensão especial aos portadores da síndrome da Talidomida*; (5) *pensão especial por hanseníase* (www.previdencia.gov.br).

Diante do desafio de operacionalizar uma política pública desta envergadura, o INSS compõe uma ampla rede de atendimento à população, composta por 1596 unidades de atendimento ao cidadão, as chamadas Agências da Previdenciária Social – APS; 86 agências para cumprimento de decisões judiciais; sete unidades específicas para o cumprimento de acordos internacionais e, para alcançar os locais de difícil acesso do país, cinco barcos (PrevBarcos) e 81 unidades móveis (PrevCidade). Além disso, o instituto mantém três polos de teleatendimento – as Centrais 135 – que constituem atualmente o principal canal para obtenção de informações e agendamento de serviços (INSS, 2018).

Para dar suporte a esta rede de atendimento, a estrutura organizacional do instituto é composta por um núcleo estratégico sediado em Brasília/DF, que compõe a Administração

Central do órgão; cinco Superintendências Regionais – SR (Sudeste I, Sudeste II, Sul, Nordeste e Norte/Centro-Oeste), que operam no nível gerencial, direcionando o trabalho das gerências-executivas de sua abrangência; 104 Gerências-Executivas – GEX, responsáveis por administrar as unidades (APS) e acompanhar a execução das atividades de atendimento (INSS, 2018).

Com relação ao quadro funcional, o INSS conta atualmente com 32.662 servidores ativos, sendo que destes, 31.572 tem efetivo exercício no instituto, e os demais (1.090) são servidores cedidos. Do total de servidores ativos, 34,80% já atingiram o tempo para aposentadoria e recebem abono de permanência (INSS, 2018).

2.2 Reestruturação do INSS no contexto da reforma da gestão pública no Brasil

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 agências, 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, a partir da estruturação de um planejamento estratégico para a Previdência Social, direcionado para a “promoção da eficiência e efetividade na obtenção das metas de inclusão previdenciária e melhoria dos serviços prestados à população” (Brasil/MPS, 2015).

As transformações que passaram a ser conduzidas no INSS acompanharam 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).

Desenhou-se, assim, um novo modelo de gestão para a Previdência Social, que se assumia como voltado para a excelência no atendimento e com foco em resultados, o qual, a propósito, se tornou referência no âmbito da administração pública federal. O planejamento estratégico da Previdência Social se desdobrou na elaboração anual de um Plano de Ação Integrado entre as instituições que compunham a Previdência Social, dentre as quais está o INSS. Estes planos de ação apresentavam o conjunto de ações estratégicas e seus respectivos indicadores e metas, representando o compromisso de resultados das entidades vinculadas e das unidades organizacionais do Ministério para atender aos objetivos e direcionadores da Previdência Social (Brasil/MPS, 2015).

O Plano de Ação do INSS foi composto por ações com execução centralizada, projetos estruturantes (no âmbito da Direção Central do órgão) e ações estratégicas descentralizadas. Para estas últimas foram criados indicadores de desempenho específicos, bem como metas mensais que passaram a direcionar o trabalho nas APS, Gerências-Executivas e Superintendências Regionais.

O plano passou a ser monitorado mensalmente no âmbito de todos os níveis gerenciais do INSS, com a utilização de duas principais ferramentas gerenciais disponíveis na rede interna do órgão (de acesso aberto a todos os servidores): (1) *Sistema de Acompanhamento do Plano de Ação*, que permitia observar e analisar mensalmente os resultados alcançados em âmbito nacional por SR, GEX e APS; (2) *Painel de Desempenho do INSS*: que apresentava graficamente a situação dos indicadores de desempenho e resumia os resultados do Plano de Ação referente ao mês em curso, os acumulados desde o início do ano, assim como informações adicionais importantes para a análise da evolução da unidade (Resolução Nº 565/PRES/INSS, 2017).

No INSS, as mudanças implementadas no modelo de gerenciamento da Previdência repercutiram, especialmente, na dinâmica de trabalho dos servidores das APS, porta de entrada do segurado beneficiário da política previdenciária. As APS são unidades de atendimento fixas que prestam serviços de orientação e informação aos cidadãos, realizam perícias médicas, concessão, manutenção, atualização de benefícios aos indivíduos vinculados e ofertam também outros serviços providos pela Previdência Social (Andrade, 2012). As transformações incluíram redimensionamento do quadro de pessoal; acompanhamento do trabalho com gratificação referenciada pelo alcance de metas institucionais; e implantação de novos sistemas de processamento de dados, com vistas à automação de processos, validação de informações e controle do trabalho e do pessoal (Jorge, 2010).

Dentre os indicadores de desempenho criados para mensurar a qualidade do atendimento e dos processos de trabalho nas APS, e que influenciavam diretamente na atividade dos analisadores de benefícios, podemos destacar: (1) *Tempo Médio de Agendamento Ativo – TMAA*: número de dias entre a data em que o segurado agenda seu atendimento através dos canais remotos e a data em que ele é efetivamente atendido em uma unidade da Previdência Social; (2) *Tempo Médio de Decisão – TMD*: número de dias entre a data em que o segurado é atendido em uma agência até a data em que a análise de seu benefício é concluída (sendo deferido ou indeferido); (3) *Tempo Médio de Atendimento – TMA*: tempo médio decorrido entre o início do atendimento do segurado e o término ou

redirecionamento da senha; (4) *Índice de Resolutividade – IRES*: percentual de benefícios concedidos na mesma data da habilitação em relação aos benefícios requeridos.

Desde 2013, a partir do estabelecimento do Regime Especial de Atendimento por Turnos – REAT, a carga horária dos servidores das APS passou a estar associada ao cumprimento de certos indicadores de desempenho. O REAT autorizava o cumprimento de carga horária de 30 horas semanais para os servidores lotados nas agências, em substituição às 40 horas por semana até então cumpridas³.

A manutenção do REAT estava sujeita à avaliação periódica, e ocorria semestralmente com base em indicadores estratégicos descentralizados até a APS, comparando-se os resultados obtidos nos meses de março e setembro. Estes indicadores eram divulgados no início de cada ciclo de avaliação por ato do Presidente do órgão, o qual fixava também a faixa de desempenho satisfatória para cada indicador. Considerando-se a diferença dos resultados dos indicadores, havendo maior número de variações negativas do que positivas, e não sendo comprovada a ocorrência de casos fortuitos ou motivos de força maior, o REAT poderia ser revertido, e os servidores voltariam a realizar oito horas diárias de trabalho, até que pudessem propor o reingresso no REAT, no ciclo seguinte de avaliação (Resolução 336/PRES/INSS, 2013).

As mudanças implementadas no INSS incluíram uma política de avaliação de desempenho continuada dos servidores. Em 2008 foi instituída a Gratificação de Desempenho da Atividade do Seguro Social – GDASS, devida em função do desempenho individual (20 pontos) e institucional (80 pontos), e representando a parte flexível dos salários (em média sete vezes maior do que o vencimento básico). Ou seja, a composição salarial dos servidores do INSS passou a depender do alcance das metas de produtividade estabelecidas a cada ciclo de avaliação.

A avaliação do desempenho individual era realizada pela chefia imediata do servidor e incluía os seguintes critérios: (1) flexibilidade às mudanças; (2) relacionamento interpessoal; (3) trabalho em equipe; (4) comprometimento com o trabalho; (5) conhecimento e autodesenvolvimento. Para a avaliação institucional, considerava-se o indicador Idade Média do Acervo – IMA-GDASS, que correspondia a uma média do número

³ A adoção do regime de atendimento por turnos estava condicionada a alguns critérios, dentro os quais um número mínimo de 10 servidores com lotação permanente, ou lotação igual ou superior a 80% da sua lotação ideal (definida pelo nível estratégico de acordo com a demanda de atendimento da unidade). Assim, as agências de pequeno porte, como era o caso das localizadas fora das capitais, não poderiam funcionar por turnos, e os servidores continuavam a cumprir oito horas diárias de trabalho.

de dias (desde a data do requerimento) de todos os processos de requerimentos de benefícios aguardando conclusão de cada APS, cujas metas eram fixadas semestralmente⁵.

A avaliação de desempenho institucional dos servidores lotados nas Gerências-Executivas correspondia à média dos benefícios em análise das APS de sua jurisdição. Para os servidores lotados nas Superintendências Regionais, seria considerada a média da avaliação das suas Gerências-Executivas vinculadas. Para os servidores lotados na Direção Central do INSS, por fim, seria considerada a média da avaliação das Superintendências Regionais. Sendo assim, o desempenho dos servidores que trabalhavam no atendimento ao cidadão nas APS passou a influenciar diretamente na remuneração percebida por todos os servidores do órgão.

Até o ano de 2017, a gratificação de desempenho não estava totalmente incorporada ao salário básico. Assim, ao se aposentarem, os servidores faziam jus ao valor correspondente a 50 pontos do total de 100 pontos que constituíam a gratificação de desempenho (Lei nº 10.855, de 1º de abril de 2004). Dessa forma, um grande quantitativo de servidores permanecia na instituição, mesmo tendo atingido os requisitos para aposentadoria, tendo em vista a significativa perda salarial a que estavam sujeitos.

A incorporação da gratificação de desempenho foi uma das reivindicações do movimento nacional de greve que aconteceu em 2015. Após intensos debates e negociações com o governo, os servidores, a partir de suas representações sindicais, conseguiram acordar a incorporação da gratificação nos proventos de aposentadorias, que passaria a ser calculada pela média aritmética dos pontos concedidos aos servidores no período igual a 60 meses anteriores à data da aposentadoria. Esta incorporação se deu então de forma parcelada: um terço em janeiro/2017, um terço em janeiro/2018 e um terço em janeiro/2019.

2.3 Sobre a saúde dos servidores

Todas estas mudanças implementadas no modelo de gerenciamento do INSS a partir de 2003 resultaram em certas melhorias nos processos de trabalho e no atendimento aos segurados – manifestos, por exemplo, no fim das filas presenciais (a partir do agendamento de serviços pelas centrais digitais ou de teleatendimento); e na evolução dos mecanismos de

⁵ A apuração da parcela institucional da gratificação era feita da seguinte forma: se o IMA-GDASS apurado no final do ciclo de avaliação for igual ou menor que a meta, a parcela institucional será igual a 80 pontos; por outro lado, caso o indicador seja apurado ao final do ciclo de avaliação como maior que a meta, a parcela institucional da gratificação será identificada pela dedução dos dias que excederam o cumprimento da meta da pontuação total da parcela.

controle e monitoramento do trabalho pelo acompanhamento em tempo real da situação de cada APS, permitindo uma melhor gestão dos problemas e antecipação de soluções.

Por outro lado, o aumento do controle e das cobranças governamentais para a apresentação de resultados pelo INSS foi acompanhado de níveis mais altos de exigência para os servidores. A melhoria também dos sistemas de acompanhamento dos afastamentos e adoecimentos dos servidores passou a possibilitar o acesso consolidado de informações de saúde. Ao lado disto, a regulamentação de uma política de atenção à saúde dos servidores públicos federais, a partir de 2006, ampliou os debates acerca dos impactos do trabalho na saúde dos servidores no âmbito do INSS.

A intensificação do trabalho foi reportada em relatório sobre a saúde dos servidores de iniciativa da Auditoria Geral do INSS, em 2011 (Carvalho & Leite, 2011). O estudo partiu de levantamento dos registros de afastamentos dos servidores de 16 Gerências-Executivas do país (de todas as regiões geográficas), entre os anos de 2008 e 2010, além de entrevistas com gestores e servidores, e observações em campo, envolvendo uma amostra que em 2011 correspondia a um total de aproximadamente 20% do total de servidores.

O relatório tenta comparar o perfil de adoecimento dos servidores tomando como referência os anos de 2008 e 2010, considerando as significativas alterações nas condições de trabalho durante este intervalo de tempo, a saber: (1) aumento da carga horária de trabalho, que era de seis horas diárias em 2008 e passou, a partir de 2009, a ser de oito horas por dia (somando-se uma hora de intervalo para almoço, totalizando nove horas no ambiente de trabalho); (2) implantação de sistema de gratificação atrelado ao cumprimento de metas institucionais; (3) decréscimo do quadro de pessoal, principalmente em razão de alto número de aposentadorias, aumentando a carga de trabalho dos servidores ativos.

Os dados indicam aumento crescente de quase 100% no número de licenças médicas por adoecimento dos servidores do INSS durante os anos de 2008 e 2010, tendo sido registradas como principais causas de afastamento as doenças do grupo mental e comportamental, seguidas das doenças osteomusculares (Carvalho & Leite, 2011).

O relatório argumenta sobre alguns fatores de organização e condições de trabalho que poderiam contribuir com o adoecimento dos servidores, dentre os quais: a exigência por altos índices de produtividade; falhas nos processos de capacitação; elevada carga de trabalho para um quantitativo reduzido de servidores; idade média avançada dos servidores que, devido à significativa perda salarial, hesitam em se aposentar; instalações físicas e de imobiliário inadequadas e insalubres; falta de material permanente e de consumo; deficiência e morosidade dos sistemas corporativos; a não participação efetiva dos servidores no

processo de planejamento, principalmente nas decisões sobre as metas e na capacidade de agendamento de cada agência de atendimento; insegurança e medo provocados pelo desconhecimento dos processos de trabalho e por sua possível consequência administrativa e criminal (Carvalho & Leite, 2011).

Também entre os servidores e suas entidades sindicais representativas são ampliadas as discussões sobre a relação trabalho e saúde, o que acabou por mobilizar a realização de pesquisa realizada entre os anos de 2013 e 2014 pelo Laboratório de Psicodinâmica e Clínica do Trabalho da Universidade de Brasília – LPCT, por demanda do Sindicato dos Trabalhadores Públicos Federais em Saúde e Previdência Social no Estado de Pernambuco – SINDSPREV/PE. A pesquisa, direcionada pelo objetivo de consubstanciar cientificamente os dirigentes sindicais para discutir e propor transformações no modelo gerencial praticado pelo INSS, teve caráter quantitativo e qualitativo, a partir da aplicação do Protocolo de Avaliação dos Riscos Psicossociais no Trabalho – PROART com 466 servidores de Pernambuco, e da realização de entrevistas individuais e em grupo com 25 trabalhadores (Mendes, Facas, Duarte, Galvão, & Mendes, 2014).

O estudo identifica características do estilo de gestão gerencialista nas práticas adotadas no INSS – individualismo/normativismo, alto controle, burocratização dos processos de trabalhos e metas desconectadas da realidade, demanda de quantificação, medição e avaliação de tudo que diz respeito ao trabalho – e argumenta sobre suas implicações na produção do sofrimento/ adoecimento dos servidores (Mendes et al., 2014).

Dentre as discussões apresentadas no relatório, destacamos: (1) a tensão vivenciada pelo trabalhador entre o “fazer mais”, para o cumprimento irrestrito das metas, e o “fazer bem”, tensão esta que é potencializada por metas que são, com muita frequência, avaliadas pelos trabalhadores como incompatíveis com o tipo de serviço prestado pela instituição; (2) a falta de condições de trabalho adequadas; (3) a desvalorização do saber-fazer do servidor; (4) a vivência de sofrimento patológico do trabalho, em especial sentimentos ligados à injustiça, desânimo, insatisfação, desgaste, desqualificação, não aceitação e/ou admiração pelos colegas e chefias e à falta de liberdade para expressar o que pensa e sente em relação ao seu trabalho; (5) sentimentos de responsabilidade com o trabalho a ser realizado e de utilidade do serviço prestado; (6) percepção pelos trabalhadores de que as políticas que gerem o atendimento não correspondem à realidade das agências, e que para atender às prescrições tem-se, muitas vezes, que sacrificar a qualidade do serviço em detrimento da quantidade; (7) comportamento de aceleração do ritmo de trabalho, causando sobrecarga e adoecimento.

O relatório destaca ainda os dilemas éticos resultantes das arbitragens que precisam fazer os servidores entre objetivos contraditórios, como associados à vivência de sofrimento no trabalho: “[O modelo de gestão] exige, por parte dos trabalhadores, o uso de estratégias que contemplem as demandas, a maior parte das vezes complexas e sérias, dos usuários, sem deixar de cumprir com uma meta irrealista tanto do ponto de vista do tempo quanto do ponto de vista da quantidade” (p. 45). Além disso, o fato de o cumprimento das metas estar atrelado a gratificações e a questões de carga horária de trabalho acabou por resultar no aumento do controle – inclusive do autocontrole por parte do trabalhador – para que não se perdessem tais gratificações, gerando um cenário de escamoteamento da complexidade do real na tentativa de adequar a apresentação dos resultados a metas que não se mostravam suficientes (Mendes et al., 2014).

Como veremos, os dilemas concernentes à tentativa de equilibrar as exigências institucionais, por um lado, e as necessidades dos beneficiários, por outro, foram evidenciados mais uma vez no estudo de terreno que conduzimos, implicando no desenvolvimento de estratégias bastante exigentes para os servidores.

2.4 A digitalização como novo modelo de atendimento

A despeito de certos avanços conquistados, com o passar dos anos o modelo de gerenciamento pensado para o INSS acabou por se mostrar insuficiente para cobrir adequadamente a demanda e proporcionar um atendimento adequado à população segurada da Previdência Social.

As filas de espera (agora virtuais) alcançavam, por vezes, tempos de espera superiores a um ano⁶, vastas regiões do país ainda não possuíam unidades do INSS disponíveis para atendimento, e a ação de intermediários ainda figurava como um problema. O envelhecimento da força de trabalho e o aumento do número de aposentadorias⁷, ao lado das progressivas restrições orçamentárias por parte do governo federal, levou ao redesenho dos processos de trabalho no INSS, culminando com a implementação, em 2017, do *Projeto INSS Digital*.

⁶ No ano de 2015, por exemplo, dados obtidos através do sistema de gerenciamento do INSS reportaram 2.016 casos de segurados que aguardaram mais de um ano pelo atendimento em unidade do INSS (Instituto Nacional do Seguro Social, 2017).

⁷ Em 2013, havia 38.285 servidores ativos no quadro do INSS (dos quais 10.459 já recebiam abono de permanência por reunirem condições para aposentadoria) e 36.220 aposentados. Em 2018, eram 31.572 servidores ativos (sendo 11.365 em abono de permanência) e 37.309 aposentados (Instituto Nacional do Seguro Social, 2013, 2018).

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 (Instituto Nacional do Seguro Social, 2017). Pelo estabelecimento de acordos de cooperação técnica, o requerimento de benefícios previdenciários passa a poder ser formalizado por entidades parceiras⁸, em comunicação direta com o INSS via plataforma digital.

Para os cidadãos, 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.

Como veremos, as inovações são sustentadas em importantes mudanças na organização do trabalho no âmbito das unidades de atendimento, implicando em reconfigurações no fluxo e na divisão das tarefas, e em transformações significativas para a atividade dos servidores responsáveis pela análise e concessão de benefícios.

⁸ Organizações públicas, empresas privadas, ou organizações do terceiro setor com parceria com o INSS. Ressalta-se que, desde 1991, empresas ou sindicatos podem encarregar-se de instruir um requerimento de benefício previdenciário, ou mesmo responsabilizar-se pelo pagamento do benefício. No entanto, isto aos poucos acabou por ser restringido devido a problemas de controle das atividades destas entidades – contornáveis, atualmente, com os novos sistemas informáticos e tecnologias de segurança da informação.

III. Opções metodológicas

Assumimos, neste estudo, um olhar voltado à atividade concreta, àquilo que se passa em contexto real de trabalho, numa perspectiva de integração permanente entre os conhecimentos provenientes do terreno e os conhecimentos teóricos, e de valorização da especificidade e singularidade do comportamento humano no trabalho (Lacomblez, 1997). Ao assumir o ponto de vista da atividade, temos como objetivo colocar ênfase nas condições em que o serviço público é efetivamente concretizado, compreendendo-o, como propõe Cunha (2011, p. 229), “não como um resultado a atingir, mas como forma de fazer”.

Dedicaremos este capítulo à apresentação das nossas opções metodológicas e da construção do percurso de investigação. Iniciaremos por justificar a caracterização da investigação como estudo de caso. Em seguida, situaremos espacial e temporalmente o estudo de terreno desenvolvido, apresentaremos os trabalhadores participantes, descreveremos as etapas de recolha de dados e os métodos escolhidos e, por fim, detalharemos os procedimentos de análise destes dados.

3.1. A opção pelo estudo de caso

Pensar o serviço público a partir de suas formas de efetivação implica em se debruçar sobre os processos de sua produção, o que exige, como é óbvio, uma abordagem situada, atenta à especificidade do contexto. Neste sentido, enquadrámos nossa metodologia na modalidade de estudo de caso.

O objetivo do estudo de caso, como referido por Stake (2007), é a particularização, e não a generalização dos resultados encontrados: “A singularidade é enfatizada, e isso implica o conhecimento dos outros casos diferentes do caso em questão, mas o objetivo principal é a compreensão deste último” (p. 20, tradução livre). Esta valorização do singular, daquilo que é próprio da situação em estudo, não significa, no entanto, que os conhecimentos construídos só façam sentido no quadro daquela realidade específica (Cunha, 2011). Como afirma Falzon (1998), “o fato de tratar de casos singulares (...) não significa que a generalização é impossível, que cada caso deva ser tratado como um caso novo, que nenhum saber reutilizável pode ser construído” (p. 216).

Nesse sentido, Valverde (1998) retoma que o estudo de caso como metodologia qualitativa de investigação tem-se revelado útil para o estabelecimento de comparações com outros casos ou outras situações, permitindo encontrar regularidades, padrões ou especificidades que sejam pertinentes na transferibilidade dos conhecimentos construídos. Trata-se da finalidade teórica do estudo de caso, como sugere Leplat (2002), orientada para

a constituição ou enriquecimento de um corpo de conhecimento útil para o estudo de outros casos.

No caso de nossa investigação, partimos da experiência dos trabalhadores do INSS para aprofundar a compreensão sobre as mudanças nas práticas profissionais em cenário de transformação digital. Assim, pretendemos contribuir com o que tem sido construído teoricamente sobre o assunto, como também com as intervenções voltadas para a melhoria das condições de trabalho.

A coerência epistemológica entre o estudo de caso e a análise da atividade conduzida pela ergonomia e pela psicologia do trabalho foi elaborada por Leplat (2002). Segundo o autor, a despeito de a denominação do estudo de caso ser comumente ausente dos textos que se referem à análise da atividade:

Pode-se dizer que o método do estudo de caso está na origem e na finalidade de qualquer estudo da atividade: – na origem, para um melhor conhecimento da situação na qual é imersa a atividade e a identificação de condições críticas (...) e – na finalidade do estudo para testar o efeito das condições consideradas (p. 27, tradução livre).

3.2. Desenho do estudo

Como já mencionado anteriormente, esta investigação foi delineada em articulação com organização sindical representativa dos servidores do INSS do Estado de Pernambuco, região Nordeste do Brasil – o SINDSPREV/PE. Assim, a proposta inicial era circunscrever o estudo de terreno a unidades localizadas neste Estado, correspondendo à área de atuação do sindicato.

Como critérios de inclusão, foram priorizadas unidades situadas em Recife, a fim de facilitar o deslocamento da investigadora. Dentre estas, optamos por incluir unidades do centro da cidade e da região metropolitana, considerando as diferenças no público atendido nestas duas zonas, o que implica em diferentes tipos de requerimentos de benefícios. A receptividade dos gestores das unidades e a sua disponibilidade em colaborar com a pesquisa, facilitando o acesso da investigadora aos locais de trabalho, também foram fatores considerados na escolha das unidades.

No decurso da investigação, no entanto, optamos por incluir outras duas unidades – uma localizada no interior do Estado de Pernambuco, e a outra, no Estado do Rio Grande do Norte. Ambas por terem sido polo das primeiras experiências com o Projeto INSS Digital na região Nordeste, o que significa que os servidores estariam já há mais tempo em contato com o novo modelo de atendimento. A visita à unidade situada no Rio Grande do Norte foi motivada, também, pela possibilidade de recolher importantes informações sobre a

concepção do projeto, por reunir gestores e servidores que participaram da construção dos novos fluxos de trabalho.

O estudo de terreno foi então circunscrito a seis unidades do INSS: quatro Agências da Previdência Social – APS (Estado de Pernambuco), e duas Centrais de Análise Digital – CA (uma no Estado de Pernambuco e outra no Rio Grande do Norte).

3.3. Participantes

Integraram este estudo como participantes: servidores analisadores de benefícios, gestores locais das unidades estudadas e gestores de equipes de concepção do projeto de digitalização⁹.

Se bem que tenham sido realizadas entrevistas e observações da atividade com servidores que exercem outras tarefas nas APS – digitalizadores e autenticadores – optamos, no quadro desta tese, a partir dos objetivos que foram sendo delineados, por centrarmos unicamente na atividade dos responsáveis diretos pela análise dos benefícios. Os dados recolhidos junto aos demais operadores foram, no entanto, fundamentais para conhecer o fluxo de trabalho em sua totalidade e compreender com mais profundidade alguns dos dilemas reportados pelos analisadores, especialmente aqueles referentes à articulação da tarefa de análise com as demais etapas do processo de trabalho.

Assim, serão consideradas nas análises conduzidas nesta tese, a colaboração de 24 trabalhadores: 16 servidores analisadores, quatro gestores locais e quatro gestores que participaram da concepção do projeto de digitalização. A Tabela 1 reúne as informações sobre os participantes e sua distribuição de acordo com as unidades incluídas no estudo.

⁹ Participaram também representantes sindicais da entidade colaboradora desta investigação. Estes participantes serão identificados mais a frente, tendo em vista a especificidade desta fase de recolha e a necessidade de justificar a inclusão dos dados com os representantes sindicais neste estudo.

Tabela 1. Identificação dos participantes do estudo

Função	Localidade	Unidade	Identificação	Sexo	Idade	Antiguidade
Analísadores de benefícios (AB)	Pernambuco (PE)	APS 1	AB 1	M	53 anos	31 anos
			AB 2	F	62 anos	44 anos
			AB 3	F	30 anos	02 anos
		APS 2	AB 4	F	53 anos	34 anos
			AB 5	F	61 anos	37 anos
		APS 3	AB 6	F	52 anos	16 anos
			AB 7	F	37 anos	14 anos
		APS 4	AB 8	M	62 anos	35 anos
			AB 9	F	60 anos	37 anos
		CA 1	AB 10	M	29 anos	07 anos
			AB 11	M	32 anos	07 anos
			AB 12	M	47 anos	11 anos
	AB 13		F	47 anos	11 anos	
	Rio Grande do Norte (RN)	CA 2	AB 14	M	53 anos	07 anos
			AB 15	F	44 anos	15 anos
			AB 16	F	32 anos	07 anos
Gestores locais (GL)	Pernambuco (PE)	APS 1	GL 1	F	35 anos	11 anos
		APS 2	GL 2	M	31 anos	07 anos
		APS 3	GL 3	F	39 anos	11 anos
		APS 4	GL 4	M	63 anos	43 anos
Gestores conceptores (GC)	Região Nordeste	GC 1	M	61 anos	35 anos	
		GC 2	M	40 anos	11 anos	
		GC 3	M	41 anos	11 anos	
		GC 4	F	34 anos	11 anos	

Participaram apenas os gestores locais das quatro APS incluídas, tendo em vista que as centrais de análise não contavam ainda com gestores responsáveis. Quanto aos gestores conceptores, um deles esteve à frente da primeira experiência de concepção e validação dos novos fluxos de trabalho; outro foi responsável por coordenar a etapa de experiência piloto na região Nordeste; o terceiro liderou a experiência piloto em sua localidade; e a última integrou equipe de concepção da formação no âmbito do projeto INSS Digital.

Dentre estes participantes, seis (quatro analisadores e dois gestores locais) foram abordados em uma primeira etapa de recolha de dados, ainda em momento anterior à implementação do projeto de digitalização, ou seja, em contexto de atendimento presencial nas unidades do INSS. Os outros 18 (12 analisadores, dois gestores locais e os quatro gestores de equipes de concepção) participaram em uma segunda etapa, já em cenário de trabalho digitalizado.

Todos os participantes foram orientados quanto aos objetivos da pesquisa e assinaram Termo de Consentimento concordando em participar. Suas identidades são resguardadas pela não menção aos nomes, e pela não identificação da unidade na qual exercem sua atividade.

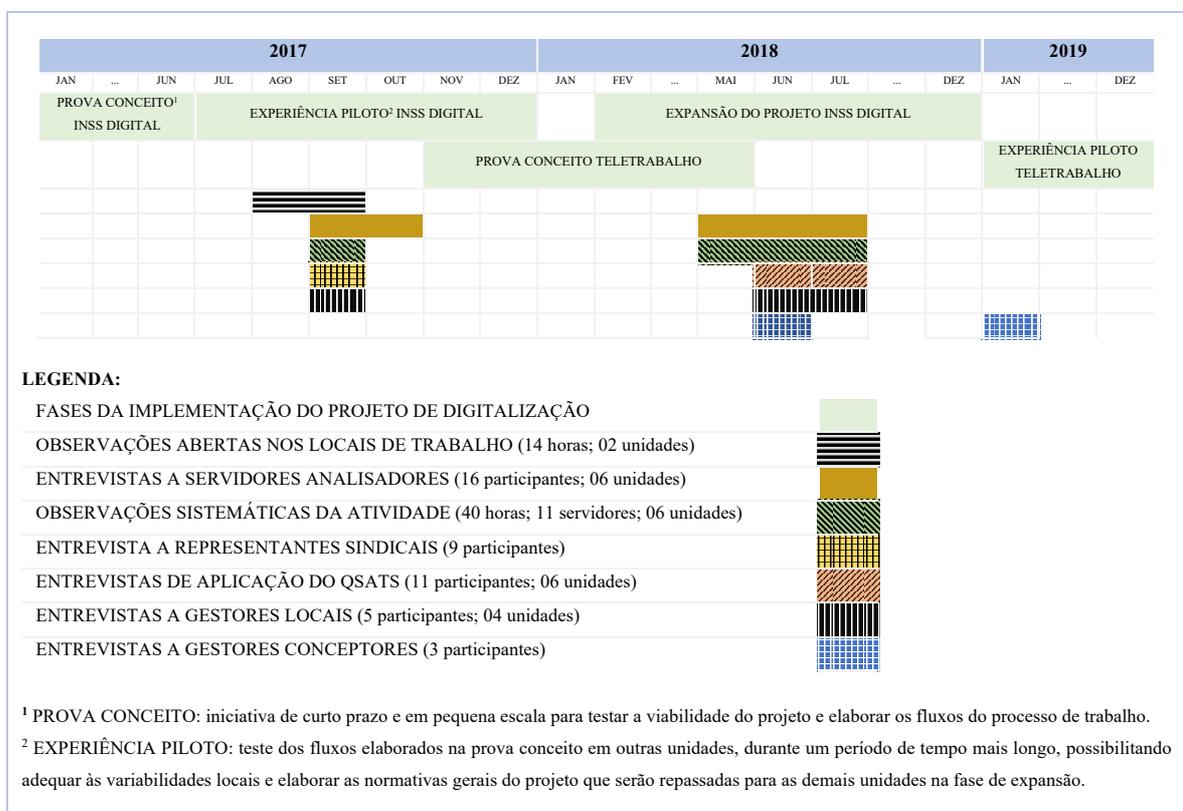
3.4. Métodos de recolha de dados

Para a consecução dos objetivos delineados para este estudo, 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., 1991; 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 (Figura 1) 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



Como representado na figura, o estudo de terreno 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 período, em 2017, acompanhamos a atividade dos analisadores em contexto de atendimento presencial aos requerentes de benefícios previdenciários. Nesta altura, o projeto de digitalização ainda não havia sido formalmente implementado, e estava ainda em etapa de concepção a partir do desenvolvimento de experiências piloto em unidades específicas do Brasil. A análise da atividade em ambiente digital aconteceu, portanto, quando do retorno ao terreno em 2018.

3.4.1. Observações livres: o primeiro contato com o terreno

As observações livres nos locais de trabalho (Guérin et al., 2001) foram realizadas como forma de aproximação inicial do terreno. Apesar da investigadora integrar o quadro de servidores do INSS, falamos em aproximação inicial por duas razões: sua atuação não era em unidades de atendimento e, portanto, trazia pouco conhecimento anterior sobre sua dinâmica de funcionamento; e pela postura diferenciada que assumiu no contexto da investigação, numa atitude exploratória que exigia o exercício de colocar em suspenso as ideias prévias sobre a atividade dos analisadores.

Estas observações foram realizadas em duas APS localizadas em Recife, em contexto de atendimento presencial, tendo sido contabilizadas 14 horas de observações nas duas unidades. Permitiram, por exemplo, dar a perceber variações no fluxo de requerentes entre os turnos da manhã e da tarde; identificar os períodos mais exigentes para os analisadores; constatar as interrupções no decurso da atividade por interferência dos segurados; identificar condições de trabalho inadequadas. Nesse sentido, foram fundamentais para orientar o planejamento das etapas seguintes de recolha de dados, trazendo também elementos para a construção do guião de entrevista e o roteiro de observação sistemática.

3.4.2. A abordagem com os gestores: aspectos da concepção do projeto e do trabalho prescrito

A entrevista foi a técnica de recolha priorizada junto aos gestores, locais e integrantes de equipes de concepção do Projeto INSS Digital, conduzidas no intuito de levantar informações sobre o processo mesmo de concepção e implementação do projeto, e sobre aspectos da dimensão prescrita do trabalho dos analisadores.

Seguindo guião semiestruturado, as entrevistas com os gestores locais integraram questões como: os passos para a implementação do projeto em sua unidade; a receptividade dos servidores; os processos formativos; as mudanças nas tarefas dos analisadores; as principais dificuldades expressadas por eles; a interação entre os servidores que passam a colaborar no processo de análise; sua percepção enquanto gestor sobre o novo modelo de atendimento; implicações para servidores e segurados; expectativas quanto à transformação digital.

Com os gestores conceptores, buscamos aceder aos discursos subjacentes sobre o serviço público, o papel dos servidores, as expectativas e justificativas associadas à digitalização. Assim, foram levantadas as seguintes questões: Quais as motivações para a digitalização dos serviços no INSS? Quais os passos para a expansão do projeto? Como é

reconfigurado o fluxo de atendimento nas unidades? Como tem percebido a receptividade dos servidores? Como foi planejado o processo formativo no âmbito do projeto, e como tem sido efetivamente concretizado? Quais as expectativas quanto ao serviço prestado ao segurado? Como o projeto tem sido comunicado à sociedade e aos próprios servidores?

Estas entrevistas foram gravadas em áudio após consentimento dos participantes, e realizadas em local e horário de trabalho.

3.4.3. A análise da atividade: conhecendo o trabalho real dos analisadores

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). A linguagem, retomando Falzon (1998) permite aceder aos aspectos cognitivos e implícitos da atividade dos sujeitos, não evidentes por meio de outros métodos.

Estas entrevistas antecederam as observações da atividade e foram conduzidas com o auxílio de um guião semiestruturado, embora buscando manter a flexibilidade necessária para facilitar a expressão dos operadores e segui-los nos seus discursos, permitindo dar a perceber os aspectos que desejavam enfatizar ou priorizar.

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?”. Intencionamos resgatar as vivências e percepções quanto à mudança para o novo modelo de atendimento, abordamos a interação com os dispositivos tecnológicos, a relação com o coletivo e com o beneficiário, as dificuldades inerentes ao exercício de sua atividade, aspectos da organização e condições de trabalho, bem como as estratégias

desenvolvidas para fazer bem o trabalho. Buscando ir além de uma descrição prescritiva sobre como se deve trabalhar, nos interessamos em acessar a dimensão mais subjetiva do trabalho, interrogando sobre as formas próprias de fazer, os debates envolvidos nas escolhas entre um ou outro modo de agir, o modo como se relacionavam com colegas ou com os segurados (Muniz et al., 2013).

Os dados das entrevistas foram ancorados nos resultados provenientes das observações em contexto real (Falzon, 1998; Guérin et al., 2001), reconhecendo a insuficiência de uma análise que considera unicamente a consciência individual expressa num momento determinado sobre eventos que, no entanto, se desenrolam em uma temporalidade mais larga (Cunha, 2011). Afinal, é impossível colocar em palavras tudo o que se faz, considerando que a atividade ultrapassa sempre o que pode sobre ela ser dito (Schwartz & Durrieu, 2010).

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. Interessamo-nos pelas condições físicas de trabalho; os equipamentos, materiais e sistemas informáticos utilizados; as diferentes tarefas e ações realizadas pelo analisador, sua duração, ritmo e pausas; as comunicações realizadas – entre servidores, entre estes e as chefias, ou com os segurados; as deslocamentos; a colaboração com outros operadores; a interação com as ferramentas tecnológicas; as interrupções no decurso da atividade.

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 pesquisadora suas intenções, pensamentos e motivações no decurso mesmo de suas ações. Em contexto de atendimento presencial, acompanhamos a atividade de três analisadores, totalizando 14 horas e 30 minutos de observação. Em ambiente digital, foram 25 horas e 30 minutos de observação, incluindo oito analisadores.

Por fim, conduzimos entrevistas de aplicação do QSATS (Brito et al., 2013) com todos os 11 trabalhadores que participaram das observações em contexto real. O QSATS é 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. O instrumento inclui questões sobre as condições físicas, aspectos da organização do trabalho, ritmo e

intensidade, relações com o público e com o coletivo profissional, formação, reconhecimento e satisfação, e vida familiar.

Apesar do potencial quantitativo do instrumento, neste estudo assumimos seu uso enquanto instrumento de mediação do debate com os trabalhadores, sem pretender o tratamento estatísticos dos dados. As entrevistas, realizadas sempre a seguir das observações, se configuraram como importante espaço de validação de interpretações feitas pela pesquisadora durante as etapas anteriores de recolha. Além de terem criado condições para ampliar a reflexão e enriquecer as percepções dos operadores sobre os constrangimentos e recursos do meio ambiente de trabalho, e das novas exigências da atividade a partir das transformações digitais.

As entrevistas foram conduzidas sempre em local e horário de trabalho, no intervalo entre os serviços, de acordo com a disponibilidade de cada trabalhador. Todas elas, assim como as verbalizações que acompanharam as observações, foram gravadas em áudio, com o devido consentimento dos participantes. Os registros das observações, realizadas com o suporte de papel e caneta, foram articulados com o conteúdo gravado em áudio, permitindo montar as crônicas da atividade que integram a apresentação dos resultados do estudo.

3.4.4. A abordagem com os representantes sindicais: suas perspectivas sobre o projeto de digitalização

Quando da primeira etapa de recolha de dados, realizamos entrevista em grupo com dirigentes sindicais, a fim de conhecer seu posicionamento face à situação de saúde dos servidores analisadores de benefícios.

No decurso desta entrevista, foram feitas referências ao projeto de digitalização, que ainda estava em fase de projeto piloto em algumas unidades. Os debates nos aproximaram das perspectivas iniciais da entidade sindical sobre a transformação digital, suas expectativas quanto às mudanças e implicações para os servidores. Optamos por integrar a esta tese a perspectiva sindical a fim de colocá-la em diálogo com as expectativas institucionais sobre a mudança em curso.

Participaram da entrevista nove representantes sindicais, identificados na Tabela 2. A entrevista foi realizada na sede da entidade sindical, e teve duração total de duas horas, tendo sido registrada em áudio e transcrita com o devido consentimento de todos os participantes. Para esta tese, foram consideradas apenas as referências ao projeto de digitalização.

Tabela 2. Identificação dos representantes sindicais participantes

Identificação	Sexo	Idade
Representante Sindical - RS 1	F	61 anos
RS 2	F	59 anos
RS 3	F	64 anos
RS 4	M	40 anos
RS 5	F	57 anos
RS 6	F	58 anos
RS 7	F	55 anos
RS 8	M	58 anos
RS 9	M	65 anos

3.5. Métodos de análise dos dados

3.5.1. Análise dos dados sobre o trabalho real

As entrevistas e verbalizações que acompanharam as observações foram transcritas na íntegra pela investigadora. Entendemos que a transcrição já é em si uma forma de análise (Mendes, s/ data). De fato, o exercício de transcrição já se constituiu como uma primeira leitura reflexiva do conteúdo, permitindo identificar padrões, estabelecer correlações, e levantar questões que deveriam ser aprofundadas no quadro da investigação.

O material transcrito foi trabalhado a partir de análise temática, no sentido de identificar, analisar e relatar padrões (temas) dentro dos dados (Braun & Clarke, 2006). Integraram nosso corpus de dados os conteúdos obtidos através das entrevistas semidirigidas com os participantes, das verbalizações que acompanharam as observações em contexto real, e das entrevistas mediadas pela aplicação do QSATS.

As primeiras leituras do material (ainda sem fins de categorização) deram a perceber o dilema central experimentado pelos analisadores. Este girava em torno dos desafios em gerir o tempo e as metas de produção, ao mesmo tempo em que tentavam assegurar diferentes dimensões da qualidade do serviço prestado. Foi a partir desta constatação que refinamos os objetivos específicos da nossa investigação. Podemos dizer, portanto, que as nossas questões de pesquisa, ao contrário de terem sido estabelecidas previamente à recolha de dados, evoluíram no decurso mesmo do processo analítico. Pelo que enquadrámos nossa análise numa abordagem indutiva, no qual os temas identificados estão fortemente ligados àquilo que emerge dos próprios dados¹⁰ (Braun & Clarke, 2006).

¹⁰ Importante ressaltar que isto não significa que os dados foram codificados em um “vácuo epistemológico”, tendo em vista ser impossível para um pesquisador libertar-se dos seus compromissos teóricos e epistemológicos no exercício de análise (Braun & Clarke, 2006). A investigadora assumiu assim, uma postura ativa durante todo o processo de análise, a partir de julgamentos e decisões sobre o que importava destacar.

A partir disto, elaboramos nosso percurso de análise, que envolveu algumas decisões. A primeira delas consistiu em trabalhar separadamente dois conjuntos de dados: os relativos ao contexto de atendimento presencial; e os que se referiam ao modelo de análise digital de benefícios. Ambos constituídos pelo material recolhido junto aos servidores e gestores locais. Pretendíamos que a comparação entre estes dois momentos nos permitisse responder a três dos objetivos específicos delineados, quais sejam: (1) evidenciar a gestão que faziam os analisadores, em atendimento presencial, para assegurar a qualidade do serviço; (2) identificar as exigências que os servidores passam a ter que gerir e as estratégias de regulação que desenvolvem para construir a qualidade do trabalho em ambiente digital; e (3) analisar as transformações no trabalho real situando as tensões/contradições que emergem no sistema de atividade a partir da digitalização.

Para tanto, elaboramos três perguntas de investigação: (1) que constrangimentos e recursos interferem na gestão do tempo e das metas de produção?; (2) que percepção os trabalhadores compartilham sobre um trabalho bem feito?; (3) que estratégias de regulação os operadores desenvolvem, individual e coletivamente, para equilibrar as exigências institucionais e assegurar a qualidade do serviço prestado? Estas perguntas foram respondidas para cada um dos conjuntos de dados, o que resultou em mapas temáticos referentes aos momentos pré e pós digitalização.

O processo de análise seguiu os passos sugeridos por Braun e Clarke (2006): transcrição, leitura e releitura do material a fim de apontar ideias iniciais e familiarizar-se com os dados; codificação de características interessantes dos dados de forma sistemática nos dois conjuntos de dados; agrupamento dos códigos em temas potenciais; construção de mapa temático; seleção e organização de extratos de discursos referentes a cada tema.

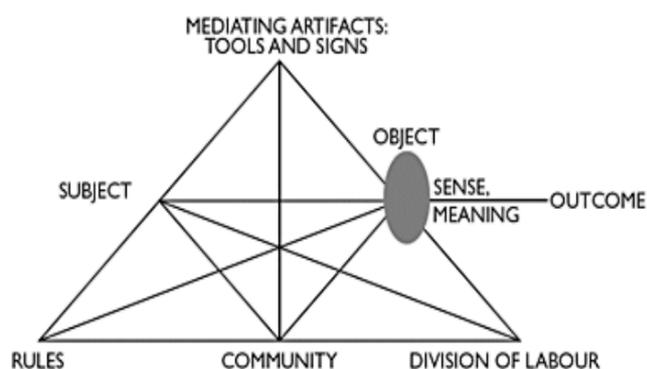
A sistematização das categorias e subcategorias temáticas resultou de um rigoroso processo de construção, revisão e reconstrução. A primeira organização temática feita pela pesquisadora foi revista pelas orientadoras, para a seguir ser retrabalhada e rediscutida. Este processo se repetiu até chegarmos a um mapa temático que consideramos suficiente para dar a perceber o essencial do discurso dos participantes no quadro dos objetivos do estudo.

A definição dos temas considerou a prevalência em que o assunto aparecia nos discursos dos participantes, mas incluímos também como temas ou subtemas referências de menor prevalência que consideramos captar algo importante em relação às nossas questões de investigação. Os dados das observações da atividade auxiliaram nesse sentido, na medida em que informações que foram pouco enfatizadas nos conteúdos das entrevistas por vezes apareciam com destaque durante as observações.

Os resultados deram a perceber em que medida as novas configurações do trabalho têm vindo a facilitar ou, ao contrário, acabam por entravar a realização de um trabalho bem feito, gerando tensões e contradições para os analisadores. A fim de melhor compreender estas tensões emergentes e situar as transformações que geram a diferentes níveis da atividade, recorreremos ao modelo teórico desenvolvido por Engeström (1987).

A principal contribuição deste modelo reside na definição e nas características que ele empresta à atividade (Cros et al., 2016). O sujeito da atividade integra uma comunidade de indivíduos que colaboram para o alcance de objetivos comuns, que representam a trajetória que conduz ao produto final da atividade. As ações individuais são mediadas por artefatos (materiais ou simbólicos) mobilizados pelos sujeitos no quadro de determinadas regras e de uma divisão do trabalho que orienta as relações entre os indivíduos e são referências para as formas de agir individuais e coletivas. A Figura 2 apresenta a estrutura da atividade humana de acordo com este modelo.

Figura 2. A estrutura da atividade humana (Engeström, 1987, p. 78).



O modelo permite apreender o trabalhador no contexto social e organizacional no qual ele realiza a sua atividade, e visualizar mais globalmente como a integração de novas tecnologias ao trabalho opera mudanças radicais a níveis distintos do trabalho. Estas mudanças podem se manifestar como contradições, tensões ou disfunções, que refletem uma falta de compatibilidade ao nível de cada um dos elementos do sistema, ou ao nível da relação entre dois ou mais elementos. Tratam-se, na verdade, de problemas ou rupturas que acabam por interromper o fluxo normal de trabalho (Engeström, 2000), exigindo reconfigurações, construção de novos sentidos, novas relações, novas práticas.

Entendemos que localizar estas contradições no sistema de atividade permite melhor identificar os possíveis limites nos processos de concepção e implementação das ferramentas tecnológicas e compreender de forma mais situada as estratégias que os trabalhadores acabam por desenvolver para continuar a fazer seu trabalho.

3.5.2. Análise dos dados sobre a concepção do projeto de digitalização

Em paralelo à análise do material recolhido junto aos servidores e gestores locais, realizamos análise de documentos referentes ao Projeto INSS Digital, com vistas a atender ao nosso objetivo de compreender a proposta de concepção do projeto, com relação às justificativas e expectativas comunicadas.

Considerando o objetivo proposto, selecionamos para a análise os documentos base de descrição do projeto; os que pudessem reunir informações sobre resultados alcançados (relatórios); os que tivessem como objetivo comunicar o projeto para segurados e servidores; e materiais relativos à formação.

Tabela 3. Documentos incluídos na análise documental

Documentos	Direcionamento
Projeto INSS Digital: uma nova forma de atender	Direcionados aos órgãos de controle, a fim de justificar a necessidade de digitalizar o serviço no INSS, e provar a eficácia da mudança dos processos.
Relatório final da experiência-piloto	
Folder INSS Digital	Direcionado aos beneficiários, comunicando a mudança no modelo de atendimento.
INSS Digital – Perguntas Frequentes	Direcionado aos servidores do INSS, a fim de comunicar a proposta e esclarecer dúvidas.
Caderno da Capacitação INSS Digital – módulo servidor educador	Direcionado aos formadores que seriam responsáveis pela multiplicação da formação em âmbito nacional.
Caderno da Capacitação INSS Digital – módulo servidor educando	Direcionado aos servidores que participariam das ações de formação locais conduzidas pelos multiplicadores.
Conteúdo do curso à distância – INSS Digital para gestores	Direcionado para os gestores das unidades de atendimento, contextualizando o projeto e apresentando os novos fluxos e procedimentos.
Conteúdo do curso à distância – Teletrabalho	Direcionado para os servidores do INSS, especialmente aos participantes do projeto piloto de implantação do teletrabalho.

A primeira leitura dos documentos procurou identificar as justificativas e expectativas associadas ao projeto; as vantagens comunicadas para segurados e servidores; os resultados esperados; as consequências para a instituição; o discurso associado às tecnologias; aspectos do planejamento do projeto e da formação; e o discurso sobre o papel dos servidores. Especificamente quanto aos documentos de formação, nos interessamos também por compreender a estratégia formativa em si, com atenção para os conteúdos incluídos, e as abordagens priorizadas para trabalhá-los com os formandos. Estes pontos de interesse foram também os que conduziram a leitura das entrevistas realizadas com os gestores conceptores, que foram articuladas aos resultados da análise documental.

Acabamos por organizar os resultados referentes à concepção do projeto de digitalização em quatro principais categorias: (1) justificativas associadas ao projeto; (2)

expectativas de resultados para a instituição; (3) expectativas de resultados para os segurados; e (4) expectativas de resultados para os servidores.

IV. A atividade de análise de benefícios em contexto de atendimento presencial

Neste primeiro capítulo de apresentação dos resultados, temos como objetivo evidenciar a gestão que faziam os analisadores, em contexto de atendimento presencial, para assegurar a qualidade do serviço prestado. O papel destes atores na construção da qualidade será evidenciado através das estratégias de regulação por eles desenvolvidas em condições concretas de trabalho. Estratégias estas que eram elaboradas no quadro de diferentes constrangimentos e recursos que interferiam no cumprimento das metas de produção, e de uma certa percepção sobre a qualidade do trabalho compartilhada pelos analisadores.

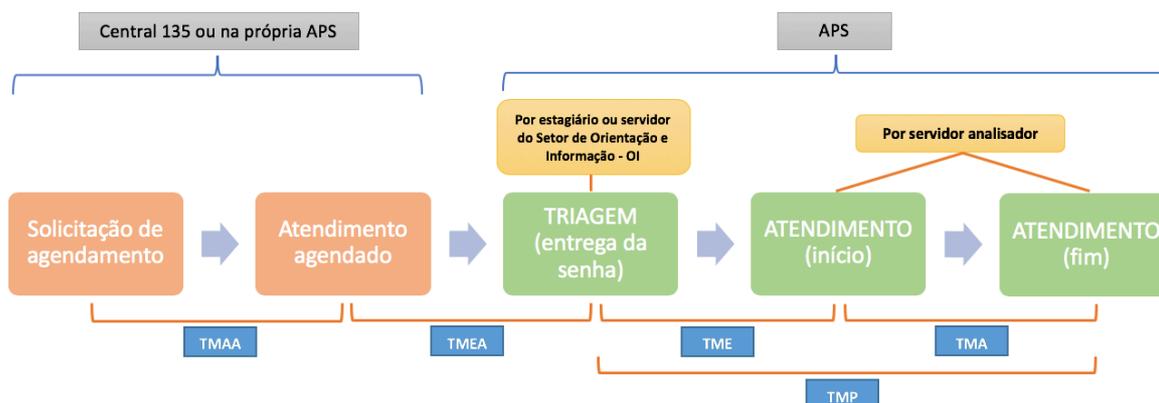
Iniciaremos com uma descrição sobre o quadro prescrito da atividade de análise de benefícios nas unidades de atendimento, para em seguida apresentarmos as análises conduzidas sobre a atividade real dos analisadores, e suas tentativas de realizar um trabalho bem feito.

4.1. O quadro prescrito

Anteriormente à digitalização, o analisador de benefícios realizava o atendimento presencial ao requerente de benefício previdenciário em uma Agência da Previdência Social – APS. A tarefa de análise consiste em garantir a conformidade entre o direito do requerente e a prestação requerida e, para isso, o servidor contava com o suporte de diferentes sistemas técnicos de gestão da informação do usuário e de auxílio à tomada de decisão. O analisador integrava um coletivo profissional composto por todos os servidores da APS, que se engajavam para o alcance de metas de produção definidas para cada unidade no Plano de Ação anual da instituição, e monitoradas em ciclos de avaliação trimestrais.

A Figura 3 sistematiza o fluxo do atendimento presencial ao requerente de benefício previdenciário, identificando alguns dos indicadores de avaliação da qualidade da prestação do serviço que deviam ser observados pelas unidades.

Figura 1. Fluxo do atendimento presencial ao requerente de benefício e indicadores de avaliação do trabalho



Legenda:

Indicador	Nome	Descrição
TMAA	Tempo Médio de Agendamento Ativo	Tempo médio que os cidadãos aguardam entre a data de solicitação e a data de marcação do agendamento, considerando apenas os agendamentos não atendidos.
TMEA	Tempo Médio de Espera do Atendimento Agendado	Tempo que o cidadão aguarda entre a data do agendamento e a data do atendimento.
TME	Tempo Médio de Espera	Tempo médio decorrido entre a entrega da senha ao segurado ou redirecionamento até o momento em que ela é chamada no painel.
TMA	Tempo Médio de Atendimento	Tempo médio decorrido entre o início do atendimento do segurado e o término ou redirecionamento da senha.
TMP	Tempo Médio de Permanência	Tempo decorrido entre a entrega da senha ao segurado e o efetivo término do atendimento daquela senha.

Fonte: Instituto Nacional do Seguro Social, 2015

Como se depreende da figura, o requerente, após agendamento via central de teleatendimento¹¹ ou na própria APS, era recepcionado na agência e, identificada a demanda, era direcionado para atendimento por um servidor analisador de benefícios. A prescrição para este atendimento incluía a atualização dos dados cadastrais e de vínculos empregatícios nos sistemas de gestão das informações dos requerentes e, em momento posterior, a análise do direito ao subsídio. Para cada tipo de benefício, estava previsto um tempo máximo de duração do atendimento, que variava entre 15 minutos (para os benefícios por incapacidade¹²), 30 minutos (para o benefício auxílio-reclusão¹³), 45 minutos (para as pensões por morte e os benefícios assistenciais ao idoso ou à pessoa com deficiência), e 60 minutos (para as aposentadorias¹⁴). A quantidade de atendimentos diários previamente

¹¹ A Central 135 é a central de teleatendimento do INSS, sendo a principal via para agendamento de serviços ou acesso a informações previdenciárias.

¹² Auxílio doença e auxílio acidente.

¹³ Benefício devido aos dependentes do segurado da Previdência Social preso em regime fechado ou semiaberto, durante o período de reclusão ou detenção.

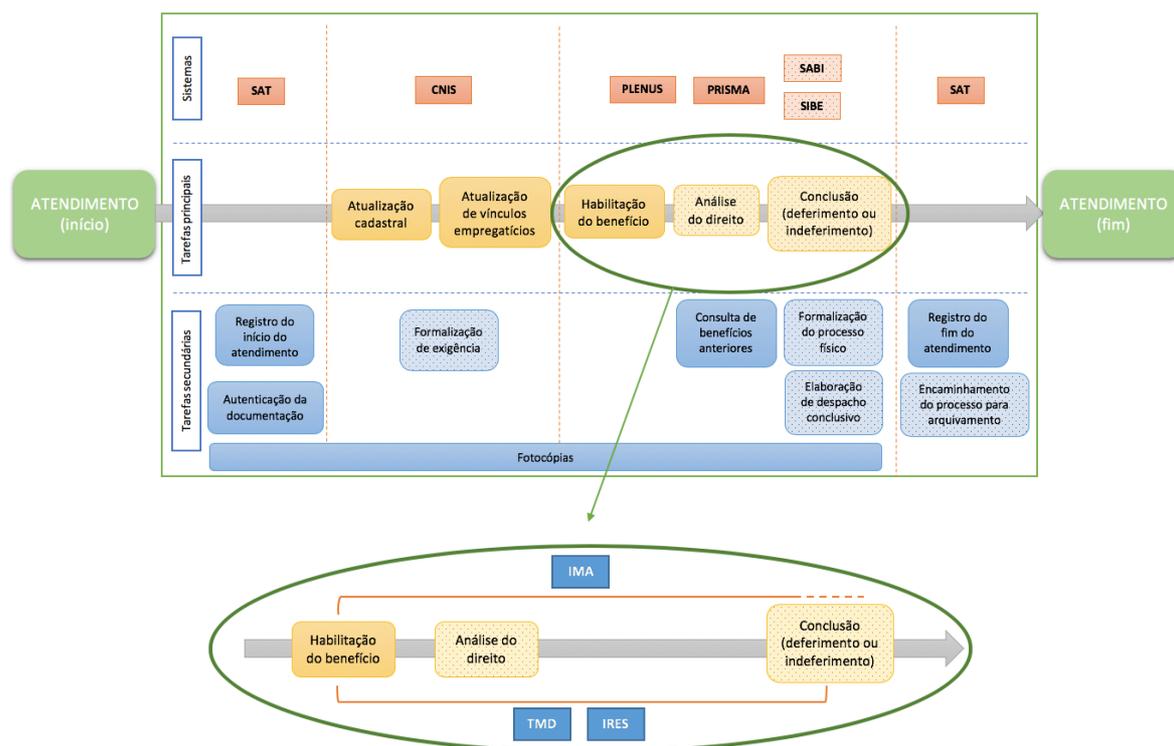
¹⁴ Aposentadoria por idade (urbana e rural), aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria especial, aposentadoria por invalidez.

agendados para cada servidor, dependia, portanto, dos tipos de benefícios, considerando que os servidores nas agências cumpriam seis horas de atendimento¹⁵.

A Figura 4 sistematiza todas as tarefas que deveriam ser realizadas pelo analisador durante o atendimento presencial – diferenciando as tarefas principais (associadas à atualização das informações e à análise do direito), daquelas consideradas como secundárias, ou de suporte; apresenta os diferentes sistemas técnicos utilizados pelos analisadores; e identifica os demais indicadores de avaliação do trabalho no âmbito das unidades de atendimento. Os elementos com preenchimento completo representam os sistemas que eram sempre utilizados para qualquer espécie de benefício; bem como as tarefas que deveriam sempre ser realizadas no decorrer de um atendimento. Já os elementos pontilhados dizem respeito aos sistemas que poderiam ou não ser utilizados (a depender do tipo de benefício ou da existência ou não de benefícios anteriores), e às tarefas que poderiam ou não ser realizadas (a depender da necessidade de requisitar a apresentação de novos documentos pelo requerente – ao que se chama “formalização de exigência”).

¹⁵ Todas as unidades incluídas neste estudo funcionavam em regime de dois turnos, por cumprirem os requisitos para o REAT (Regime Especial de Atendimento por Turnos). Portanto, os servidores cumpriam seis horas de trabalho diárias. Por outro lado, nas APS que não integravam o REAT, como era o caso, por exemplo, das agências de pequeno porte fora das capitais, os servidores cumpriam expediente de 8 horas diárias, das quais 6 eram dedicadas ao atendimento ao público, e as outras duas a serviços de retaguarda (como era chamado o tempo destinado às atividades de suporte ou tratamento de pendências).

Figura 2. Tarefas do analisador de benefícios em contexto de atendimento presencial, sistemas informáticos utilizados e indicadores de avaliação do trabalho



Legenda:

	Indicadores/Sistemas		Descrição
Indicadores	IMA	Idade Média do Acervo	Idade média do acervo de processos que estão aguardando conclusão.
	TMD	Tempo Médio de Decisão	Tempo médio de análise dos processos (com despachos concessórios ou denegatórios).
	IRES	Índice de Resolutividade	Percentual de benefícios decididos na mesma data da habilitação em relação aos benefícios requeridos.
Sistemas operacionais	SAT	Sistema de Atendimento	Sistema de gerenciamento dos atendimentos nas Agências do INSS. Utilizado pelo servidor analisador para monitorar a agenda do dia, chamar a senha no painel eletrônico, e registrar o início e o fim do atendimento.
	CNIS	Cadastro Nacional de Informações Sociais	Base de dados nacional que contém informações cadastrais de trabalhadores empregados e contribuintes individuais, empregadores, vínculos empregatícios e remunerações. Utilizado para atualização e consulta de dados cadastrais e vínculos empregatícios.
	PRISMA	Projeto de Regionalização de Informações e Sistemas	Sistemas mais antigo em funcionamento e utilizado para concessão de todos os tipos de benefícios; auxilia na tomada de decisão quando ao direito do requerente. Os servidores acessam o PRISMA para habilitar e concluir o requerimento (concedendo ou indeferindo o benefício).
	SIBE	Sistema Integrado de Benefícios	Utilizado para tratamento de dados dos requerentes apenas pelos servidores responsáveis pelo atendimento do Benefício de Prestação Continuada (BPC-LOAS) ao idoso e à pessoa com deficiência.
	SABI	Sistema de Administração de Benefícios por Incapacidade	Utilizado pelos peritos médicos e servidores administrativos responsáveis pelo atendimento anterior à perícia médica, apenas para os benefícios por incapacidade.
	PLENUS	Sistema de Benefícios	Ferramenta de consulta de informações cadastrais dos beneficiários da Previdência Social, além de dados técnicos sobre os benefícios concedidos. Utilizado pelos servidores principalmente para consultas de benefícios anteriores.

Fonte: Instituto Nacional do Seguro Social (2015)

Acompanhando cada uma das etapas, a primeira tarefa consistia em registrar o início do atendimento no sistema SAT. O servidor deveria então recolher, fotocopiar e autenticar (conferir com o original) os documentos apresentados pelo requerente que seriam incluídos no processo físico. A etapa seguinte consistia na atualização dos dados cadastrais e de vínculos empregatícios no sistema CNIS. Todas as atualizações feitas nos sistemas deveriam compor o processo, sendo necessária a impressão dos comprovativos destas alterações.

Mesmo que previamente identificado pelo analisador que o requerente não cumpriria as exigências para a concessão do benefício, a completa atualização de seus dados deveria ser realizada, como forma de alimentar o Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS.

Considerando que todos os documentos necessários foram apresentados, o analisador deveria então prosseguir com a análise do direito ao benefício. Esta análise dependia do tratamento de informações no PRISMA (tarefa conhecida por “habilitação do benefício”), sistema informático de auxílio à tomada de decisão que já indica se o requerente cumpre os requisitos (e.g., idade, tempo de contribuição, carência) para receber o subsídio. Nos casos de benefícios por incapacidade ou assistenciais, a tarefa de habilitação deveria ser realizada nos sistemas SABI ou SIBE, respectivamente. Para todos os casos, era necessário consultar no sistema PLENUS outros benefícios porventura recebidos pelo segurado, tendo em vista que subsídios anteriores poderiam invalidar o deferimento do novo benefício ou alterar as condições de concessão¹⁶. As consultas ou comprovativos de alterações nestes sistemas também seriam incluídos no processo, devendo ser impressas.

Concluída a análise, a decisão pelo deferimento ou indeferimento do benefício deveria ser registrada em despacho conclusivo elaborado pelo servidor, que também seria impresso para compor o processo. O requerente era então dispensado, o servidor registrava o fim do atendimento no sistema SAT, e encaminhava o processo para arquivamento.

Caso contrário, se identificada a necessidade de apresentação de novos documentos pelo requerente, o servidor deveria formalizar exigência (a ser cumprida num prazo de 30 dias, prorrogáveis por mais 30, mediante solicitação). Nestas situações, o benefício deveria ser protocolado (habilitado) no sistema PRISMA (SABI ou SIBE para benefícios específicos), e a exigência registrada neste mesmo sistema. A análise do direito seria então concluída quando o requerente retornasse à agência para apresentar a documentação solicitada. É por este motivo que as tarefas de análise do direito e conclusão do processo (que aparecem com preenchimento pontilhado na Figura 4) poderiam ou não ser realizadas no decurso do atendimento.

O retorno do requerente para cumprir a exigência não dependia de prévio agendamento. Neste caso, o atendimento para cumprimento de exigência deveria ser feito

¹⁶ O recebimento de uma pensão de valor superior a um salário mínimo invalida o recebimento de uma aposentadoria rural de segurado especial (pescador artesanal ou trabalhador em regime de agricultura familiar), por exemplo. Ou, em casos de segurados requerentes de pensão por morte, mas que já eram beneficiários de outra pensão, precisam optar por um ou outro benefício, tendo em vista não serem cumulativos.

preferencialmente pelo servidor que habilitou o benefício a depender de um encaixe entre um atendimento agendado e outro.

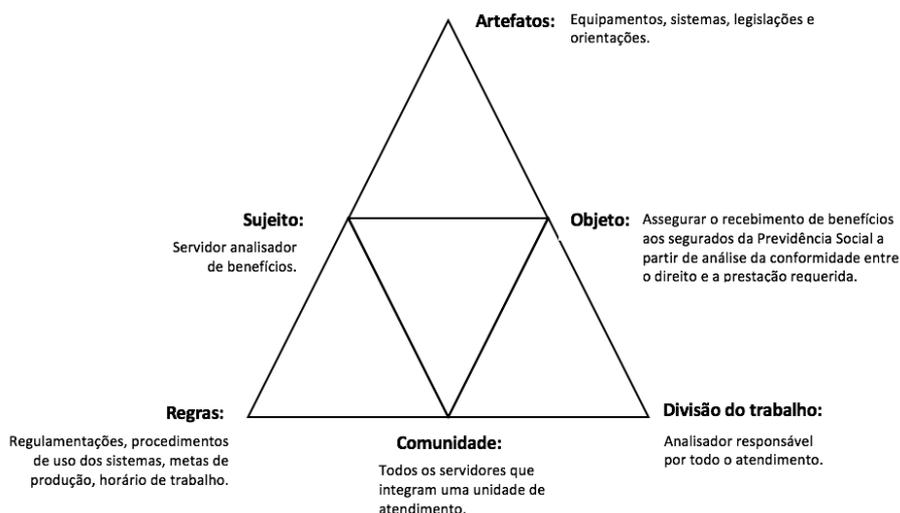
Diretamente dependentes da atividade dos analisadores de benefícios estavam, portanto, os indicadores que mensuravam o tempo de duração do atendimento e, conseqüentemente, aqueles que mediam o tempo de espera dos usuários na agência (TMA, TME, TMP); bem como os associados ao tempo de conclusão dos processos (TMD, IRES e IMA). Vale ressaltar que os resultados destes indicadores eram relacionados tanto à manutenção da carga horária de 30 horas semanais para os servidores da APS, como pelo recebimento da parcela integral da gratificação de desempenho.

4.2. O trabalho real dos analisadores

4.2.1. A atividade de análise de benefícios a partir do modelo do Sistema de Atividade

A partir do modelo do Sistema de Atividade (Engeström, 1987), poderíamos caracterizar da seguinte forma a atividade de análise de benefícios: os *sujeitos* – analisadores de benefícios – exercem uma atividade cuja finalidade (*objeto*) é assegurar o recebimento de benefícios previdenciários aos contribuintes da Previdência Social em situações de perda da capacidade para o trabalho, a partir de uma análise da conformidade entre o direito e a prestação requerida. Para isto, eles precisavam dispor de *artefatos* materiais e técnicos (e.g., computador, rede de internet, sistemas informáticos, impressoras, acesso a legislações e orientações internas). O trabalho era orientado por *regras* que incluíam as regulamentações sobre os diferentes tipos de benefícios, os procedimentos para uso dos sistemas, bem como as metas de produção a serem atingidas por cada APS, e das quais dependiam a carga horária de trabalho e a gratificação de desempenho. Os analisadores integravam um coletivo de trabalho (*comunidade*) formado por todos os servidores da unidade de atendimento, cujas tarefas eram organizadas por uma *divisão do trabalho* que, no caso deste modelo de atendimento, deixavam a cargo do analisador todo o atendimento ao requerente, desde a recepção e autenticação dos documentos, até à conclusão do processo com a decisão pelo deferimento ou indeferimento do benefício. O trabalho era supervisionado, a nível local, pelo gerente da APS, e pelo chefe de benefícios, responsáveis por oferecerem suporte administrativo e técnico aos analisadores.

Figura 3. A atividade dos analisadores de benefícios no contexto de atendimento presencial sob a perspectiva do Sistema de Atividade



A análise do trabalho real, a partir das entrevistas e observações da atividade, nos permitiu identificar tensões/conflitos no sistema de atividade dos analisadores de benefícios em contexto de atendimento presencial. Estes conflitos se concretizavam em uma exigência constante para estes trabalhadores de equilibrar as demandas institucionais (em parte concretizadas nas metas de produção) com as necessidades dos requerentes e as suas próprias, implicando em importantes decisões que resultavam, muitas vezes, em reconfigurações do uso que era feito dos sistemas técnicos ou dos procedimentos a cumprir.

Estas tensões ao nível do sistema de atividade não podem, no entanto, ser deslocadas do contexto real de trabalho nas unidades de atendimento do INSS estudadas, caracterizado por constrangimentos à realização da atividade, que se materializavam, por exemplo, em falta de recursos e condições de trabalho insuficientes. Estes constrangimentos apareceram nos discursos dos participantes como dificultadores para a gestão do tempo – de duração dos atendimentos; de espera dos usuários na unidade; de análise e conclusão do processo –, das metas de produção e da qualidade do trabalho.

Nosso interesse é, então, compreender como estes servidores, em fase anterior à digitalização, conseguiam gerir o tempo e as metas, ao mesmo tempo em que asseguravam a qualidade do serviço prestado. Qualidade esta cujas dimensões precisam ser exploradas do ponto de vista da atividade, muito mais do que restrita aos critérios de avaliação definidos pela instituição.

As crônicas da atividade, construídas a partir dos registros das observações e integrando extratos de verbalizações simultâneas (Rabardel, Carlin, Chesnais, Lang, Le

Joliff & Pascal, 1998; Zara-Meylan & Volkoff, 2017), serão o ponto de partida para compreendermos o trabalho real dos analisadores de benefícios. Elas permitem perceber o engajamento destes trabalhadores para assegurar a qualidade do serviço, dando visibilidade à distância entre o quadro prescrito do trabalho e aquilo que, em condições reais, era possível ou necessário fazer.

4.2.2. Um olhar para o trabalho real a partir das crônicas da atividade

Foram realizadas observações da atividade de três servidores em contexto de atendimento presencial, acompanhadas de verbalizações simultâneas. As verbalizações foram fundamentais para evidenciar os raciocínios envolvidos nas tomadas de decisão e as estratégias desenvolvidas pelos servidores na gestão do meio ambiente de trabalho. Com um destes servidores, no entanto, não foi realizado registro de áudio (a pedido do próprio participante), e não conseguimos realizar entrevista, nem antes e nem depois da observação. Como os registros destas observações não puderam ser validados em articulação com o discurso mais detalhado do trabalhador, optamos por apresentar as crônicas apenas dos outros dois participantes.

A primeira crônica (Figura 6, p. 83) corresponde à atividade de AB 1, 53 anos, servidor do INSS há 31 anos, e analisador de benefícios na APS 1 há 16 anos, onde era responsável pelo atendimento aos requerentes de todos os tipos de aposentadorias e benefícios para a família¹⁷. Com este servidor foi realizado apenas este período de observação, decorrido no dia 06/09/2017. O registro está organizado em dois momentos, interrompidos por uma pausa: o primeiro teve duração de 35 minutos; o segundo com duas horas de duração.

A segunda (Figura 7, p. 84) sistematiza o curso da atividade da servidora AB 2, 62 anos, 44 anos de trabalho no INSS, mas apenas há seis anos como analisadora de benefícios na APS 1, onde é responsável pelo atendimento aos requerentes de benefícios por incapacidade (auxílio-doença e auxílio-acidente)¹⁸. Trata-se de um atendimento

¹⁷ Aposentadoria por idade (urbana e rural), aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria especial, aposentadoria por invalidez, salário-maternidade (urbano e rural), salário-família, auxílio-reclusão e pensão por morte (urbana e rural).

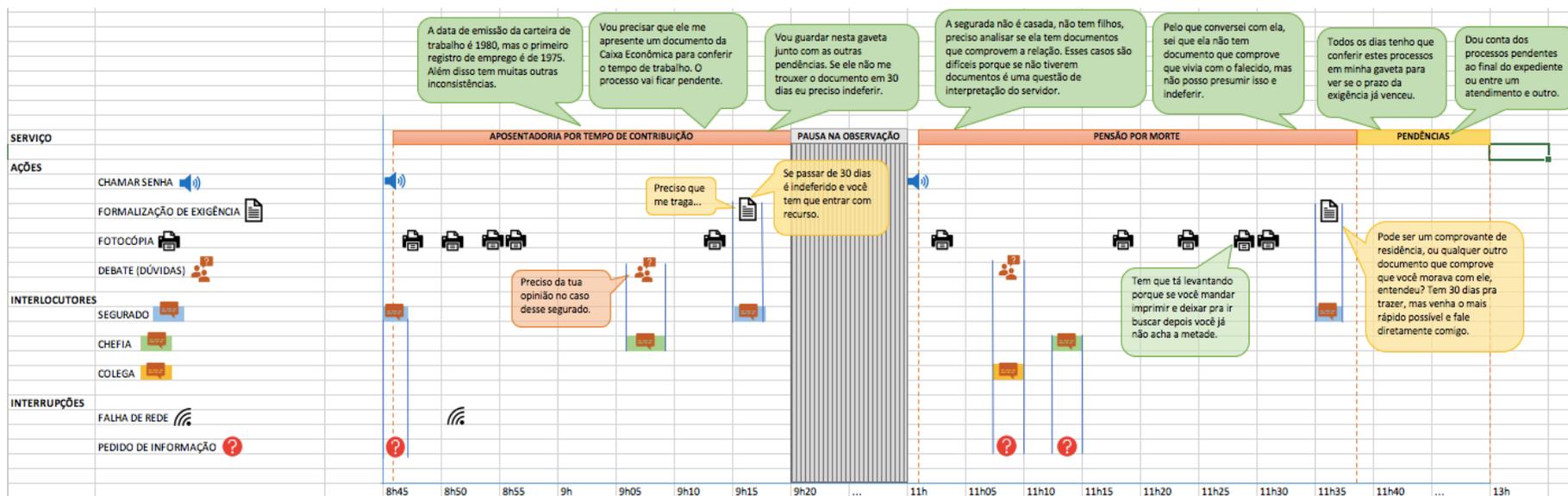
¹⁸ Além da crônica aqui apresentada, foi realizado um segundo momento de observação com esta servidora, em outro dia da semana. Nesta ocasião, houve problemas com o computador de AB 2, e ela precisou alternar entre o uso do seu computador e o computador de outro guichê. Este constrangimento, além de ter prejudicado o acompanhamento da atividade, representa uma situação que foge da dinâmica normal de trabalho, motivos pelos quais optamos por não apresentar aqui uma sistematização desta segunda observação.

diferenciado, tendo em vista que a decisão pelo deferimento deste tipo de benefício dependia da avaliação realizada pelo médico perito, que atestava a incapacidade do requerente para o trabalho. A servidora, neste caso, era responsável pelo tratamento das informações nos sistemas técnicos e a avaliação sobre o cumprimento dos requisitos para o recebimento do subsídio pelo requerente (e.g., tempo de contribuição, carência). Este atendimento tinha a duração máxima prescrita de 15 minutos, sendo o requerente encaminhado para a avaliação pericial em seguida. Após a avaliação médica, o processo retornava para a servidora analisadora, que devia então proceder com sua conclusão e encaminhamento para arquivamento.

Com esta servidora, foram realizados dois períodos de observação: o primeiro no dia 04/09/2017, com duração total de uma hora (período ao qual corresponde a crônica apresentada); e o segundo no dia 06/09/2017, com duração de duas horas e 25 minutos. A escolha por apresentar neste estudo apenas o primeiro período de observação justifica-se pelo fato de que, no dia 06/09 o computador de uso da servidora falhou no decurso da atividade e precisou ser substituído. Ela, então, precisou utilizar a máquina de outro colega, deslocando-se continuamente de um a outro guichê de atendimento. A observação acabou por se distanciar bastante de um dia comum de trabalho.

Identificamos, em cada uma das crônicas, os *serviços* atendidos pelos analisadores – aposentadoria por tempo de contribuição e pensão por morte no caso do servidor AB 1, e auxílio-doença para a analisadora AB 2; as principais *ações* realizadas pelos operadores no decurso dos atendimentos – chamar senha, formalização de exigência, fotocópia, registro de início e fim do atendimento, e debates (entre o servidor e a chefia ou colegas face a situações de dúvidas e incerteza sobre como proceder); os *interlocutores* das comunicações realizadas pelo analisador em diferentes situações – segurado, chefia e colegas; e as *interrupções* identificadas – falhas na rede de internet, ou pedido de informação de segurados, colegas ou chefia. Extratos de verbalizações simultâneas foram incorporados às crônicas da atividade. Os balões de cor verde referem-se às falas direcionadas para a pesquisadora; os de cor amarela são extratos das comunicações realizadas com os segurados; e os de cor rosa indicam conversas com os colegas ou chefias.

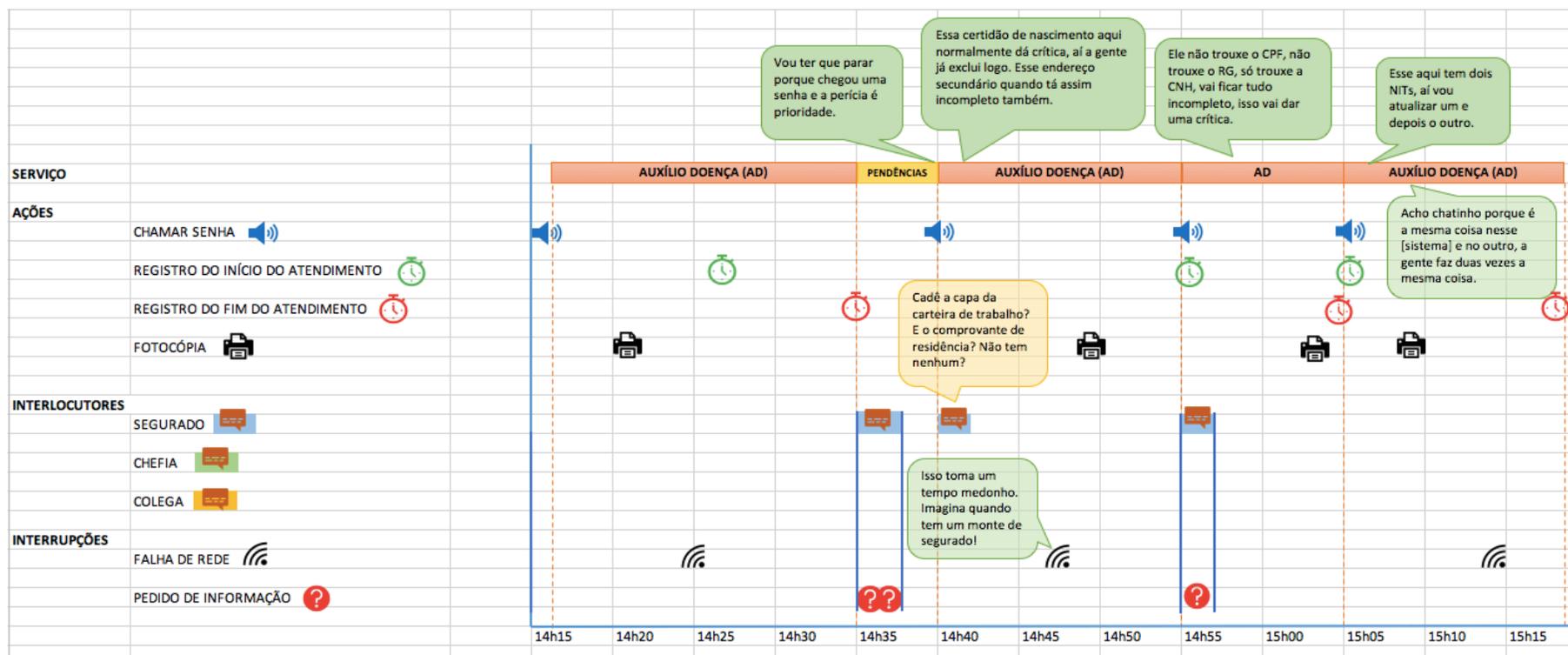
Figura 4. Crônica da atividade: servidor AB 1 (APS 1)



Notas explicativas:

A crônica apresentada se refere à observação realizada no dia 06/09/17, e corresponde ao tempo total de duração da observação. Na observação da atividade de AB 1, detalhes sobre a sua interação com os diferentes sistemas informáticos utilizados acabaram por não ser registrados face à impossibilidade de a pesquisadora sentar-se ao lado do servidor durante o atendimento (por falta de espaço). Também com relação às falhas na rede de internet algumas situações podem ter ficado sem registro. Na figura, aparece apenas aquela que foi explicitada pelo servidor em uma das comunicações dirigidas à pesquisadora. A pausa identificada entre um e outro atendimento deveu-se à falta de um dos segurados agendados (período durante o qual o servidor se ausentou do guichê), seguido da necessidade da própria pesquisadora de se ausentar para realizar entrevista com outro participante. No curso do primeiro atendimento, o servidor faz referência à Caixa Econômica Federal, instituição financeira sob a forma de empresa pública do Brasil.

Figura 5. Crônica da atividade: servidora AB 2 (APS 1)



Notas explicativas:

A crônica se refere à observação realizada no dia 04/09/2017, e corresponde ao tempo total de duração da observação.

A observação da atividade de AB 2 pôde ser realizada mais de perto, com a pesquisadora sentada ao lado da analisadora no guichê de atendimento. Isto pode explicar a maior quantidade de situações de falhas na rede de internet identificadas. Estas falhas forem registradas sempre que a demora no tempo de resposta ou queda dos sistemas eram comentadas pela servidora.

A analisadora faz referência aos seguintes documentos:

- CPF – Cadastro de Pessoa Física
- RG – Registro Geral
- CNH – Carteira Nacional de Habilitação
- NIT – Número de Identificação do Trabalhador

As crônicas já nos fornecem pistas sobre algumas condições que constroem a atividade dos analisadores de benefícios, face às quais eles precisavam dar respostas a fim de melhor fazer seu trabalho. Falhas na rede de internet e interrupções no decurso da análise, por exemplo, foram identificadas nas duas ocasiões. Para além disso, situações de apresentação de documentação incompleta ou inconsistente, bem como duplicidade nas informações constantes nos sistemas (como o caso do segurado que tem dois números de identificação – NIT) apareceram como imprevistos a serem geridos pelos analisadores e que interferiam no tempo de atendimento e de análise do requerimento.

O servidor AB 1 se deparou, no decurso do primeiro atendimento, com uma situação face à qual não sabia responder, e precisou recorrer ao suporte da chefia para sustentar sua tomada de decisão. Outra situação de debate sobre o trabalho, desta vez com um colega analisador, foi identificada no decorrer do segundo atendimento. Neste caso, registrada como uma interrupção para AB 1, por ter partido de uma necessidade de orientação do outro servidor.

A servidora AB 2, por sua vez, fez referência, ao final do segundo atendimento, à comunicação ineficiente entre os sistemas CNIS e SABI, quando comentou sobre a necessidade de repetição de procedimentos, sugerindo limites na concepção dos sistemas técnicos utilizados.

No decurso da observação dos dois analisadores foram identificadas atividades de tratamento de pendências, geridas pelos servidores ao final do expediente de trabalho, ou entre um e outro atendimento, embora sempre priorizando os agendamentos, assegurando um menor tempo de espera dos segurados na agência.

Os relatos dos demais servidores participantes complementam esta primeira aproximação à atividade dos analisadores em contexto de atendimento presencial. Seguiremos, assim, com a apresentação dos resultados das análises temáticas conduzidas, que adicionam elementos para situar a dinâmica do sistema de atividade e ajudam a esclarecer as decisões tomadas pelos analisadores e as estratégias por eles desenvolvidas no decurso da atividade.

4.2.3. Constrangimentos e recursos para a gestão do tempo e das metas

A análise temática dos conteúdos das entrevistas e verbalizações (Braun & Clarke, 2006) resultou na identificação de quatro grandes dimensões que influenciavam a gestão do tempo e das metas de produção em contexto de atendimento presencial aos requerentes de

benefícios. Três delas representam constrangimentos a esta gestão, e uma é percebida como recurso pelos servidores analisadores de benefícios (Figura 8).

A organização das categorias temáticas considerou tanto a importância dada a estes fatores no discurso dos servidores e gestores – extraídos das entrevistas e verbalizações simultâneas às observações – como também levou em consideração os registros das observações realizadas pela pesquisadora. Assim, as falhas na rede de internet, por exemplo, além de terem sido referidas pelos servidores durante a entrevista, foram observadas e registradas pela pesquisadora durante as observações, como evidenciado nas crônicas da atividade. O mesmo foi observado quanto à quantidade de deslocamentos para acesso à impressora, ou à quantidade de interrupções durante o trabalho de análise.

Figura 6. Mapa temático: constrangimentos e recursos para a gestão do tempo e das metas de produção



A Tabela 4 apresenta a descrição de cada uma das subcategorias temáticas, e as exemplifica por meio de extratos de discursos ou registros de observações¹⁹.

¹⁹ Os extratos provenientes de registros de observações da atividade são identificados. Todos os demais provêm das entrevistas individuais realizadas com os participantes.

Tabela 4. Descrição das categorias do mapa temático: constrangimentos e recursos para a gestão do tempo e das metas

Categories	Subcategorias	Descrição	Extratos
Condições de trabalho insuficientes	Capacidade operacional menor que a demanda	A capacidade operacional das unidades é percebida como insuficiente face à demanda de atendimento. Tem-se como consequência longas filas virtuais de espera que precisam ser geridas, sobrecarga de trabalho em casos de ausência de servidores atendentes ou quando é grande o número de segurados que comparecem para atendimento não agendado.	<i>As agências normais estão marcando pro meio de setembro, aqui está marcando pro fim de outubro a perícia médica. Porque a gente teve um problema, o médico se afastou por motivo de saúde, remarcou meio mundo de gente, outro médico entrou de férias, a gente tem outro médico entrando de férias agora essa semana. Então a gente fica numa situação calamitosa (Gestor Local – GL 1; APS 1).</i> <i>Em dois anos a agência ficou com seis servidores a menos. Próximo ano há a possibilidade pelos menos outros seis se aposentarem. Não é aumento de demanda, mas diminuição da força de trabalho (GL 5; APS 4).</i>
	Layout inadequado para o atendimento	Os guichês de atendimento não são separados da sala de espera dos usuários, o que resulta em constantes interrupções no decorrer dos atendimentos realizados pelos analisadores.	<i>Você está ali atendendo, aí chega um, chega outro, aí interrompe... olha, tem situações que interrompe umas cinco, seis vezes o atendimento de uma aposentadoria. É horrível! (Analisador de Benefícios - AB 8; APS 4).</i>
Recursos técnicos/ materiais insuficientes ou inadequados	Inadequação na concepção dos sistemas	As falhas percebidas incluem as atualizações mal planejadas dos sistemas informáticos, não acompanhadas da atualização dos manuais ou de processo formativo para os servidores. Estes referem sistemas pouco intuitivos, cujo domínio é adquirido pela experiência; bem como comunicação insuficiente entre os sistemas, exigindo por vezes a repetição dos mesmos procedimentos.	<i>O SABI não é um sistema muito fácil de trabalhar. Se você pega experiência, é rapidinho. Mas se você não tiver experiência, se você hoje, nova servidora, fosse entrar no SABI, se eu botar um manual do seu lado você não faz (GL 1; APS 1).</i> Registro de observação (AB 2; APS 1): “A servidora reclama por ter que fazer a mesma coisa nos dois sistemas. Acessa primeiro o CNIS, atualiza os dados, depois vai ao SABI e atualiza as mesmas informações”.
	Falhas na rede de internet	A rede de internet foi referida como insuficiente, resultando em quedas nos sistemas durante o atendimento ou demora no tempo de resposta.	<i>Normalmente tem dado problema lá no sistema, queda no sistema, não se consegue acessar. (...) aí nós ali temos que dar uma satisfação, inventar outra coisa ali naquela hora, fazer outra coisa pra amenizar o sofrimento dele [cliente] em relação a essa demora (AB 8; APS 4).</i>
	Falta de equipamentos/ materiais	Os servidores deram ênfase ao número insuficiente de impressoras face à demanda de fotocópias e	<i>Servidor - A gente tem duas impressoras para parece que 19 atendentes. (...) Muitas vezes a gente imprime e quando vai lá pegar já não tá mais lá o papel, alguém foi e pegou por engano.</i>

		impressões que precisam ser feitas para a formalização do processo.	<p><i>Pesquisadora – E todo atendimento tem impressão para fazer?</i> <i>Servidor – Todo! É cópia de processo, guias de pagamento, o cadastro em si, os acertos que a gente faz, tudo! (AB 1; APS 1).</i></p>
Constrangimentos processuais	Variabilidade e complexidade das situações	Inclui as referências sobre a grande variabilidade das situações encontradas e complexidade do trabalho, associadas a dificuldades no cumprimento dos tempos prescritos para o atendimento de cada serviço.	<p><i>Normalmente existe muito a questão da extemporaneidade²⁰, existe muito a questão de você estar tratando vínculos em aberto que não fecham, isso é muito comum (GL 1; APS 1).</i></p> <p><i>A questão de atendimento é uma coisa que não é muito didática, não é muito prático marcar acerto de tempo, e tem coisa que varia muito (AB 1; APS 1).</i></p> <p><i>Servidor - Eu acredito que poucos servidores lá na APS estão largando²¹ na hora certa. Sempre passa uns 10 minutos, a uma hora.</i> <i>Pesquisadora – Por que normalmente passa do horário?</i> <i>Servidor – Passa porque é muito coisa. Numa situação dessa (...) protocola e fica já a demanda pra outros dias.</i> <i>Pesquisadora – Por exemplo, se chega um benefício que você sabe que vai demorar, e você já está encerrando seu expediente, você protocola e deixa em aberto pra concluir em outro momento, é isso?</i> <i>Servidor – Em outro momento. Porque tu imaginas uma pensão, cheio de criança?! (AB 8; APS 4).</i></p>
	Necessidade de formalizar exigência	A formalização de exigência é referida como uma situação comum. O tempo de conclusão do processo passa a depender, neste caso, do retorno do requerente à agência com a documentação.	<p><i>Tem também problemas aqui com pessoas que perdem carteira profissional, aí não tem como comprovar os dados, aí depende de ir à Caixa²² pegar um extrato, ou no Ministério do Trabalho. Quando fica nessa situação a gente tem que abrir uma exigência pra 30 dias, aí tem que aguardar que eles tragam... (...) A gente não pode indeferir antes dos 30 dias. Às vezes ele não vem depois dos 30 dias, a gente aguarda e indefere, mas antes disso a gente não pode fazer, ficamos amarrados (AB 1; APS 1).</i></p>

²⁰ A pendência de extemporaneidade ocorre quando o empregador demora mais de 90 dias para registrar o trabalhador no CNIS, sendo tal vínculo identificado como extemporâneo. Neste caso, é necessário a comprovação de que o vínculo realmente se iniciou no dia registrado em sua Carteira de Trabalho.

²¹ “Largar” é um termo regional que se refere a saída do trabalho após o fim o expediente.

²² Referência à Caixa Econômica Federal, instituição financeira sob a forma de empresa pública do Brasil.

	Dependência de outros setores	Relatos de demora na resposta quando os processos são encaminhados para análises de outros setores (externos à APS) ou em casos de dificuldades/ dúvidas com relação aos sistemas que precisam ser dirimidas pelo setor de suporte.	<p><i>A gente tem uns processos aqui que estão pendentes lá no setor de reconhecimento, o SST²³, que está há um bom tempo atrasando o serviço da gente. Porque a gente pega os processos, tem que cadastrar os períodos especiais para encaminhar para eles analisarem, e a gente tem muita dificuldade com esse retorno (AB 1; APS 1).</i></p> <p><i>Pesquisadora – Quais as principais dificuldades do seu trabalho?</i> <i>Servidora – São as críticas²⁴ mesmo, tipo essa que a gente teve que mandar pro suporte, que eles não respondem logo, como você vê tem mais de 15 dias que esse segurado está com essa pendência, e a gente não tem muito o que fazer (Verbalização simultânea à observação; AB 2; APS 1).</i></p>
Suporte do coletivo	Suporte técnico	O suporte dos gestores e demais colegas de trabalho aparece como importante recurso no auxílio à tomada de decisão em casos de incerteza sobre os procedimentos.	<p>Registro de observação (AB 1; APS 1): “Ele diz que o caso que está atendendo é pensão por morte. O segurado não é casado, não tem filho, ele precisa analisar se ele tem documentos que comprovem a relação. (...) Ele diz que esses casos são dos mais difíceis, porque se não há documentos comprovativos é uma questão de interpretação do servidor. Ele diz que nos casos em que tem dúvida, sempre discute com o chefe de benefício”.</p> <p><i>Pesquisadora - Quando você está fazendo um atendimento, se você tem uma dúvida sobre como proceder, como você soluciona isso?</i> <i>Servidor – Essas dúvidas às vezes a gente recorre ao colega, recorre ao vizinho lá (AB 8; APS 4).</i></p>
	Estratégias coletivas	O suporte do coletivo também aparece em termos de estratégias desenvolvidas coletivamente para gerir o tempo de trabalho e as metas de produção.	<p><i>Eu vou te falar os tipos de ferramentas que a gente usa pra poder facilitar esse tempo. (...) a gente faz antecipação de serviço (...) então esse pessoal de outubro geralmente a gente já atendeu quase a metade (...) a gente vem trabalhar aos sábados, que não é comentado, servidor vem atender aos sábados. Então isso faz com que a gente fique no meio termo do atendimento, que não é correto. Isso pra mim a gente está fazendo um serviço que não é correto, entendeu? (...) a gente tem que fazer tudo isso pra poder bater a meta. E é como eu falo sempre, eu não sei até que ponto a gente vai conseguir fazer isso (AB 1; APS 1).</i></p>

²³ O Serviço de Saúde do Trabalhador – SST tem a competência de atestar a exposição do trabalhador a agentes nocivos à saúde, o que lhe garante o direito à aposentadoria especial.

²⁴ Situação em que o sistema identifica qualquer dado incorreto, incoerente, ou ausência de informação fundamental, o que impede o avanço dos procedimentos.

Os resultados, articulados com o que foi possível perceber a partir das crônicas da atividade, colocam em evidência a combinação de diferentes condições técnicas e organizacionais que precisavam ser geridas pelos analisadores nas unidades de atendimento presencial do INSS. Algumas destas condições eram próprias à natureza do serviço e à organização do processo de trabalho (representadas na categoria de *constrangimentos processuais*); outras eram decorrentes de deficiências nas condições materiais que deveriam ser disponibilizadas para os servidores (incluídas nas categorias *condições de trabalho insuficientes e recursos técnicos/materiais insuficientes ou inadequados*).

A variabilidade e complexidade do trabalho puderam ser confirmadas nas crônicas da atividade apresentadas, e as entrevistas reforçaram que o imprevisto acaba por ser bastante comum. O servidor AB 1, por exemplo, precisou, em seus dois atendimentos, formalizar exigências por falta de documentos suficientes para a análise do requerimento.

No caso de AB 2, em dois dos quatro atendimentos realizados, também foram referidas situações de documentação incompleta. No segundo atendimento, a servidora questiona o segurado sobre os documentos ausentes; no terceiro, comenta com a pesquisadora que as informações ficariam incompletas, exigindo o tratamento posterior das críticas acusadas pelo sistema. Apesar disto, não foram formalizadas exigências para apresentação de documentos complementares pelos segurados, o que pode ser explicado pelo tipo de atendimento realizado por esta analisadora.

Como referido anteriormente, AB 2 atendia aos requerentes de benefícios por incapacidade, sendo responsável pelo tratamento dos dados cadastrais e de vínculos empregatícios e posterior encaminhamento do segurado à avaliação pericial. O que observamos foi que: diante de situações em que os requerentes não apresentavam todos os documentos necessários para a atualização completa dos dados, a servidora optava – sempre que as informações preexistentes nos sistemas fossem minimamente suficientes para permitir o atendimento pericial – por assegurar a realização da perícia, solicitando, informalmente, que o segurado retornasse posteriormente para apresentar os demais documentos. A arbitragem da servidora quando se confronta com estas situações é exemplificada no diálogo a seguir:

Pesquisadora – Eu percebi que algumas vezes você pediu documentos para o segurado e ele não tinha, trouxe só isto ou aquilo. O que é indispensável e o que se pode deixar passar?

Servidora – Veja só, se ele já tiver um cadastro aqui, aí a gente pode fazer normal a perícia...

Pesquisadora – Só é preciso confirmar com ele os dados e pronto?

Servidora – É, agora se faltar documento mesmo que não tenha como a gente completar o portal, o cadastro no dia, aí ele vai ter que dar um jeito, ou perde a perícia, porque o médico não vai conseguir fazer, ou mesmo que o médico consiga, vai ficar pendente. Aí entre ficar pendente e ele perder a perícia, melhor ficar pendente, né? Agora, um documento que, no cadastro já tem, mas só que na segunda perícia ele não trouxe a carteira profissional, a gente não vai deixar perder a perícia porque não trouxe. (...) Eu faço tudo para não prejudicar o segurado, entendeu? Não abro muito mão não, mas em compensação tento não prejudicar, exigindo coisa demais.

Estratégias de controle do tempo de decisão dos processos em exigência ficaram evidenciadas nos conteúdos das comunicações dirigidas aos segurados pelo servidor AB 1. Ao informar ao requerente o prazo máximo de 30 dias para apresentação da documentação adicional, e enfatizar que o indeferimento implicaria na necessidade de dar entrada em pedido de recurso, o servidor tentava interferir no tempo de retorno do segurado para cumprimento da exigência. A mesma intenção é identificada quando o servidor pede ao segurado que retorne o mais breve possível (não obstante o prazo de 30 dias).

A formalização de exigência implicava em outras tarefas que precisariam ser realizadas pelos analisadores. O tempo de espera pelo retorno do segurado à agência com a documentação solicitada, afinal, não era desprovido de ações por parte do servidor. Isto exigia um acompanhamento diário dos processos pendentes; a conclusão daqueles com os prazos atingidos (o que demandava tempo para realização dos procedimentos de conclusão da análise do direito no sistema PRISMA, elaboração do despacho conclusivo, formalização do processo físico e encaminhamento para arquivamento); ou mesmo o contato telefônico com o requerente como forma de agilizar o cumprimento da exigência.

Assim, a atividade diária dos analisadores acabava por extrapolar aquilo que ficava registrado nos sistemas de gestão – que se resumia ao tempo de duração e à quantidade dos atendimentos previamente agendados que eram realizados. Entre um e outro atendimento, ou ao final do expediente, os servidores precisavam tratar os processos pendentes. É sobre isto que trata o seguinte extrato de entrevista com uma das gestoras participantes.

Servidora [sobre o número insuficiente de servidores para atender a demanda] – A gerência está cansada de saber disso, mas eles veem números, aí depois vem pra mim: “o servidor X só trabalhou duas horas em média”. Eu vejo o servidor o dia todinho sentado na cadeira, a pessoa faz ali um atendimento mais rápido pelo sistema SAT, pra poder a fila andar, pra poder as pessoas saírem da agência, aí claro, quando você vai terminar você não está dentro do sistema SAT, o sistema SAT não está contando suas horas.

Pesquisadora – Por que o que fica registrado é a quantidade de horas de atendimento dentro do sistema?

Servidora – Dentro do sistema.

Pesquisadora – O que se faz fora desse horário registrado no sistema SAT não conta nada?

Servidora – Ele não contabiliza... Ai eles dizem: “Está vendo? Fulano só atende duas horas!”. (...) Eu vou mostrar pra você, eu tenho um processo aqui que eu já fui pra Divisão de Benefícios, e a gente não resolveu! Eu vou botar no sistema SAT ele vai passar três dias, se eu fosse contar de fato no sistema SAT?! “Ah, mas isso é um benefício!”. Não é só um! Eu tenho um ali dentro que eu tenho que incluir todas as remunerações de junho de 94 pra cá. Ai eu tenho mais um que eu abri uma exigência e tenho que lançar o danado no sistema do SST. Ai eu vou, ajeito os vínculos, porque ele trouxe a carteira pra eu ajeitar os vínculos, ajeito os vínculos não sei o quê... aí eu faço isso em que momento? Uma hora de retaguarda? Não dá! Não dá! (GL 1; APS 1).

Ademais, como a decisão pela formalização de exigência implicava também no retorno do segurado à agência em horário não agendado (em qualquer data dentro do prazo previsto de trinta dias), para além da gestão dos atendimentos agendados, o servidor geria constantemente um número imprevisível de atendimentos para cumprimento de exigências.

Com relação à falta de equipamentos/materiais, na crônica da atividade de AB 1 é de ressaltar, nos dois atendimentos, a quantidade de deslocamentos efetuados para acessar a impressora. Na data da observação, havia 10 servidores em atendimento, e apenas um equipamento de impressão disponível. O número de deslocamentos foi justificado pelo servidor como uma forma de evitar o extravio de documentos, que acabavam por se misturar às impressões feitas por outros analisadores. Assim, apesar de aparentemente gastar mais tempo em deslocamentos, o servidor acabava por evitar um constrangimento temporal ainda maior devido à perda de documentos e consequente retrabalho. Tratava-se, portanto, de uma estratégia de adaptação face a um constrangimento da situação real de trabalho.

A atividade de análise de benefícios não pode, portanto, ser resumida a uma justaposição de ações isoladas e dispostas em uma sequência pré-definida, como nos parece sugerir a apresentação do quadro prescrito da atividade (Figura 4, p. 77). Pelo contrário, esta atividade é resultado do engajamento dos trabalhadores na gestão de múltiplas dimensões e quadros temporais (estes definidos pelos prazos processuais estabelecidos na legislação; pelas metas de produção; pelo tempo de resposta dos sistemas informáticos; e até mesmo pela quantidade de usuários à espera de atendimento na agência).

Assim, no decurso de um atendimento, os analisadores precisavam gerir os constrangimentos e os recursos do ambiente, na tentativa de equilibrar as diferentes exigências e construir a qualidade do trabalho, respondendo às tensões que se colocavam no sistema de atividade por meio do desenvolvimento de estratégias de regulação. Para compreender estas estratégias é necessário, antes, conhecer a percepção dos trabalhadores

entrevistados sobre a qualidade do serviço prestado, identificando as dimensões associadas ao conceito de *trabalho bem feito*.

4.2.4. Trabalho bem feito: conceito, constrangimentos e recursos

Organizamos o discurso dos trabalhadores participantes em três grandes categorias que refletem sua percepção sobre a realização de um trabalho bem feito: (1) Garantir a conformidade entre o direito do requerente e a prestação requerida; (2) Garantir a celeridade no atendimento à demanda; e (3) Acolher e orientar bem o segurado.

Figura 7. Mapa temático: conceito de trabalho bem feito



As categorias e suas descrições são sistematizadas na Tabela 5, e exemplificadas por meio de extratos de narrativas dos servidores participantes.

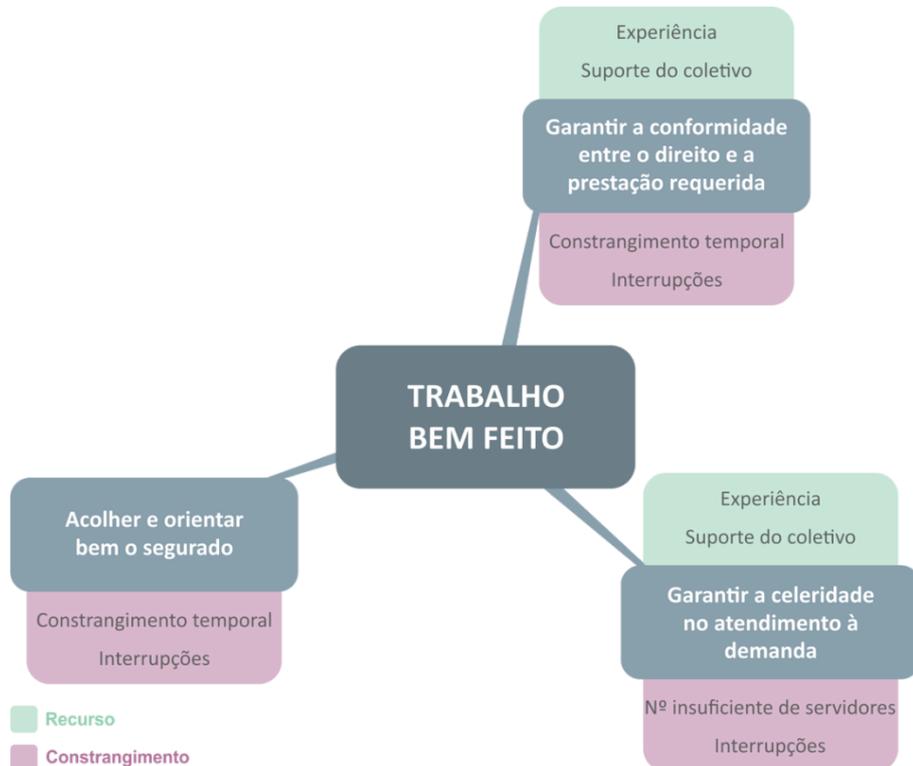
Tabela 5. Descrição das categorias do mapa temático: conceito de trabalho bem feito

Categorias	Descrição	Extratos
<p>Garantir a conformidade entre o direito e a prestação requerida</p>	<p>Inclui os relatos dos participantes sobre os procedimentos que precisavam ser realizados e os cuidados que deveriam ser tomados para se fazer uma análise correta, ou seja, ser capaz de tomar a decisão acertada quanto à existência ou não do direito ao benefício, além de assegurar o valor correto do subsídio.</p>	<p><i>Você precisa fazer um cadastro bem feito. Quando você for atender uma pessoa você lembre que aquilo ali é a vida dela, você está tratando da vida dela, então todos os vínculos devem ser bem tratados de acordo com as normas e a legislação vigente, porque senão você está arriscando a errar com a pessoa e ela pagar por um erro que foi seu (GL 1, APS 1).</i></p> <p><i>É preciso ter muito cuidado com a documentação, analisar a documentação, acertar todos os dados cadastrais, para daí em diante você começar a habilitar o benefício. Até chegar à habilitação do benefício a gente tem que fazer todo aquele procedimento de acertar dados cadastrais, de acerto de vínculos, então isso leva um bom tempo (AB 1, APS 1).</i></p>
<p>Garantir a celeridade no atendimento à demanda</p>	<p>A percepção de qualidade do serviço associada à celeridade no atendimento à demanda foi inferida a partir das referências às preocupações e estratégias desenvolvidas para gerir a fila de espera virtual, os tempos de espera dos requerentes na agência, ou os tempos de decisão dos processos.</p>	<p><i>... as pessoas já são muito sacrificadas. E ficar rodando, esperar cinco meses... eu acho que essa fila virtual é um absurdo. Você ficar cinco meses pra fazer um atendimento, entendeu? (AB 1, APS 1).</i></p> <p><i>O TMD a gente até alcança, porque os nossos concessionários são muito bons, muito bons mesmo. Então é muito comum eles concederem na hora, entendeu? E todo nosso atendimento é voltado pra que eles concedam na hora. A gente organiza a agência de forma que eles são as prioridades (GL 1, APS 1).</i></p>
<p>Acolher e orientar bem o segurado</p>	<p>A qualidade do atendimento aparece associada, também, à gestão da relação com o segurado e envolve ser capaz de prestar todas as informações necessárias e orientá-lo adequadamente sobre os procedimentos a seguir.</p>	<p><i>O cliente está lá, às vezes não lê, não entende... se eu fizer alguma coisa eu faço anotações pra ele, porque se você falar agora daqui a pouco eu esqueço, imagina ele lá que já vem debilitado naquela situação. Ai eu anoto, isso aqui, o que é necessário. (...) Eu não sei se por falta de tempo, eu não sei o porquê, mas a gente deveria ter mais paciência com o nosso cliente. (...) Porque é o seguinte: eu muitas vezes vou ao médico, se o médico me deixar à vontade eu fico pensando “vou dizer que tenho isso e isso...”. Se ele não me deixar à vontade eu só faço duas perguntas a ele, faria 10, só faço duas. A mesma coisa é a gente com o nosso cliente, a gente tem que explicar pra ele tudinho (AB 8, APS 4).</i></p>

A julgar pelos indicadores de avaliação do trabalho no âmbito das agências (Figuras 3 e 4 pp. 75 e 77) – voltados para o monitoramento dos tempos de espera e duração dos atendimentos, de decisão dos requerimentos ou de quantidade de processos pendentes de conclusão – havia uma clara prioridade da instituição com a celeridade no atendimento à demanda como critério de qualidade do serviço prestado pelo INSS. Sobre a conformidade entre o direito e a prestação requerida, embora se esperasse, como é óbvio, que os analisadores fossem capazes de dar a resposta certa sobre o direito do requerente, inexistia um acompanhamento regular da qualidade das análises processuais, e mesmo os indicadores referentes aos recursos judiciais e pedidos de revisão por parte dos requerentes não geravam avaliações e diagnósticos sobre os problemas de qualidade. Por outro lado, as análises conduzidas permitiram perceber que, para os analisadores, assegurar uma análise correta do direito e prestar uma orientação adequada aos segurados eram dimensões tão importantes quanto a celeridade no atendimento à demanda.

A Figura 10 apresenta a sistematização dos constrangimentos e recursos que, de acordo com o discurso dos participantes, interferiam mais diretamente em cada uma das dimensões da qualidade identificadas.

Figura 8. Mapa temático: constrangimentos e recursos para o trabalho bem feito



Os servidores referiram que uma análise correta envolvia, para além dos conhecimentos sobre a legislação e os procedimentos para cada tipo de benefício, o tratamento adequado dos dados pessoais e de vínculos empregatícios no sistema CNIS. Isto porque estas informações migravam automaticamente para o PRISMA²⁵, sistema que atestava os requisitos necessários para o recebimento do benefício, além de calcular o valor do subsídio devido.

Embora a análise do direito propriamente dita fosse suportada por um sistema de auxílio à tomada de decisão²⁶, isto não significa que a atividade dos analisadores se reduzisse à inserção de dados nos sistemas informáticos. De fato, a variabilidade das situações encontradas, a complexidade da legislação e os próprios limites dos sistemas exigiam raciocínio e tomada de decisão por parte dos analisadores. As observações da atividade conduzidas permitiram constatar que face a situações incomuns ou imprevistos, os analisadores mobilizavam sua experiência pela comparação com situações passadas semelhantes, recorriam a pesquisas à legislação e orientações internas, bem como ao coletivo de trabalho para sustentar a tomada de decisão.

É o caso, por exemplo, das situações de debates sobre o trabalho que identificamos no decurso da atividade do servidor AB 1. Ou ainda, da ocasião em que este analisador, em seu segundo atendimento, se referiu ao trabalho de interpretação e posicionamento do analisador na ausência de documentos suficientes para a análise do direito.

Também a servidora AB 2 referiu situações às quais não sabia como responder. Requerimentos que exigiam maior esforço de interpretação e análise eram deixados pendentes para serem tratados em momento posterior, quando pudesse pesquisar e estudar a legislação pertinente. No diálogo abaixo, fica clara a intenção de esgotar todos os recursos antes de tomar uma decisão que acabasse por ser desfavorável ao segurado, mesmo que para isso o tempo de conclusão do processo tivesse que ser estendido.

Segurada - E esse aqui, olhe, ele diz, porque eu anoto a criticazinha aqui em cima, tá vendo? "Data do início da doença anterior ao ingresso..." Ai esse eu deixei para analisar, para ver se era isso mesmo, mas quando dá isso não tem outro jeito não... mesmo assim eu deixo aqui para não jogar logo pro arquivo e não perder de vista, sabe?

²⁵ Em algumas situações, como foi possível perceber durante as observações da atividade, é necessária a inserção de informações diretamente no sistema PRISMA. Estas situações parecem decorrer de falha na comunicação entre os dois sistemas, ou de limites na sua concepção por não acompanharem as mudanças nas legislações.

²⁶ O sistema PRISMA foi avaliado de forma muito positiva e associado à sensação de segurança pelos analisadores, por diminuir a possibilidade de erro na concessão dos benefícios.

Pesquisadora – E esse você está deixando pra resolver quando?

Segurada – Quando eu tiver mais paciência, entendeu?

Pesquisadora – Por que precisa de uma análise mais apurada, é isso?

Segurada – Mais detalhada, é. Mesmo que eu saiba que não tem jeito, mas quem sabe posso achar uma brecha, né?

O *constrangimento temporal* para cumprimento da duração do atendimento e as constantes *interrupções* apareceram como principais constrangimentos para assegurar a conformidade entre o direito e a prestação requerida, aumentando a possibilidade de erros no tratamento das informações ou na análise do requerimento. Os extratos a seguir são representativos destas dificuldades.

Servidora – [aqui na agência] a gente tem uma diversidade muito grande, então é muito comum aqui você aposentar alguém com mais de um salário mínimo, não chega a dois, três, mas entre um e dois é comum. Aí se você não ajeita aquele cadastro, o que é que acontece? Essa pessoa passa pelo mínimo, mas em compensação “e o meu salário?”, aí tome revisão, retrabalho, porque você não fez um cadastro adequadamente.

Pesquisadora – Que é a questão de colocar no sistema todos os vínculos que ele já teve pro cálculo ser correto?

Servidora – Isso, não apenas todos os vínculos que ele já teve, como verificar se as remunerações estão adequadas. É muito comum a gente encontrar, por exemplo: (...) a empresa só pagou uma contribuição e ele [o segurado] tem os contracheques (...) aí ele ganhava, sei lá, três, quatro salários, mas você não inclui nada, se você não inclui, ele conta como zero. Só que quando ele vai fazer o cálculo, (...) que faz a média aritmética dos 80% maiores salários de contribuição, então aquele valor não está contabilizando, aí ele vai sentir falta, claro. Aí quer dizer, você acabou prejudicando mais uma vez o cidadão, por quê? Porque você quer velocidade, porque você quer índice, você quer meta e, no entanto, você prejudica aquela pessoa pro resto da vida.

E – Então é um tempo irreal pra uma pessoa que vem com muitos vínculos?

S – Olhe, nem com um! Nem com um vínculo! Eu vou falar pra você: houve uma pessoa que veio aqui se aposentar, ele tinha três vínculos. Três vínculos! Um vínculo de 84 até hoje e dois outros vínculos anteriores. Você sabe quanto tempo custou pra organizar isso aí? Meia hora no mínimo, no portal [CNIS]! Foi meia hora só de portal (GL 1, APS 1).

Imagina, você tem um benefício, uma aposentadoria daquelas, você não só tem três vínculos, você tem seis, sete, você está olhando o computador, olhando datas, fazendo conta e tal, aí chega uma pessoa e acha que você não está fazendo nada porque você SÓ está olhando pro computador, aí chega e faz “minha filha, você sabe por que minha ficha está demorando tanto?” (GL 1, APS 1).

Os discursos sugeriram que as *constantes interrupções* também se relacionavam negativamente com a *celeridade no atendimento à demanda*, por obrigarem a pausas e exigirem tempos de recuperação para retornar à atividade, implicando em maior tempo de

duração de cada atendimento. Esta exigência foi identificada, por exemplo, durante a atividade da servidora AB 2²⁷. Na ocasião de uma das interrupções registradas na crônica da atividade (Figura 7, p. 84), travou-se o diálogo a seguir:

Registro de observação (AB 2, APS 1) [Uma segurada interrompe a servidora para perguntar por que a senha dela ainda não foi chamada. A servidora explica que a chamada pelo painel se dá de acordo com o serviço, não necessariamente seguindo a sequência numérica].

Pesquisadora – Acaba que tem muitas dessas interrupções, não é?

Servidora – É. E quando chega de mansinho assim, aí dá para você ainda levar numa boa, mas quando chega numa ignorância, reclamando, gritando, aí o sangue sobe, se você não tiver controle você despenca.

Pesquisadora – E essas interrupções atrapalham a sua concentração?

Servidora – Atrapalham. Porque (...) aí eu tenho que parar, e quando eu estou muito agoniada para terminar, que o médico está esperando, muitas vezes o médico vem cobrar mesmo, entendeu?

No entanto, foi o *número insuficiente de servidores* face à demanda por serviços nas agências do INSS o principal fator referido pelos participantes quanto à dificuldade em garantir a celeridade no atendimento. A quantidade insuficiente de analisadores implicava em disponibilização de um número reduzido de vagas para o requerimento inicial de benefícios, dificultando a gestão da fila de espera virtual e dos indicadores Tempo Médio de Agendamento Ativo – TMAA e Tempo Médio de Espera do Atendimento Agendado - TMEA. Os extratos que seguem tratam deste constrangimento e sugerem consequências em termos de sobrecarga de trabalho.

A gente hoje está trabalhando com uma agenda que não tem como ser... tem que pensar no servidor. Eu acho que o servidor tem que ser um pouco mais cuidado, entendeu? A gente já tem agenda pra fevereiro, para tirar férias, uma coisa, quem adoecer não tem como fechar a agenda. Eu acho que esse atendimento, o cuidado com o atendimento começa muito por aí (AB 1, APS 1).

A nossa agência é bem diurna, sete horas a fila está lá, então as pessoas entram, querem atendimento, querem celeridade, e não tem servidor na quantidade que precisaria para dar celeridade. Eles dizem que a gente está acima da quantidade de servidores ideal, mas eu não acho isso, porque não tem condições, não tem (GL 1, APS 1).

Por último, o *constrangimento temporal* e as *interrupções* também se relacionavam negativamente com a necessidade de *acolher e orientar bem o segurado*. Podemos afirmar

²⁷ Pausas e tempos de recuperação devidos a interrupções também foram registrados nas observações da atividade de servidores que realizam análise digital de benefícios em agências de atendimento, participantes na segunda etapa de recolha de dados.

que a atividade dos analisadores de benefícios carregava também uma dimensão educativa, pois eram eles os principais disseminadores de informação sobre os direitos e benefícios previdenciários e assistenciais operacionalizados pelo INSS. Esta dimensão da atividade exigia a capacidade de identificar o nível prévio de informação dos segurados e reconhecer também seu nível cognitivo, a fim de melhor ajustar a linguagem técnica e garantir a compreensão adequada das informações. Esta gestão da relação com o requerente também demandava tempo, e sua qualidade era constrangida pela exigência de cumprimento da duração prescrita para cada atendimento. Quanto às interrupções, estas foram referidas como fonte de estresse para os analisadores, com impactos negativos para a gestão da relação com os segurados. Os extratos a seguir são exemplificativos destas discussões.

A gente tem que ter muito cuidado com atendimento do LOAS, é um pessoal complicado, às vezes não entende (AB 9, APS 4).

Quem está de fora diz “não, você tem uma hora pra atender o benefício”. Tudo bem, a gente tem uma hora, mas a gente também tem imprevistos que acontecem com o cidadão e ele precisa de um suporte (AB 1, APS 1).

Isso é um estresse pro servidor! Isso é um estresse muito alto pro servidor. Ai o servidor, das duas uma, ou ele não quer mais saber daquele segurado e aí aquela empatia necessária pro atendimento deixa de existir, ou vai ele ficar doente, porque é tanta coisa ali no juízo dele! (GL 1, APS 1).

Por outro lado, o *suporte do coletivo* profissional e a *experiência* adquirida foram caracterizados como recursos, especialmente, na gestão de duas dimensões de qualidade do trabalho: a *conformidade entre o direito e a prestação requerida*, e a *celeridade no atendimento à demanda*. Para além do suporte técnico já evidenciado, os servidores referiram o papel do coletivo no desenvolvimento de estratégias para assegurar o alcance das metas de produção.

A importância da experiência adquirida foi verbalizada pelos participantes sobretudo com relação à interação com os sistemas informáticos e o domínio de seus esquemas de uso, funcionando como recurso fundamental para garantir a celeridade na realização dos procedimentos e um menor tempo de duração dos atendimentos. Isto pôde ser verificado na crônica da atividade da servidora AB 2 (Figura 7, p. 84), quando, por exemplo, no decurso do segundo atendimento realizado, ela comentou sobre a necessidade de excluir dados de certos campos do sistema, demonstrando ser capaz de antecipar problemas no tratamento das informações. Ou, ainda, quando demonstrava conhecimento dos comandos e

procedimentos necessários para passar de uma tela a outra sem que precisasse ler todas as mensagens apresentadas nos sistemas, como sugere o extrato dos registros de observação:

Registro de observação (AB 2, APS 1): “Ela diz que quando começou a trabalhar na APS ficava angustiada com as janelas de mensagem automática do sistema, e que perdia muito tempo a ler todas as informações. Agora ela comenta que já tem “a manha” do sistema, já sabe o que dizem as telas e não precisa mais perder tempo em cada uma delas”.

Era também a experiência que possibilitava que o servidor AB 1 fosse capaz de prever o curso futuro do processo, quando, a partir da entrevista realizada com o segurado, ele concluía que aquele não poderia cumprir a exigência – tal como sugere a fala direcionada para a pesquisadora ao final do segundo atendimento registrado na crônica da atividade (Figura 6, p. 83).

4.2.5. Estratégias de regulação

Por fim, sistematizamos na Tabela 6 as diferentes estratégias de regulação desenvolvidas pelos servidores em contexto de atendimento presencial nas agências que integraram este estudo. Algumas destas estratégias foram referidas pelos participantes durante as entrevistas, outras foram identificadas no decurso das observações da atividade.

Os dados recolhidos nos permitiram compreender as motivações associadas a cada uma delas, identificar os indicadores de avaliação do trabalho que acabavam por ser impactados, bem como inferir os níveis de exigência que eram observados pelos servidores na consecução de cada uma dessas estratégias – exigências ao nível da instituição, dos segurados, ou dos próprios servidores. Adicionamos, ainda, ao quadro de análise, as possíveis implicações decorrentes do desenvolvimento destas estratégias de regulação.

Tabela 6. Estratégias de regulação individuais e coletivas desenvolvidas no contexto do atendimento presencial

Estratégias	Motivações	Indicador(es) impactado(s)	Níveis de exigência ²⁸	Implicações	Extratos exemplificativos	
1	Registrar o início ou o fim do atendimento no SAT em desacordo com o tempo de duração real do atendimento.	Cumprir o limite máximo de tempo prescrito para o atendimento de cada serviço - o registro de um tempo menor do que o efetivamente gasto força para baixo a média do tempo de atendimento registrado no sistema de gestão.	TMA	Instituição	Invisibilidade do tempo real necessário para o atendimento e a conclusão do processo.	<i>É como se a gente tivesse trazendo um vício ao sistema. Eu não quero prejudicar a agenda da agência, eu não quero prejudicar as metas que a agência tem que cumprir, então você encerrava ali e continuava. Então isso acontecia muito e a gente passava do horário de atendimento, na realidade (AB 5, APS 2).</i>
2	Tratar no CNIS somente os vínculos necessários para garantir a carência e as condições para recebimento do benefício.	Cumprir o limite máximo de tempo prescrito para o atendimento do serviço. Garantir menor tempo de espera dos usuários que aguardam atendimento.	TMA TMP TME	Instituição Segurado	Possibilidade de erro - concessão do benefício com valor indevido. Invisibilidade do tempo real necessário para a realização de todos procedimentos devidos.	<i>A gente não trata todos os vínculos lá na perícia. Estou dizendo a você de verdade (...) porque a gente tem hoje na agência quatro médicos, vamos supor que desses quatro médicos, cada um atende 15 perícias, vamos supor que de 30 pessoas, dos 60, sejam primeira perícia, certo? Se eu tiver que tratar vínculo das 30, você vai ver que eu não vou ter gente suficiente pra tratar. O quê que a gente trata? O que é imediato, o que permite abrir a perícia (GL 1, APS 1).</i>
3	Não formalizar pedido de exigência e definir quantidade de dias para cumprimento, a depender do tipo de	Diminuir o tempo para cumprimento de exigência por parte do usuário e, conseqüentemente, o tempo de decisão do processo.	TMD	Instituição	Pedidos de exigência acabam por não ser registrados nos sistemas, dando invisibilidade aos números reais de	Registro de observação (AB 9, APS 4): “Ela diz que é muito comum que tenha problemas de falta de documento, de nome errado na identidade, de CPF errado. Pergunto se ela abre exigência nestes casos, ela responde que não. Ela diz que pede ao segurado informalmente pra que ele consiga o documento que falta em 48 horas, três dias, 10 dias (a depender do tipo de documento)”.

²⁸ Apresentamos os níveis de exigência em ordem, inferindo os graus de prioridade a partir das motivações associadas a cada uma das estratégias.

	documento solicitado.				benefícios nesta situação.	
4	Não registrar no sistema de gestão os atendimentos para cumprimento de exigência; receber a documentação exigida, entregar comprovante de recebimento e dispensar o requerente, deixando para concluir a exigência posteriormente.	Diminuir o tempo de permanência na agência do requerente que vem cumprir a exigência. Diminuir o tempo de espera dos requerentes com atendimento agendado.	TMP TME TMA	Segurado Instituição	Invisibilidade da quantidade de atendimentos diários para cumprimento de exigência (que não são agendados). Interrupção de um atendimento para receber documentação de outro requerente.	<i>O que a gente tem que fazer hoje, na verdade, é enrolar o sistema! A verdade é essa! Por quê? (...) por exemplo, eu peço para o segurado trazer uma exigência (...) Ai eu digo: “olha, eu preciso que tu venhas aqui trazer isso”; “Eu posso ir só aí deixar?”; “Pode”. Ai o que é que eu vou fazer? Eu vou dar uma ficha de exigência para a pessoa ficar lá embaixo esperando?! Eu atendo meus atendimentos agendados, para a pessoa sentar e me entregar o documento?! Tu achas que isso vai acontecer quando? Nem um dia!! A pessoa chega aqui, “olha eu tenho uma carta aqui, mas eu preciso te entregar porque eu vou embora”, aí o servidor faz “me dá”, aí bota o número do benefício, e manda embora. A gente pode até dar uma ficha de cumprimento de exigência, mas a gente abre e fecha logo porque eu tenho outra pessoa para atender depois daquilo. E as pessoas não entendem isso! Não entendem que esse mecanismo é necessário, é obrigatório, como é que eu posso fazer se não for desse jeito? (GL 1, APS 1).</i>
5	Habilitar benefício no sistema apenas quando o segurado retorna para cumprir a exigência.	Diminuir o tempo médio de decisão do processo e a média de dias dos processos pendentes de análise na APS. Diminuir os impactos no indicador associado à gratificação de desempenho.	TMD IMA	Instituição Servidor	Invisibilidade do tempo real de conclusão dos processos.	Registro de observação (AB 9, APS 4): “A servidora explica que quando solicita que o segurado traga um novo documento, ela não habilita já o benefício, para não contar no tempo de decisão. Ela espera que o segurado traga o documento e só então habilita o requerimento”.
6	Deixar para o fim do expediente ou para dia posterior a formalização do processo ou a conclusão da análise.	Cumprir o limite máximo de tempo prescrito para o atendimento do serviço. Garantir menor tempo de espera dos usuários que	TMA TMP TME	Instituição Segurado Servidor	Impactos no IMA e no tempo médio de decisão até que o processo seja efetivamente analisado e concluído.	<i>Servidor - Processo que a gente vai mandar para o SST para ser analisado, a gente não conclui tudo na hora que não dá tempo de fazer. A gente fazer o cadastro, fazer o despacho pra encaminhar demora, então a gente dá entrada no processo e guarda para mais tarde, após o atendimento a gente fazer. Pesquisadora - Então você abre o sistema, fecha, mas o processo fica para concluir depois?</i>

		<p>aguardam atendimento. Garantir uma análise de mais qualidade, pela necessidade de maior concentração.</p>			<p>Riscos no recebimento da gratificação de desempenho devido à acumulação de processos pendentes de conclusão.</p>	<p><i>Servidor - O processo fica para concluir depois (...) A gente dá entrada no processo, pronto está lá. Então pra concluir faltava cadastrar e fazer o despacho, a gente tem que numerar todo o processo, confere com o original todas as folhas, então às vezes tem um processo de 100 folhas, de 80, então é um pouco demorado na hora, e você já está cansado. Então a gente espera para fazer depois, numa hora que tem mais livre a gente vai e faz.</i> <i>Pesquisadora - Mas no sistema fica pendente para você finalizar?</i> <i>Servidor - Fica pendente, é.</i> <i>Pesquisadora - Mas isso tem implicações?</i> <i>Servidor - Se você deixar muito tempo sim. (...) Você atrasou, o seu IMAGDASS cai (AB 1, APS 1).</i></p>
7	<p>Abrir novas vagas de atendimento e habilitar novos benefícios na altura do monitoramento do Plano de Ação, independente de poderem ser concluídos imediatamente.</p>	<p>Forçar para baixo a média de dias dos benefícios pendentes de análise na agência e garantir o recebimento da parcela institucional da gratificação de desempenho.</p>	IMA	Servidor Instituição	<p>Sobrecarga de trabalho na altura do monitoramento do Plano de Ação e também para o ciclo seguinte, devido ao acúmulo de processos pendentes de conclusão.</p>	<p><i>O gestor abre a agenda, manda que o servidor só habilite, não concede, espera oito dias, espera uma semana, para poder definir o processo, aí faz a média com aquele acervo que está 200 dias, 200 e poucos dias esperando, aí ele diminui, e fica dentro dos 45 dias. (...) Então assim, eu não concordo, boa parte dos servidores também não concorda, porque a gente está mostrando o que não é. (...) Se a gente não mostrar que não dá, eles vão continuar achando que está tendo bons resultados (AB 4, APS 2).</i></p>
8	<p>Força-tarefa para concluir benefícios antigos pendentes na altura do monitoramento do Plano de Ação.</p>	<p>Garantir o recebimento da parcela institucional da gratificação de desempenho.</p>	IMA	Servidor Instituição	<p>Sobrecarga de trabalho.</p>	<p><i>... quando era chegado o tempo de se tirar o IMAGDASS, que a gente tinha que ter aquela meta, você trabalhava no sábado, você trabalhava... então, a equipe se engajava para poder não ter redução do seu salário, mas não era que você se engajava pra cumprir dentro do seu horário de trabalho, era sempre uma hora extra (AB 5, APS 2).</i></p>
9	<p>Antecipação de atendimentos agendados.</p>	<p>Diminuir o tempo médio de espera dos atendimentos agendados.</p>	TMEA	Instituição Segurado	<p>Sobrecarga de trabalho.</p>	<p><i>A gente atende a mais serviço, então quando chega no dia ela [gestora] consegue abrir vaga lá pra poder puxar esses cinco meses pra uma semana de espera. (...) Então há ferramentas de se usar e a gente tem que usar porque senão quem vai perder no final de tudo somos nós (AB 1, APS 1).</i></p>

4.3. Entre o prescrito e o real: o invisível do trabalho do analisador de benefícios em contexto de atendimento presencial

Tínhamos como objetivo, neste primeiro momento, evidenciar a gestão que faziam os analisadores, em contexto de atendimento presencial, para assegurar a qualidade do serviço. A análise da atividade conduzida nos permitiu evidenciar que a construção da qualidade, em suas diferentes componentes, dependia do desenvolvimento de estratégias, do estabelecimento de compromissos e arbitragens pelos analisadores. Estes atores assumiam um papel fundamental para a fiabilidade da prestação do serviço (Gaudart, 2000), a partir da gestão que faziam dos constrangimentos e recursos do ambiente, na tentativa de equilibrar as diferentes – e, no mais das vezes, contraditórias – exigências, e conseguir realizar um trabalho bem feito.

O que afinal constatamos foi que as decisões e estratégias construídas pelos analisadores se davam, no entanto, no quadro de uma margem de manobra bastante reduzida. Retomando o conceito de margem de manobra situacional, esta se refere “à possibilidade para o operador, em uma situação precisa, de elaborar um modo operatório eficiente (ou seja, eficaz para o desempenho, e compatível com a preservação de si, ou até mesmo com o desenvolvimento de si pelo trabalho)” (Coutarel et al., 2015, p. 15).

Isto pode ser percebido pelas estratégias de regulação que acabavam por ser desenvolvidas pelos analisadores. As tentativas de cumprir as exigências institucionais concretizadas nas metas de produção resultavam, quase sempre, em constrangimentos para a qualidade das análises processuais, ou em intensificação do trabalho²⁹. Ambas as situações tinham consequências desfavoráveis para os servidores, seja pelos prejuízos à saúde, seja por colocar em questão o sentido do trabalho para o analisador, face à impossibilidade de realizar um trabalho bem feito.

Podemos afirmar, ainda, que esta margem de manobra era possibilitada muito mais pelo suporte do coletivo profissional, do que propriamente por condições oferecidas pela organização. Os resultados dão a perceber um trabalho coletivo de transformação da organização e da prescrição oficial, a fim de adequá-la face às exigências do real. Existia,

²⁹ No caso do tratamento incompleto das informações no sistema CNIS, por exemplo, assegurava-se o cumprimento do tempo prescrito para o atendimento, mas com o risco de indeferimento indevido ou a concessão de benefícios com valor incorreto. Ao deixar para dia posterior a conclusão do processo, cumprindo este tempo prescrito, comprometiam-se os resultados dos indicadores relacionados ao tempo de decisão, o que poderia ter repercussões futuras para os próprios servidores (com impactos no horário de trabalho ou na gratificação de desempenho); sem falar na sobrecarga de trabalho que poderia resultar do acúmulo de processos pendentes sob responsabilidade do servidor.

retomando Clot (2000, p. 273-274), “um trabalho de reorganização da tarefa pelos coletivos profissionais, uma recriação da organização do trabalho pelo trabalho de organização do coletivo”.

Importa, aqui, retomar a distinção entre transgressão e reelaboração das regras, conhecida no campo da ergonomia da atividade. A transgressão corresponde a uma situação em que o trabalhador viola a regra oficial ou não a aplica. Neste caso, há um julgamento negativo da postura do trabalhador, como sinônimo de violação de uma obrigação. A reelaboração, por outro lado, não assume o estatuto de ruptura das regras e de sua aplicação. Trata-se de um modo permanente de regulação para que a regra funcione; um meio de solucionar contradições e conflitos da organização do trabalho (Caroly & Clot, 2004).

Os relatos dos servidores sobre as estratégias de regulação (Tabela 6, p. 101-103) dão a perceber a referência à maioria delas como acordos do coletivo sobre a melhor forma de fazer, como sugerem os seguintes extratos: “*A gente* não tratava todos os vínculos na perícia”; “*A gente* pode até dar uma carta de exigência, mas a gente abre e fecha logo”; “*A gente* dá entrada no processo pra guardar para mais tarde, após o atendimento a gente fazer”.

Estas estratégias, se bem que não estejam de todo desassociadas de conflitos (a julgar pelos discursos que as tomam como uma forma “não correta” de fazer), aparecem, muito mais do que como transgressões, como reelaborações necessárias, “obrigatórias” para conseguir realizar o trabalho: “como é que eu posso fazer se não for desse jeito?”; “há ferramentas de se usar e a gente tem que usar, porque senão quem vai perder no final de tudo somos nós”³⁰.

Por meio destas regulações, o coletivo profissional define a fronteira entre o que é aceitável e o que é, por outro lado, inaceitável (Caroly & Clot, 2004), dando referências e meios para que os trabalhadores, individualmente, possam fazer suas decisões no decurso da atividade, diminuindo o conflito que emerge face a objetivos muitas vezes inconciliáveis.

Assim, muitas das estratégias constantes na Tabela 6 (p. 101) – nº 1, 2, 4 ou 6, por exemplo – eram, afinal, resultados destes acordos entre os pares, e evidenciam a função psicológica do coletivo profissional na relação com as regras (Clot, 2000). Era, de fato, o trabalho deste coletivo, pela reelaboração das normas oficiais, que abria margens de manobra graças às quais as atividades individuais dos analisadores podiam se construir. Ao acordarem a possibilidade de encerrar o atendimento sem a conclusão da análise, e de distribuir os

³⁰ Diz-se isto tendo em conta a perspectiva dos próprios analisadores, considerando que, para a instituição, as estratégias de contorno do prescrito eram percebidas como transgressões.

processos inconclusos da agência entre os servidores na altura da avaliação dos indicadores, por exemplo, abria-se a possibilidade, para cada analisador, de desenvolver suas estratégias próprias de regulação – as quais revelam uma maneira singular de gerir o trabalho de modo a diminuir os constrangimentos, recuperar o tempo e tentar alcançar um equilíbrio possível (Barros-Duarte, 2006) entre a qualidade do trabalho e a preservação da saúde.

Para além disso, estas regulações representavam uma arbitragem entre os diferentes valores que operavam na atividade dos servidores. A natureza do seu trabalho, por se tratar de decidir entre a concessão ou o indeferimento de subsídios a pessoas, em grande parte, em situação de vulnerabilidade, colocava estes analisadores face à necessidade de arbitrar entre valores de naturezas diferentes e, poderíamos dizer, opostas: aqueles valores mercantis, financeiros e quantificáveis (claramente incluídos nas normas antecedentes do trabalho); e os valores relativos ao bem comum, estes não dimensionáveis (Schwartz & Durrive, 2010). As decisões tomadas por cada analisador, evidenciadas nas renormatizações, eram feitas também em função de seus próprios valores, decorrentes de uma experiência que não se limita ao mundo laboral (Barros-Duarte, 2006).

Podemos identificar esses debates de valores, por exemplo, nos relatos da gestora entrevistada (GL 1), referentes às estratégias 2 e 4 da Tabela 6. A estratégia de “enrolar” o sistema nada mais é do que resultado de uma arbitragem que envolve os valores do bem comum representados aqui pelas necessidades dos segurados (de não aguardarem tempo desnecessário na agência, ou conseguirem realizar a perícia médica), e os mercantis representados pelas exigências institucionais de cumprimento dos tempos prescritos de atendimento. Esta arbitragem se concretiza no quadro de valores pessoais e compartilhados pelo coletivo profissional, que validam a possibilidade deste contorno nos sistemas técnicos.

Outro debate está implícito na fala do servidor AB 1 (estratégia 9 da tabela 6), quando ele se refere à antecipação de atendimentos – decisão resultante de acordos entre o coletivo profissional, no quadro de seus valores compartilhados, na tentativa de diminuir o tempo de espera dos segurados que aguardam atendimento ao mesmo tempo em que atendem à exigência institucional de diminuição do TMEA.

No quadro desta margem de manobra possibilitada principalmente pelo trabalho de reorganização do coletivo profissional, identificamos três principais fatores responsáveis pela qualidade do trabalho em contexto de atendimento presencial. São eles: a experiência construída ao longo do tempo pelo analisador, os debates e práticas reflexivas com os colegas em situações de dúvida e incerteza, e a relação que ele conseguia estabelecer com os segurados.

Era a partir da mobilização de recursos de sua experiência que os analisadores decidiam, por exemplo, por contornar o registro do tempo de duração do atendimento no sistema SAT. Esta tarefa era resultado de avaliações e podia, por vezes, não ser realizada, ou ser reconfigurada pelo analisador. Foi identificado, por exemplo, o registro do início do atendimento no sistema apenas depois de decorrido algum tempo de seu início efetivo (como registrado na crônica da atividade de AB 2, p. 84), a partir de uma breve análise dos documentos apresentados pelo requerente e da quantidade de procedimentos que precisariam ser realizados para atualização dos dados no sistema CNIS. A quantidade de Carteiras de Trabalho apresentadas pelo requerente, ou mesmo o estado de conservação deste documento (datas pouco visíveis, rasuras), por exemplo, eram indicativos do tempo necessário para realizar o tratamento dos vínculos empregatícios no CNIS.

Também com relação à formalização de exigência, é possível perceber esta mobilização da experiência. A decisão de solicitar documentos adicionais, em certas situações, estava a critério do servidor e dependia de sua interpretação sobre o que considerava necessário para prosseguir com a análise do direito ao benefício. O que significa dizer que, para além do que era prescrito no quadro legal como essencial para a análise, era prerrogativa do servidor solicitar informações complementares sempre que julgasse necessárias. A experiência adquirida acabava por reconfigurar o quadro prescrito do trabalho pela impressão de um estilo individual, sempre na intenção de se resguardar de possíveis erros ou da implicação em processos administrativos.

A experiência também era mobilizada nas avaliações e suposições dos analisadores, a partir do levantamento de informações junto ao segurado na ocasião do atendimento face-a-face, se ele seria capaz de apresentar os documentos adicionais, ou mesmo o tempo necessário para conseguir cada documento. Estas avaliações conduziam a estratégias tais como definir um prazo inferior ao suposto (30 dias) para que o segurado retornasse para cumprimento da exigência, como forma de controlar o tempo de decisão do processo. O controle do tempo de decisão era também possibilitado, como vimos, pela influência do analisador sobre o tempo de retorno do segurado para apresentar os documentos solicitados, pela forma como orientava o requerente e lhe comunicava o pedido.

A gestão da relação com o usuário era, assim, fundamental para o controle dos prazos processuais, assegurando a celeridade no atendimento; mas também para a realização de um trabalho bem feito pelas orientações prestadas aos requerentes e a divulgação de informações previdenciárias. No entanto, as regulações desenvolvidas pelos servidores para controlar os prazos, ou aquelas voltadas para a gestão de uma distância “cognitiva” (Volkoff, Zara-

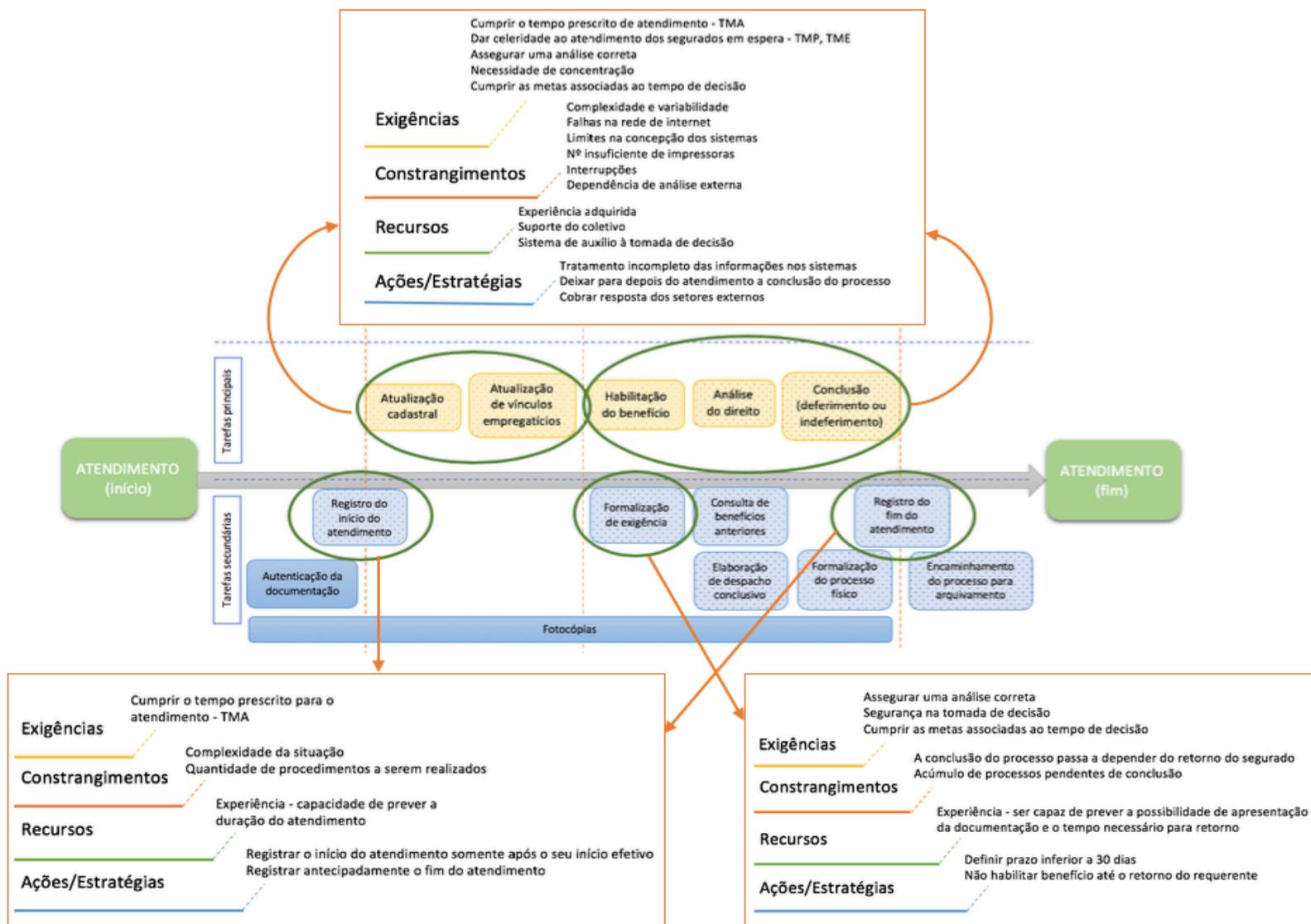
Meylan, Mardon, & Gaudart, 2016) na relação com os beneficiários – pela preocupação em assegurar a compreensão das informações – acabavam por ser invisíveis face aos indicadores de desempenho utilizados pela instituição.

Assim, se voltássemos para o quadro prescrito do trabalho dos analisadores – sistematizado na Figura 4 (p. 77) – para reexaminá-lo a partir do que foi possível evidenciar nas análises conduzidas, poderíamos concluir que muito além de se resumir a uma tomada de decisão quanto à conformidade entre o direito do requerente e a prestação requerida, a análise de benefícios era o resultado de múltiplas decisões tomadas pelos servidores antes, durante e mesmo depois do atendimento.

A Figura 11 representa a tentativa de dar visibilidade ao invisível da atividade em contexto de atendimento presencial, ou seja, à gestão que faziam os analisadores em cada etapa para gerir os constrangimentos e exigências, no intuito de evidenciar o papel fundamental destes trabalhadores na construção da qualidade do serviço prestado.

Seguindo a lógica do quadro prescrito anteriormente apresentado, os elementos com preenchimento completo dizem respeito às tarefas que são necessariamente realizadas pelos analisadores em todo e qualquer atendimento, enquanto os pontilhados representam aquilo que pode ou não ser realizado, resultado das decisões que são tomadas pelo analisador em atividade. Para diferentes etapas, evidenciamos o que estava em jogo na atividade, em termos de exigências, constrangimentos e recursos que precisavam ser geridos, bem como as estratégias que acabavam por resultar de suas decisões.

Figura 9. O invisível da atividade de análise de benefícios



A título de conclusão, podemos dizer que a aproximação ao trabalho dos analisadores nas agências dá indicativos de dificuldades às quais a mudança para o novo modelo de atendimento digital poderia dar respostas. É o caso, por exemplo, da redução do fluxo intenso de segurados nas APS, pela possibilidade de automatização de certos serviços; ou ainda a diminuição do tempo dedicado a tarefas secundárias associadas à gestão dos processos físicos, o que poderia otimizar o tempo de análise.

Por outro lado, os constrangimentos que eram vividos pelos analisadores nas unidades já sugerem um processo progressivo de transformação tecnológica (este anterior à mudança implementada pelo *Projeto INSS Digital*) que, ao se sustentar principalmente em lógicas gerencialistas, vinha gerando novas dificuldades. Como, por exemplo, as filas de espera que passaram a ser virtuais, sem que o problema real de atendimento à demanda dos cidadãos viesse sendo solucionado. Contudo, são estas lógicas, como veremos, que continuam prevalecendo como base na concepção e implementação do projeto de digitalização.

**V. Projeto INSS Digital: ponto de vista
dos conceptores e representantes
sindicais**

Este capítulo tenta responder ao objetivo de compreender a proposta de concepção do Projeto INSS Digital, com relação às suas justificativas e expectativas comunicadas. Para tanto, foi realizada análise de documentos institucionais, complementada pelos dados das entrevistas com os gestores que conceberam o projeto e que participaram mais diretamente de sua implementação a nível nacional.

Articularemos o ponto de vista institucional com aquilo que, ainda na altura das primeiras iniciativas de expansão do projeto (a partir das experiências piloto) perspectivavam os representantes sindicais sobre as implicações da digitalização para os servidores e as possíveis consequências para os segurados.

5.1. As justificativas associadas ao projeto

Os documentos de base do projeto de digitalização e os materiais direcionados para a formação dos servidores situam a transformação dos processos de trabalho do INSS como alternativa para equilibrar alguns fatores que, com o passar dos anos, conduziram ao que sugerem como a “falência do atual modelo de atendimento prestado pela instituição” (Instituto Nacional do Seguro Social, 2017). São eles: a ampliação das competências do INSS, resultando em aumento da demanda pelos serviços prestados pela instituição³¹; a redução progressiva da força de trabalho pelo envelhecimento dos servidores³²; e a política de equilíbrio das contas públicas conduzida pelo governo federal, que tem imposto significativas restrições orçamentárias e contenção de gastos com pessoal.

Estes fatores agravaram os problemas de deficiência na prestação dos serviços no INSS, para os quais as soluções desenvolvidas até então pela instituição não conseguiam mais dar respostas. Descritos nos documentos como principais problemáticas, estão: as filas de espera por atendimento, que não raras vezes superavam um ano; a demanda de atendimento não agendado nas unidades de atendimento, superlotando diariamente as APS; a ação de atravessadores, que intermediam a relação do segurado com o INSS, valendo-se da dificuldade no acesso aos serviços; a existência de regiões do Brasil sem unidades do INSS, e a impossibilidade de expansão da rede física de atendimento pelos limites

³¹ A operacionalização pelo INSS de benefícios de natureza assistencial, a regulamentação da aposentadoria para trabalhadores rurais e o seguro defeso são exemplos da ampliação dos serviços prestados pela instituição ao longo dos últimos anos, o que conduziu ao aumento significativo da demanda de atendimento nas suas unidades.

³² Em 2017, do total de servidores ativos do INSS, 1/3 já reunia as condições para requisitar a aposentadoria (Instituto Nacional do Seguro Social, 2017).

orçamentários impostos; a avaliação negativa da sociedade quanto aos serviços prestados e a pressão social pela melhor aplicação dos recursos públicos.

Ao lado disto, os documentos situam a necessidade imperativa de acompanhar a onda de inovação e se adaptar às transformações que a evolução das tecnologias da informação e comunicação têm conduzido no mundo do trabalho, nas relações e comportamentos individuais, gerando cidadãos mais conectados e exigentes.

5.2. As melhorias perspectivadas: resultados para a instituição, os cidadãos e os servidores

Reunimos na Tabela 7 o que conseguimos identificar nos documentos analisados acerca das principais melhorias associadas ao Projeto INSS Digital³³. Como é possível perceber, os resultados perspectivados do ponto de vista institucional são orientados essencialmente pelo princípio de *economicidade* na gestão dos recursos públicos. O documento base do projeto de digitalização do INSS conceitua economicidade como “a obtenção do melhor resultado estratégico possível de uma determinada alocação de recursos financeiros, econômicos e/ou patrimoniais em um dado cenário econômico” (Instituto Nacional do Seguro Social, 2017, p. 32).

A digitalização aparece, nesse sentido, como a solução mais adequada para equilibrar a melhoria na prestação dos serviços e a redução de custos. A integração das tecnologias favoreceria a *ampliação da cobertura* pela possibilidade de atendimento por meio de canais remotos, ou através do estabelecimento de acordos de cooperação técnica com entidades parceiras; possibilitaria a *simplificação* dos processos de trabalho; e aumentaria a *transparência* dos atos administrativos. A melhoria vislumbrada em termos de prestação do serviço aparece associada a mais *celeridade* na resposta sobre o requerimento, melhor *qualidade* nas análises processuais e, conseqüentemente, menor número de demandas judiciais.

³³ Os documentos considerados para a construção da tabela estão identificados na Tabela 3 (p. 71).

Tabela 7. Resultados perspectivados no âmbito do Projeto INSS Digital

Nível	Resultados	Descrição
Instituição	Transparência nos atos administrativos	Mais controle e transparência dos processos eletrônicos.
	Otimização dos recursos	Otimização da força de trabalho pela distribuição da demanda nacional de requerimentos; Aumento da produtividade; Redução de gastos com deslocamento de servidores; Redução de gastos com correção monetária pelo atraso na tramitação dos processos; Redução no consumo de papel.
	Simplificação	Desburocratização; Uniformização de procedimentos; Distribuição automática de tarefas entre unidades.
	Ampliação da cobertura	Atendimento por canais remotos; Externalização de parte das funções para entidades parceiras por meio de acordos de cooperação.
	Melhoria do serviço prestado	Melhor qualidade nas análises processuais; Mais celeridade na conclusão dos requerimentos; Redução das demandas judiciais.
Segurados	Ampliação e facilitação do acesso aos serviços	Possibilidade de aceder aos serviços ou protocolar requerimentos pela internet; Acesso aos serviços do INSS via entidades parceiras (sindicatos, prefeituras...).
	Melhoria na interação entre os cidadãos e o INSS	Possibilidade de acompanhar requerimentos pela internet; Recebimento em tempo real das comunicações feitas pelo INSS.
	Melhoria na qualidade do serviço	Atendimento mais eficiente nas APS; Resposta mais célere quanto ao requerimento; Redução no tempo de espera por atendimento e de permanência na APS; Mais qualidade no reconhecimento do direito.
Servidores	Valorização dos servidores	Aproveitamento de servidores para tarefas de autenticação.
	Diminuição da sobrecarga de trabalho	Equacionamento da demanda nacional de requerimentos.
	Simplificação das tarefas do analisador	Supressão de tarefas de menor valor agregado (carimbar, numerar folhas, fazer fotocópias...); Dedicação exclusiva à análise.
	Melhores condições de trabalho	Espaço reservado para a análise, sem a presença do requerente; Melhoria na infraestrutura de trabalho.
	Flexibilidade	Flexibilização nos horários de trabalho; Possibilidade de realizar a atividade fora das dependências do INSS.

O aumento do controle e da transparência favorecidos pela integração de tecnologias é também reforçado por um dos gestores conceptores entrevistados:

Hoje você servidor tem a real noção da sua demanda. O seu gestor, se ele quiser acompanhar, ele sabe onde está o processo, como está, com quem está, e tudo o mais. A população também, porque os segurados conseguem identificar o servidor, saber com quem está o processo, então ficou muito mais transparente para todos os lados (Gestor Conceptor – GC 1).

Quanto às principais melhorias para os segurados, os documentos ressaltam a ampliação e facilitação do acesso aos serviços prestados pelo INSS; a melhoria na interação do segurado com a instituição, pela comunicação facilitada e recebimento de comunicações em tempo real; atendimentos presenciais de mais qualidade àqueles que recorrerem às APS, pela diminuição da quantidade de segurados nas agências; e redução dos tempos de espera por atendimento e de recebimento da resposta sobre o requerimento. Sobre as melhorias voltadas para os cidadãos, os gestores conceptores comentam:

Eu penso que atender bem é você nem precisar de trazer a pessoa, e o INSS digital é isso, é você fazer um requerimento na sua localidade, através de um acordo de cooperação técnica, onde você tem os parceiros e as pessoas não precisam se deslocar dos seus municípios pra ir para um atendimento na agência (GC 1).

O modelo atual está esgotado. Acho mesmo que não era mais sustentável a forma como a gente vinha trabalhando antes. Não é justo o segurado não ter direito nem de protocolar o pedido dele. A fila de espera pra alguns benefícios é 120 dias, e pra outros é 180, então se o agendamento tiver pra mais de 120 dias, o segurado não consegue dar entrada num benefício assistencial, por exemplo, que a pessoa está em risco social, e não consegue dar entrada no benefício. Então não era justo que a pessoa não conseguisse dar entrada no benefício! Com o INSS digital a gente muda essa sistemática, todo mundo pode dar entrada. A gente pode demorar a analisar, mas a data de entrada dele está resguardada (GC 3).

Ao nível das melhorias para os servidores, os documentos dão especial ênfase à flexibilização nos horários e local de trabalho, a partir da criação das centrais de análise e da implementação do regime de teletrabalho; à simplificação do trabalho, pela supressão de tarefas de menor valor agregado, possibilitando dedicação exclusiva à análise dos benefícios; diminuição da sobrecarga, a partir da melhor distribuição da demanda de requerimentos; valorização dos servidores, associada à possibilidade de integrar às tarefas de autenticação e digitalização servidores que estejam subaproveitados nas agências.

Por fim, os documentos citam melhorias nas condições de trabalho pela possibilidade de realização das análises processuais em ambiente reservado, livrando os servidores das interrupções comuns no contexto de atendimento presencial. É interessante ressaltar que a

melhoria da infraestrutura de trabalho também está presente em documentos sobre o projeto como resultado da transformação digital, e não como condição para esta transformação.

Especificamente quanto à flexibilização do local de trabalho, os conceptores ressaltam que a criação das centrais de análise favoreceria os servidores residentes nas capitais, mas que têm exercício em unidades de atendimento do interior do Estado. Esta situação é bastante comum na instituição, e exige deslocamentos diários dos servidores.

Os gestores também compartilharam em entrevista as principais melhorias que perspectivam para o trabalho dos analisadores de benefícios:

As vantagens pro servidor são claras. Ele diminui deslocamento para outros municípios, ele diminui custos, ele tem flexibilidade no horário, não tem a pressão de atender o segurado ali na hora. Porque fica complicado você analisar um processo na frente do segurado. Eu estou analisando o processo dele, que muitas vezes já é complicado, e eu tenho que buscar alguma informação na legislação, e o segurado me perguntando mil e uma coisas sobre o processo dele, então isso atrapalhava muito a concessão (GC 3).

O que mais preocupa nosso colega é ver a agência cheia de gente. Causa um verdadeiro pânico nos servidores o fato de que aquelas pessoas precisam ser atendidas. (...) E é isso que faz com que nossos servidores adoçam. É esse estresse do dia, é essa pressão social que é nos colocada. O INSS digital veio para isso, para aliviar a carga de atendimento e fazer com que a gente tenha a possibilidade de implantar no futuro o teletrabalho. Porque com processo eletrônico eu tenho como fazer teletrabalho, porque o processo eletrônico está na nuvem, eu acesso de onde eu quiser. O teletrabalho nada mais é do que você produzir com qualidade de vida. É produtividade mais qualidade de vida (GC 1).

As transformações no processo de trabalho a partir da digitalização e as expectativas em termos de aumento da produtividade também foram comentadas por outra gestora entrevistada, quando ela refere a simplificação da tarefa do analisador pela supressão de procedimentos até então necessários:

O fato de você não atender o segurado diminui o tempo, você não ter que fazer entrevista rural³⁴, você diminui outro tempo gigante, você não precisar fazer análise subjetiva do processo, diminui outro tempo (GC 4).

Também era compartilhado pelos conceptores a ideia de que a atividade de análise, apesar de simplificada em algumas tarefas, permaneceria essencialmente a mesma, tal como explica o seguinte gestor:

O INSS Digital nada mais é do que transformar processo físico em processo eletrônico. A análise continua a mesma, são os mesmos normativos para análise; para despachar os processos, os

³⁴ Trata-se de entrevista que era realizada pelos analisadores a fim de recolher informações junto ao requerente para assegurar que ele era mesmo trabalhador rural. Esta entrevista foi substituída por apresentação de declaração de atividade rural assinada pelo requerente.

sistemas de benefícios continuam os mesmos, PRISMA, SIBE e SABI; as consultas são feitas no portal CNIS, PLENUS e nos outros sites do governo. Pronto. Só mudou só o processo (GC 1).

5.3. Sobre o envolvimento dos servidores e a perspectiva de “resistência à mudança”

A análise documental e as entrevistas também deram a perceber alguns princípios e percepções que orientaram a concepção e as diferentes etapas de implementação do projeto de digitalização no INSS, as quais consideramos importante destacar.

Presente nos documentos direcionados para os servidores e no material da formação realizada, está a ideia destes servidores como atores no processo de mudança e seu papel na construção da qualidade do serviço prestado pelo INSS. A perspectiva de envolvimento de analisadores de benefícios na construção do projeto de digitalização, segundo nos contaram os gestores, permeou a concepção do projeto desde seu início.

Assim, a primeira experiência com a proposta de digitalização – a prova conceito – envolveu a participação de analisadores de diferentes unidades de lotação. Estes foram responsáveis pela construção dos novos fluxos de atendimento, elaboraram proposta de mensuração dos pontos associados a cada tipo de serviço, e construíram um documento chamado Guia Prático, para orientar a expansão do projeto na fase seguinte de experiência piloto (que envolveria unidades específicas em todo o país).

Uma das gestoras comenta ainda sobre a participação de servidores na construção do novo sistema Gerenciador de Tarefas - GET, e as modificações que ao longo do tempo foram sendo feitas nos sistemas e na própria concepção do projeto em consideração às sugestões dos analisadores.

A gente sempre deixou, foi um pacto que a gente fez com a diretoria na época, de sempre deixar a porta aberta para o servidor da ponta opinar. Tanto que no GET tem um espaço onde o servidor pode dizer onde o sistema poderia melhorar, mandar e-mail para quem constrói o sistema. (...) E tudo que os servidores falavam nas capacitações, eles foram literalmente ouvidos, tinha grupos de whatsapp no Brasil inteiro, cada gerência praticamente tinha um, que era para as pessoas poderem dizer o que achavam. Então todo mundo em certa medida foi ouvido. Aquilo que era muito alheio à realidade, e à possibilidade, era justificado: “não dá por isso, por aquilo”, mas no geral tudo o que pôde ser colocado de opinião do servidor foi colocado (GC 4).

O que percebemos é que, em certa medida, a preocupação com o envolvimento dos servidores era justificada por uma ideia de resistência natural a mudanças nos processos de trabalho. Esta perspectiva foi o que pareceu orientar a concepção da proposta formativa no âmbito do projeto de digitalização. De início, não havia sido pensada uma formação para preparar os servidores para a transformação digital. Foi no decurso da prova conceito,

identificada a magnitude das mudanças técnicas e organizacionais que sustentariam a digitalização, que os servidores que participaram desta etapa da concepção do projeto propuseram uma ação formativa de âmbito nacional.

5.4. A concepção da formação

A proposta formativa que integrou o projeto de digitalização foi construída por um grupo de servidores³⁵ com reconhecido conhecimento da dinâmica de atendimento do INSS e que participaram de diferentes fases da concepção do INSS Digital.

Previu-se a formação presencial de 300 servidores (60 de cada uma das cinco Superintendências Regionais), com prioridade para os que fossem lotados nas unidades de atendimento (APS), os que integrariam as centrais de análise nas Gerências-Executivas, ou outros que participariam do processo de implantação do INSS Digital em suas localidades. Estes trabalhadores atuariam como multiplicadores, responsáveis por replicar a ação formativa junto aos demais servidores das APS de suas áreas de abrangência. A opção pela formação de multiplicadores é explicada por uma das gestoras conceptoras:

Houve grande preocupação para que as pessoas fossem capacitadas. A princípio seria só repasse de sistema, mas a gente conseguiu construir planejamentos educacionais que contemplassem transformação, mudança de comportamento. Infelizmente o INSS não dispunha de recurso para capacitar presencialmente 100% dos servidores, então a gente teve que otimizar ao máximo o pouco recurso que tinha (GC 4).

A formação seguiu o modelo apresentado na Tabela 8, incluindo um módulo teórico e um módulo prático, totalizando 32 horas de formação presencial.

³⁵ Grupo constituído por 02 representantes da área de atendimento da Direção Central do INSS; 03 representantes de Superintendências Regionais; 04 representantes de Gerências Executivas; 04 representantes de Agências da Previdência Social.

Tabela 8. Modelo da ação de formação

Objetivo: Capacitar os servidores sobre o INSS Digital, destacando sua importância como protagonistas e multiplicadores desse processo; e sobre a necessidade de mudança dos modelos mentais e construção de um novo paradigma no atendimento à população.			
Módulo	Carga horária	Conteúdos	Objetivos específicos
Teórico	16 horas	A grandeza do INSS. Papel do servidor como agente de transformação. Contextualização e apresentação do Projeto INSS Digital.	- Discutir a importância do INSS no contexto econômico e social; - Definir o papel do servidor do INSS enquanto agente de transformação social; - Discutir o papel do servidor enquanto agente construtor da excelência do atendimento; - Explicar o histórico de construção do projeto INSS Digital; - Explicar os pilares, premissas e definir os conceitos do Projeto INSS Digital - Explicar a base normativa para a implantação do Projeto; - Identificar e diferenciar as etapas do projeto INSS Digital e as estratégias para implantação.
		O mundo atual, os processos de mudança e os impactos no INSS. Fluxos de atendimento. Ferramentas e processos. Infraestrutura e equipamentos. Passos para a implantação nas unidades.	- Ressaltar os ganhos que o projeto traz para o Instituto, o servidor e o cidadão; - Descrever o fluxo de atendimento nas APS e no Acordo de Cooperação Técnica; - Diferenciar as funcionalidades dos sistemas que serão utilizados no INSS Digital; - Descrever a infraestrutura e equipamentos necessários para os polos de análise de benefícios e para as APS; - Propiciar aos participantes as informações relacionadas aos critérios e passos para implantação do INSS Digital.
Prático	16 horas	Prática nos sistemas.	- Propiciar a aprendizagem no uso dos sistemas e a vivência do novo fluxo de atendimento.

A análise do material de formação, com relação à organização do conteúdo e dos objetivos da ação educacional, permite perceber o que os conceptores antecipavam quanto aos conhecimentos necessários para que os servidores pudessem melhor se apropriar da mudança e das novas ferramentas que seriam integradas ao trabalho.

O direcionamento do objetivo geral da ação de formação, ressaltando a “necessidade de mudança nos modelos mentais e construção de um novo paradigma de atendimento à população”, indica que os conceptores previam que a transformação digital exigiria a construção de novas representações sobre o trabalho. Nesse sentido, foi previsto o resgate da história da concepção do projeto, justificando a necessidade de mudanças nos processos de trabalho a partir da apresentação de números indicadores das deficiências no modelo de atendimento do INSS. A exposição dos pilares e premissas do projeto de digitalização situavam as mudanças propostas no modelo de prestação de serviços à distância (e-serviços), acompanhando a tendência atual no campo da administração pública.

Se partíssemos da concepção instrumental de Rabardel (1995) para analisar esta ação de formação, tal como proposto anteriormente por Santos (2004, 2013), poderíamos dizer

que os conceptores antecipavam a necessidade de dar a conhecer as ferramentas que seriam integradas com a digitalização a partir de uma lógica de funcionamento. Ou seja, considerava-se importante que os servidores possuíssem previamente um conhecimento sobre o atual fluxo da prestação do serviço, e o contexto global da instituição em termos dos resultados que estavam a conseguir produzir para a sociedade, reconhecendo o papel da sua atividade para a construção da qualidade do serviço prestado. Tratava-se, assim, de possibilitar a construção de ferramentas simbólicas (associadas a novas representações sobre a prestação do serviço) que facilitassem a apropriação das novas ferramentas e a adaptação ao novo modelo de atendimento.

Esteve ainda presente o interesse de que os participantes conhecessem o que estas ferramentas possibilitariam, suas diferentes potencialidades, que transformações operariam e como participariam do novo modo de realizar o trabalho, redefinindo a atividade dos analisadores. Podemos dizer, assim, que a formação integrou também uma compreensão dos artefatos do ponto de vista de suas funções, numa lógica de processo de transformação (Rabardel, 1995). Isto pôde ser evidenciado pela inclusão na ação de formação da apresentação dos resultados da prova conceito realizada, em termos de redução dos tempos de espera dos segurados para atendimento nas agências do INSS; bem como a apresentação dos novos fluxos de atendimento, que permitiriam receber um maior número de requerimentos de benefícios diariamente, ampliando as possibilidades de acesso dos cidadãos ao INSS.

É de se ressaltar, sobre isto, que a análise dos documentos revelou uma perspectiva demasiado otimista e dogmática da evolução digital, como naturalmente associada à melhoria da eficiência no atendimento prestado à população. Esteve presente, por exemplo, entre os objetivos da formação, a necessidade de enfatizar os ganhos que o projeto traria para o instituto, o servidor e os cidadãos, no sentido de sensibilizá-los quanto à necessidade de mudança e engajá-los no processo. A fala de uma gestora entrevistada resgata a concepção da formação como estratégia de mobilização dos servidores:

O que eu mais dizia era que a gente ia ter que vivenciar um processo de encantamento das pessoas, porque senão, não ia funcionar. (...) Eu dizia “a gente tem que insistir nesse encantamento, fazer atividades mais de mudança de comportamento, que é para as pessoas se verem no projeto, principalmente podendo opinar” (GC 4).

Apesar da ênfase num discurso de valorização do papel do servidor como protagonista da mudança e agente de transformação social, os conteúdos e atividades propostas sugerem a concepção de um progresso tecnológico que se impõe ao trabalhador e

ao qual ele precisa se adaptar. Assim, integra parte da formação a reflexão sobre a adaptação à mudança, numa visão claramente centrada na expectativa de que sejam os trabalhadores a se adaptarem às transformações em suas práticas profissionais.

Por último, o conteúdo da formação incluiu ainda o conhecimento das ferramentas a partir de uma lógica de utilização (Rabardel, 1995), compreendendo-as como meios de ação para os sujeitos. O módulo prático previsto propunha, nesse sentido, pôr em prática as novas ferramentas, numa perspectiva de aprendizagem dos seus esquemas de uso (domínio dos comandos necessários para realizar as diferentes operações).

Quanto à multiplicação da ação formativa nas diferentes unidades de trabalho, a gestora explica em entrevista que foi garantida autonomia às Superintendências Regionais e Gerências-Executivas para traçarem sua estratégia de multiplicação da formação junto aos servidores das unidades de atendimento de sua área de abrangência, bem como junto a entidades que assinariam acordo de cooperação técnica.

Todo mundo tinha os materiais, os cadernos, os vídeos, os planos de aula, tudo foi disponibilizado. Então a orientação foi que poderiam executar logo que julgassem necessário, como julgassem pertinente. E aí cada gerência traçou sua estratégia. Teve GEX que conseguiu fazer o curso todo presencial, teve GEX que achou melhor mandar 1 ou 2 servidores pra cada agência (...) eles tinham sido preparados para fazer as atividades, de mudança de comportamento, enfim, atitudinais, e também já ir aos sindicatos para preparar os representantes, fazer instalação de sistema, explicar como era o sistema, como era a ordem dos documentos (GC 4).

Complementaram a formação presencial a elaboração de dois cursos à distância, um sobre o Projeto INSS Digital direcionado exclusivamente para gestores; outro sobre teletrabalho, de acesso livre a qualquer servidor.

O primeiro curso segue o formato da formação presencial direcionada aos multiplicadores. Tem início com uma discussão sobre a importância social do INSS; situa as deficiências na prestação dos serviços ao longo dos últimos anos, a fim de justificar a transformação digital; discute o papel do servidor como agente de transformação e a importância de sua participação na condução da mudança. Em um segundo momento, são apresentados o projeto e os fundamentos legais que sustentam a transformação digital. Em seguida, são detalhados os passos para a implementação do projeto nas unidades, identificando a infraestrutura necessária, os novos fluxos de atendimento, e fornecendo orientações sobre o estabelecimento dos acordos de cooperação com entidades parceiras. Por fim, são dadas informações sobre os canais remotos, os novos sistemas e sua operacionalização.

O curso sobre teletrabalho, por sua vez, volta-se para questões como a administração do tempo, o gerenciamento das atividades pessoais e profissionais, cuidados com a saúde e qualidade de vida – numa perspectiva de fornecer orientações práticas para os servidores com interesse em aderir a este regime de trabalho. Além disso, seguindo a mesma lógica da formação presencial, o curso integra parte dedicada à reflexão sobre a necessidade de adaptação à mudança e flexibilidade diante das novas configurações e relações de trabalho.

5.5. A perspectiva dos representantes sindicais

As percepções e expectativas dos dirigentes sindicais acerca do projeto de digitalização foram evidenciadas na entrevista conduzida na primeira etapa de recolha de dados. Sem pretenderem se posicionar contra a transformação digital que iniciava, os dirigentes afirmavam a necessidade de acompanhar de perto a mudança, a fim de identificar os possíveis impactos futuros, tanto para os servidores, como para os usuários, e delinear estratégias para a proteção da saúde no trabalho neste cenário de digitalização.

Os debates no decurso da entrevista apontaram dificuldades associadas à própria implementação do projeto, relacionadas sobretudo à falta de ações de acompanhamento e formação. Os dirigentes ressaltaram a preocupação com a apropriação da mudança pelos servidores de mais idade, aos quais se atribui menos domínio das novas tecnologias. Reflexões sobre as consequências em termos de exclusão destes servidores está representada na fala a seguir de uma das participantes, que também era analisadora de benefícios.

A tecnologia do INSS avança em detrimento da mão de obra da gente, a gente não acompanha tecnologicamente o avanço da instituição. Agora, culpa de quem? Da própria administração geral, que não dá essa oportunidade para o servidor acompanhar a tecnologia. Falta o incentivo, falta a valorização do servidor, isso é muito importante, e isso é um processo contínuo dentro de uma instituição. (...) Sem isso não adianta você querer ter o INSS digital se o servidor não acompanhar esse processo! Por incrível que pareça nós temos servidores que não conseguem nem lidar com o computador ainda, então... (Representante Sindical - RS 1).

Outro motivo associado pelos representantes à dificuldade na apropriação da mudança foi o sentimento de insegurança entre os servidores, face à incerteza sobre o futuro do trabalho no contexto das transformações atuais nos serviços públicos.

RS 2 – O INSS digital está deixando os servidores muito preocupados.

RS 3 – principalmente os antigos, não é?

RS 2 – principalmente os antigos. Eles jogaram uma coisa que ainda ninguém sabe como é que vai ficar, todo mundo sabe da terceirização que está aí, não é? Então, o pessoal fica sem saber o que fazer, o que é que vai ser do servidor público?

RS 3 – essa incerteza do que vai vir...

Jane – não se tem certeza. No INSS hoje a gente só tem incertezas, porque ninguém sabe o dia de amanhã o que é que vai ser.

Quanto às implicações da transformação digital, os dirigentes afirmavam ainda não terem clareza dos aspectos negativos do novo modelo de atendimento, mas referiram a preocupação com a desarticulação dos coletivos de trabalho. Além disso, ressaltavam as possíveis repercussões em termos de envolvimento com o movimento sindical como resultado da intensificação do trabalho prevista, acentuando a crise de representatividade que vinha enfrentando a entidade, com perda progressiva de filiados nos últimos anos³⁶. O diálogo abaixo é representativo:

RS 2 – O INSS digital vai dificultar mais ainda para o servidor que está lá na ponta participar de qualquer evento aqui.

RS 1 – Vai, porque a demanda de serviço vai aumentar. Em vez de atender cinco você vai ter que atender X, é a condição...

Como possibilidades de ação sindical face à digitalização, apontou-se a possibilidade de que a economia resultante da nova organização do trabalho pudesse ser reivindicada para reverter em melhores condições de trabalho para os servidores.

5.6. Os primeiros resultados do projeto de digitalização

As entrevistas conduzidas com os gestores conceptores e os gestores locais quando da segunda etapa de recolha de dados (maio a julho de 2018), e as análises de documentos de acompanhamento da implementação do INSS Digital, nos deram indicações sobre os primeiros resultados que vinham sendo observados no decorrer da expansão do projeto.

Contrariando as expectativas da instituição, apesar de até aquela altura terem sido alcançados resultados positivos com relação à diminuição no tempo de espera pelo atendimento nas unidades do INSS; o mesmo não vinha acontecendo com o tempo de conclusão dos processos de requerimentos digitais de benefícios.

³⁶ A crise de representação sindical está longe de ser uma experiência particular desta entidade. Recente publicação da Organização Internacional do Trabalho – OIT (2018) aponta que questões como a queda das taxas de sindicalização e dos volumes de financiamento, a perda da capacidade de mobilização, e o enfraquecimento das negociações coletivas estão em pauta atualmente em países desenvolvidos e subdesenvolvidos, com ênfase na reconstrução da ação sindical face às reconfigurações nas condições de trabalho e emprego. No Brasil, são exemplos os recentes diálogos nacionais tripartites realizados entre 2016 e 2017 sobre o futuro do trabalho, no âmbito das atividades da OIT, que envolveram a participação de pesquisadores, representantes nacionais dos trabalhadores, dos empregadores e de instâncias governamentais responsáveis pela regulamentação, fiscalização e proteção trabalhistas.

Na região Nordeste (onde foi realizado este estudo), o acompanhamento do Tempo Médio de Atendimento Agendado – TMAA a partir da digitalização demonstra diminuição progressiva; por outro lado, o Tempo Médio de Conclusão – TMC nesta região vem aumentando (Tabela 9). A Tabela 10 apresenta as implicações em termos de aumento do número de requerimentos sem conclusão no ano de 2019.

Tabela 9. Evolução dos indicadores após digitalização (Região Nordeste)

Indicador	Descrição	Período	Resultado
TMAA	Tempo médio que os cidadãos aguardam entre a data de solicitação e a data de marcação do agendamento, considerando apenas os agendamentos não atendidos.	Dezembro/2018	75 dias
		Maio/2019	45 dias
TMC	Tempo médio de conclusão da análise dos processos, a contar da data de requerimento até o dia em que é definido o deferimento ou indeferimento do benefício.	Dezembro/2018	15 dias
		Maio/2019	127 dias

Tabela 10. Quantidade de requerimentos protocolados e concluídos em 2019 (Região Nordeste)

Período	Nº de requerimentos protocolados	Nº de requerimentos concluídos	Percentual
Fevereiro a maio/ 2019	116.284	71.134	61,17%

Em parte, esta situação é justificada pelos conceptores pelo número insuficiente de servidores analisadores no quadro do INSS. No âmbito da região Nordeste, dados do mês de abril/2019 indicam que do total de 7.217 servidores ativos, apenas 1.456 servidores realizavam análise de benefícios. Destes, 52,8% eram exclusivamente analisadores, em exercício integral nas Centrais de Análise. Os outros 47,2% acumulavam a tarefa de análise com outras atribuições nas unidades de atendimento.

O acompanhamento do projeto no Nordeste aponta também que a produtividade média dos servidores analisadores tem estado aquém do quantitativo esperado (que corresponde a uma média diária entre 4,5 a 6 tarefas concluídas). A média geral de tarefas analisadas registrada nesta região (considerando tanto os processos concluídos, como aqueles em exigência) foi de apenas 3,27 tarefas por servidor, por dia de trabalho, considerando o período de fevereiro a maio de 2019.

A propósito, esta situação motivou, em junho de 2019, no âmbito da região Nordeste, a elaboração de um plano de ação com vistas à redução do TMC das tarefas de requerimentos de benefícios, com a perspectiva de reduzir o TMC de 142 dias, para 90 dias até dezembro de 2019. Dentre as ações nesse sentido, foram sugeridas: (1) a criação de polos regionais para tratamento do estoque de tarefas atrasadas, com cobrança de uma meta diária de 12 tarefas analisadas; (2) a realocação de servidores para atuarem exclusivamente com a

análise; (3) a formação de grupos de servidores especializados para a análise de tipos específicos de benefícios, com vistas ao aumento da produtividade individual.

Os resultados até então alcançados acabaram por sustentar a ideia de “resistência à mudança” por parte dos servidores do INSS. Esta percepção apareceu nos discursos de todos os gestores entrevistados, associada, por um lado, à dificuldade na interação com as novas tecnologias, atribuída principalmente aos servidores com mais idade; e, por outro, ao novo modelo de avaliação por produtividade individual, que tiraria os servidores da sua “zona de conforto”. Os extratos a seguir são exemplificativos:

Todas as pessoas têm medo do novo, nossos servidores têm resistência à mudança. Eles já estão habituados a fazer de um jeito que sempre fizeram. Ora, se você está saindo do papel, desde a criação do INSS, em 2017 não vamos ter mais papel, aí você imagina a ruptura que não é na vida das pessoas. As pessoas precisam acreditar que vai dar certo, se você acreditar que vai dar certo, você topa. E essa é a grande dificuldade (GC 1).

Eu acredito que é uma resistência natural... ninguém quer sair da sua zona de conforto, então se eu estou sempre fazendo seis horas de atividade, e nessas seis horas eu fazia três processos³⁷, por que agora fazendo as mesmas seis horas eu vou fazer seis? É somente para não sair da zona de conforto (GC 3).

A análise dos resultados acerca do trabalho dos analisadores após a digitalização permite discutir o limite desta perspectiva, ao trazer para o centro a atividade de trabalho. O que acabamos por evidenciar, de fato, foram deficiências na concepção e na implementação do Projeto INSS Digital, que vêm dificultando a realização de um bom trabalho, pela emergência de tensões e contradições a diferentes níveis do sistema de atividade dos analisadores.

³⁷ O gestor refere uma situação que acontecia comumente nas agências, que dizia respeito à falta dos segurados agendados, resultando em um horário livre na agenda do servidor. Para a instituição, aquele horário vazio não era produtivo, pois não era contabilizado como atendimento realizado. Para o servidor, como vimos no capítulo anterior, estes horários vazios eram utilizados para o tratamento de tarefas pendentes, ou para estudos e pesquisas, sendo perspectivados como importantes recursos pelos analisadores.

VI. A atividade de análise digital de benefícios

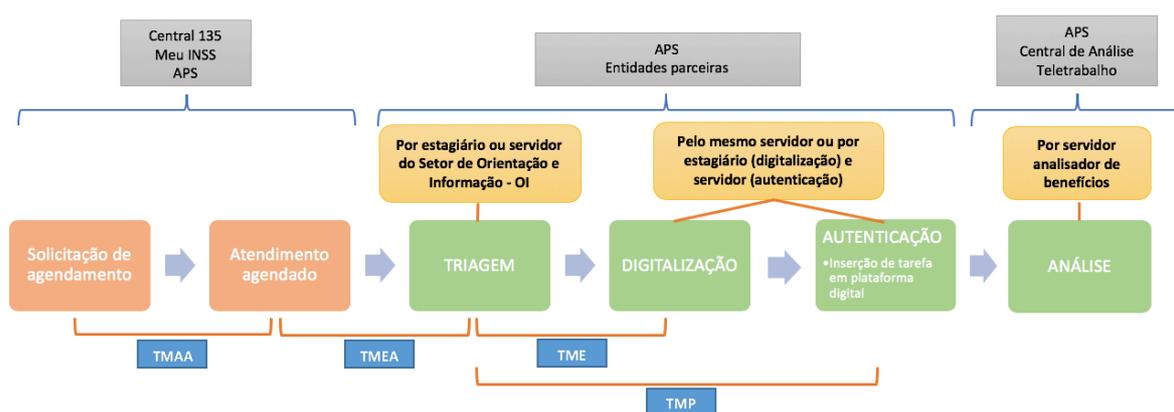
No seguimento do que foi proposto no âmbito desta tese, este último capítulo de apresentação dos resultados tenta responder aos objetivos de: (1) identificar as exigências que os servidores passam a ter que gerir, e as estratégias de regulação que desenvolvem para construir a qualidade do trabalho em ambiente digital; e (2) analisar as transformações no trabalho real situando as tensões/contradições que emergem no sistema de atividade a partir da digitalização.

Para tanto, a apresentação do quadro prescrito e do trabalho real dos analisadores será feita sempre em referência àquilo que era vivenciado pelos servidores em contexto de atendimento presencial.

6.1. O quadro prescrito da atividade de análise digital de benefícios

A partir do projeto de digitalização, o atendimento ao requerente de benefício, anteriormente realizado inteiramente de forma presencial pelo analisador em uma APS, passa a ser fracionado em três principais processos de trabalho: (1) digitalização da documentação apresentada pelo segurado; (2) autenticação dos documentos e inserção de “nova tarefa” referente ao requerimento em plataforma digital; e (3) análise do requerimento, concluindo pelo deferimento ou indeferimento do benefício. As duas primeiras realizadas no âmbito das APS, ou em entidades parceiras, de forma presencial. A última, executada exclusivamente por analisadores de benefícios, em ambiente digital.

Figura 10. Fluxo do atendimento ao requerente de benefício previdenciário a partir do projeto de digitalização e indicadores de avaliação do trabalho



Neste caso, o atendimento presencial na unidade do INSS também requer prévio agendamento, realizado por meio da central de teleatendimento ou pela internet, pelo site

Meu INSS³⁸. Na data agendada, o requerente é recepcionado no setor de triagem onde recebe uma senha para o setor de digitalização³⁹. O atendimento para digitalização é realizado por estagiário ou servidor do INSS, e tem duração máxima prescrita de 15 minutos. Os documentos digitalizados são salvos em arquivo único em pasta compartilhada e, encerrado o atendimento, o requerente recebe nova senha para o setor de autenticação⁴⁰. O servidor responsável pela autenticação deverá efetuar a conferência da qualidade e teor dos arquivos digitalizados, verificar se todos os documentos apresentados pelo requerente foram digitalizados, e autenticar a documentação mediante conferência com os originais. Feito isto, deverá ser cadastrada tarefa no Sistema de Gerenciamento e Execução de Tarefas – GET, no qual deverá ser identificado o tipo de serviço e incluídos como anexos os documentos digitalizados. A tarefa cadastrada gera um número de protocolo que é entregue ao requerente. Este é então dispensado do atendimento (que também tem duração máxima de 15 minutos) e orientado a acompanhar o processo por meio da Central 135 ou pela internet. Caso o segurado não esteja de posse de todos os documentos necessários, o requerimento é formalizado sem prejuízo, devendo o requerente apresentar a documentação complementar quando formalizada exigência pelo analisador⁴¹. As tarefas de digitalização e autenticação passam a poder ser realizadas também por entidade parceira, mediante acordo de cooperação técnica com o INSS. Nestes casos, é o representante da entidade que procede com o cadastro da tarefa no GET, que será então acessada por servidor analisador do INSS.

As tarefas cadastradas no GET são distribuídas pelo gestor da unidade entre os servidores analisadores⁴². Estes passam a desenvolver sua atividade prioritariamente em

³⁸ Este fluxo é referente ao funcionamento na altura da recolha de dados. A partir de junho de 2019 foram feitas algumas modificações: via Central 135, site Meu INSS ou aplicativos, o requerente não faz o agendamento do serviço, mas já protocola o requerimento do benefício. Os benefícios salário maternidade urbano, aposentadoria por tempo de contribuição ou aposentadoria por idade urbana já foram incluídos como de concessão automática, o que significa que se as informações cadastrais estiverem completas nos sistemas, o requerimento não gera nenhuma tarefa para os servidores do INSS. Em caso de ausência de informações obrigatórias, é gerada uma tarefa que será tratada por servidor analisador, e este encaminhará solicitação de exigência para o requerente.

³⁹ Caso o requerente esteja de posse de todos os documentos digitalizados em arquivo PDF, ou tenha feito o upload dos documentos no canal Meu INSS no momento do agendamento, ele pode ser direcionado diretamente para o setor de autenticação.

⁴⁰ Como fluxo de atendimento alternativo, a depender da quantidade de servidores da APS, o mesmo servidor pode ser responsável pela digitalização e autenticação.

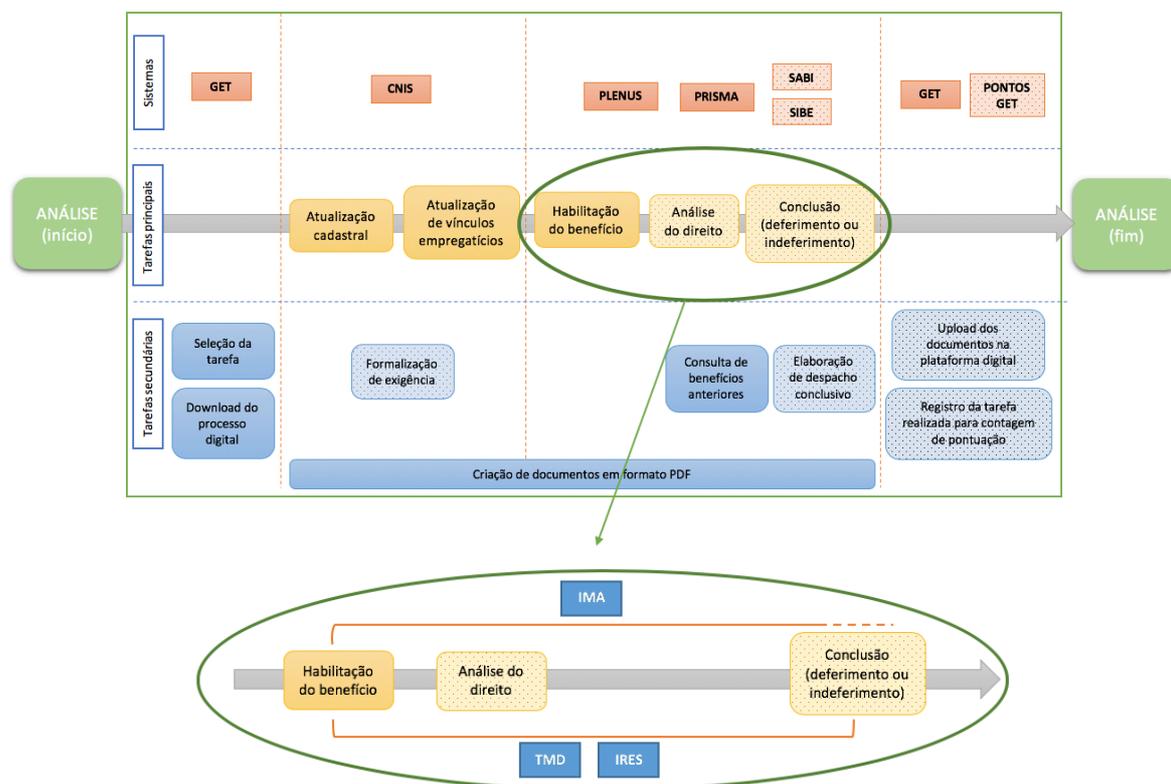
⁴¹ Na altura da recolha de dados, não cabia ao servidor autenticador formalizar exigência para o requerente, sendo esta tarefa exclusiva do analisador de benefícios. Em 2019 houve alteração neste fluxo, e passou a ser considerada a possibilidade de formalização de exigência pelos autenticadores em casos de documentos considerados essenciais para a análise.

⁴² O projeto prevê a distribuição automática dos benefícios entre os analisadores vinculados a cada unidade de lotação, bem como a transferência de tarefas de uma unidade para outra (ao que se chama transbordo), como

Centrais de Análise digital – CA ou em teletrabalho, embora ainda tenha sido prevista a realização das análises na própria unidade de atendimento⁴³. Nos dois primeiros casos, a avaliação do trabalho passa a ser feita por acompanhamento da produtividade individual. Na última situação, os servidores continuam a registrar assiduidade em sistema eletrônico, e a serem avaliados por metas mensuradas de forma coletiva (a partir dos resultados alcançados pela unidade).

A análise digital de benefícios segue a mesma prescrição da realizada no modelo de atendimento presencial, integrando como tarefas principais a atualização cadastral e de vínculos empregatícios; e a habilitação e análise do direito ao benefício. O trabalho é realizado com o suporte de dois monitores, num dos quais são gerenciados todos os sistemas técnicos utilizados, e no outro são visualizados os documentos digitalizados.

Figura 11. Tarefas do analisador de benefícios em modelo digital, sistemas utilizados e indicadores de avaliação



tentativa de equilibrar a demanda nacional de requerimentos. Na altura da segunda etapa de recolha de dados (maio e junho de 2018), este transbordo acontecia apenas entre unidades de uma mesma Gerência-Executiva, e a distribuição era feita pelo gestor da Gerência.

⁴³ Quando da segunda etapa de recolha de dados desta pesquisa, o regime de teletrabalho ainda não havia sido institucionalizado, havendo apenas uma experiência nesta modalidade na Gerência-Executiva de Mossoró, onde foi realizada a prova conceito do projeto de digitalização. O regime de teletrabalho foi autorizado como experiência-piloto apenas em maio de 2019 (Resolução Nº 681, de 24 de maio de 2019), e os servidores neste regime estão sujeitos ao cumprimento de uma pontuação que acresce em 30% a meta dos servidores em centrais de análise.

Os requerimentos digitais são acessados através da plataforma GET e todos os documentos criados e informações atualizadas nos sistemas devem ser salvos em formato PDF para compor o processo. Em casos de formalização de exigência, a comunicação inserida pelo analisador na plataforma é visualizada pelo segurado via Meu INSS, ou enviada automaticamente por correio eletrônico, caso algum endereço tenha sido informado quando do requerimento. Para os servidores em centrais de análise ou teletrabalho, é necessário informar a tarefa concluída no sistema de pontuação Pontos GET, para acompanhamento da produtividade individual.

No modelo digital, passam a estar dependentes da atividade dos analisadores apenas os indicadores relacionados ao tempo de análise e conclusão dos requerimentos – IMA, TMD e IRES. Com a avaliação por produtividade individual, parte considerável dos requerimentos passa a ser concluída no mesmo dia da habilitação, com exceção dos que demandam a formalização de exigência⁴⁴.

Para cada benefício foi associada uma pontuação, tendo como critério a complexidade e quantidade de procedimentos exigidos, e como parâmetro o tempo de atendimento de cada tipo de benefício no modelo de atendimento presencial. Na altura da recolha de dados, estava previsto o cumprimento de 360 pontos mensais para os servidores em exercício nas Centrais de Análise e em experiência de teletrabalho⁴⁵, embora esta pontuação ainda não tivesse associada à gratificação de desempenho. Estes 360 pontos foram estabelecidos a partir da experiência piloto, e serviram de referência para a expansão do projeto para o restante do Brasil. A pontuação para cada tipo de benefício variava de 40 pontos (para as pensões), 60 pontos (aposentadorias), e 90 pontos (benefícios assistenciais). Apenas os benefícios concluídos (deferidos ou indeferidos) eram registrados com a pontuação total no Pontos GET. Em caso de formalização de exigência, estava previsto o registro de metade da pontuação referente ao tipo de benefício, sendo que a outra metade seria contabilizada quando da conclusão do processo após o cumprimento da exigência.

⁴⁴ O INSS tem revisto os indicadores de avaliação de produtividade das unidades de atendimento, tendo em vista que muitos passam a não mais fazer sentido face às mudanças com a digitalização. Na altura da segunda etapa de recolha de dados, os critérios para o recebimento da gratificação de desempenho estavam sendo revistos, tanto para os servidores que optaram por fazer as análises digitais na própria APS, como para os que optaram pelas Centrais de Análise e teletrabalho. Para estes últimos, o recebimento da gratificação estará atrelada ao alcance da pontuação individual. Para os analisadores nas agências, a avaliação continua a ser condicionada aos resultados da unidade de atendimento como um todo.

⁴⁵ A partir de julho de 2019, a pontuação mensal exigida passou a ser de 90 pontos, com alteração na pontuação para cada tipo de benefício (Resolução N° 687/PRES/INSS, de 4 de julho de 2019).

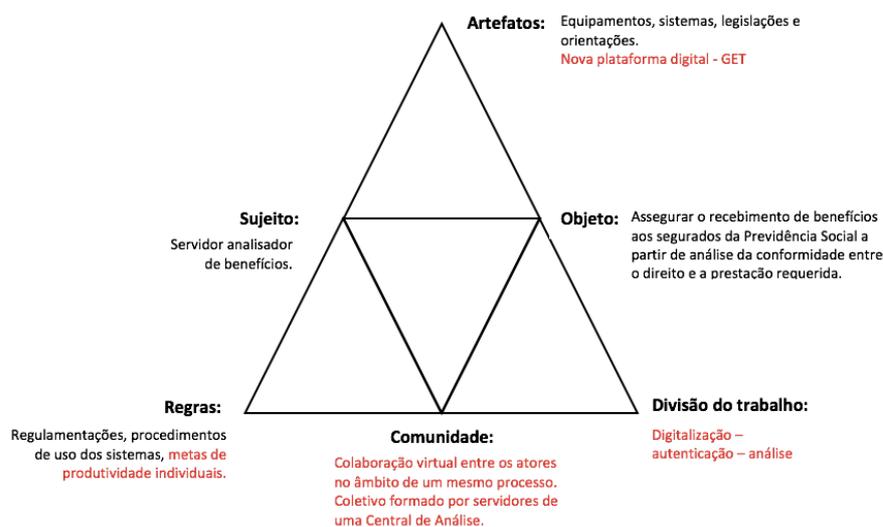
6.2. O trabalho real dos analisadores em contexto de digitalização

6.2.1. A atividade de análise digital de benefícios a partir do modelo do Sistema de Atividade

As transformações no fluxo de trabalho a partir da digitalização reconfiguram o sistema de atividade dos analisadores de benefícios. Estes sujeitos passam a se responsabilizar apenas pela etapa de análise do direito e, progressivamente, começam a analisar requerimentos de outras unidades. Sua atividade é reconstruída em ambiente digital com a integração de uma nova plataforma (o GET), que exige o domínio de esquemas de utilização diferenciados das ferramentas tecnológicas. Para os servidores com exercício nas Centrais de Análise ou em regime de teletrabalho, o trabalho passa a ser avaliado de forma individual, por meio de metas de produtividade referentes à quantidade de análises concluídas mensalmente. O analisador passa a colaborar à distância com os demais atores (digitalizador e autenticador) para atender à demanda do requerente, a partir de comunicações que são feitas essencialmente em ambiente virtual. Os servidores em Centrais de Análise integram também um coletivo de trabalho presencial (composto por analisadores de diferentes unidades), embora não colaborem no âmbito de um mesmo processo. O trabalho dos servidores em Centrais de Análise e teletrabalho é supervisionado pelos gestores da Central à qual estejam vinculados. Os servidores nas APS continuam a responder junto ao gestor da sua unidade de atendimento.

A Figura 14 caracteriza a atividade de análise digital a partir dos diferentes níveis do Sistema de Atividade, destacando em cor vermelha as diferenças quanto ao modelo de atendimento presencial.

Figura 12. A análise digital a partir da perspectiva do Sistema de Atividade



Durante a recolha de dados, identificamos condições diferenciadas de trabalho entre Centrais de Análise, especialmente quanto aos níveis de cobrança de produtividade individual. Em uma das CA estudadas, era seguida a orientação nacional de 360 pontos (média de seis processos concluídos por dia); na outra, no entanto, os servidores eram cobrados diariamente pela conclusão de oito requerimentos. A Tabela 11 situa os analisadores participantes da segunda etapa de recolha de dados nas três diferentes situações identificadas.

Tabela 11. Identificação dos servidores participantes pelas respectivas unidades e critérios de avaliação do trabalho

Unidade	Avaliação do trabalho	Nº de analisadores
APS	Avaliação das metas alcançadas pela unidade como um todo	4*
Central de Análise 1 (CA1)	Exigência de, em média, 6 análises concluídas por dia	3**
Central de Análise 2 (CA2)	Exigência de 8 análises concluídas por dia	4***

* Excluídos os 5 analisadores que não participaram da segunda etapa de recolha de dados.

** Destes, 1 analisadora estava em experiência de teletrabalho. Como a pontuação para este regime ainda não estava definida, a cobrança de pontuação era a mesma da CA a qual estava vinculada.

*** 2 destes analisadores, após 3 meses, solicitaram seu desligamento da CA justificando impossibilidade de atingir a pontuação.

A reconfiguração do trabalho exige o desenvolvimento de novas competências pelos analisadores de benefícios, de forma a darem respostas a conflitos que surgem no sistema de atividade, dentre as quais destacamos: (1) o domínio da linguagem digital; (2) a capacidade de colaborar à distância no seio de um coletivo profissional ampliado, especialmente quando se passa a analisar benefícios de outras unidades; (3) a aprendizagem de conhecimentos técnicos para a análise de tipos mais variados de benefícios; (4) a gestão de uma relação à distância com o segurado.

O estudo de terreno evidenciou, no entanto, que a concepção e a implementação do projeto de digitalização acabaram por desconsiderar ou minimizar estas novas exigências, cabendo aos trabalhadores se adaptarem às transformações em suas práticas profissionais sem que os devidos recursos fossem garantidos pela instituição. A gestão dos resultados exigidos – concretizados agora em metas de produtividade individuais – e da qualidade do serviço prestado pelo INSS se dá no quadro de diferentes constrangimentos resultantes de deficiências nas condições de implementação do projeto de digitalização.

As crônicas da atividade já nos permitem identificar alguns destes constrangimentos, bem como perceber as estratégias postas em prática pelos analisadores para assegurar a qualidade do serviço prestado; qualidade esta que, como veremos, passa a integrar novas dimensões a partir da reconfiguração do trabalho pela digitalização.

6.2.2. Um olhar para o trabalho real em contexto digital a partir das crônicas da atividade

Optamos por integrar crônicas da atividade de três servidores que participaram da segunda etapa de recolha de dados. A escolha dos registros de observação que seriam representados em forma de crônicas envolveu os seguintes critérios: (1) Integrar os três cenários diferentes quanto à cobrança de produtividade – servidores em exercício em APS, na CA 1 e na CA 2; (2) Priorizar os períodos de observação que mais se aproximavam de um dia comum de trabalho, excluindo as situações de variabilidades que alteravam em muito a rotina⁴⁶; (3) Apresentar situações de análise de benefícios previdenciários de uma mesma espécie (no caso, aposentadorias), sujeitos a procedimentos similares; (4) Priorizar os registros de observações mais detalhados, tanto ao nível das anotações da investigadora, quando ao grau de riqueza das explicações fornecidas pelos participantes sobre sua atividade⁴⁷.

Nas crônicas foram integradas as seguintes informações: o *serviço* realizado pelo analisador (correspondendo ao tipo de benefício requerido); os *sistemas* utilizados em cada etapa do processo de trabalho; as *tarefas* executadas (sendo representadas com preenchimento completo aquelas prescritas como obrigatórias no decurso da análise; e as pontilhadas as que extrapolam o prescrito); as *ações* porventura realizadas pelos servidores – impressão de documentos; registro em papel ou em documento word; debate em situações de dúvidas; e solução de problemas; os *interlocutores* das comunicações efetuadas – chefia, segurado ou colega; e por fim, *interrupções* no decurso da análise – decorrentes de falhas relatadas na rede de internet ou nos sistemas, e pedidos de informação. Nos casos em que não foram registradas alguma destas ações ou interrupções durante a observação, optamos por omitir a legenda do gráfico. Em situações de usos de sistemas em simultâneo, com a alternância entre janelas, os sistemas foram representados um abaixo do outro.

A primeira crônica (Figura 15) diz respeito à atividade da servidora AB 5, 61 anos, há 37 anos no INSS (todos como analisadora), a qual após a digitalização, optou por continuar a realizar as análises digitais na própria unidade de atendimento. Sendo assim, a

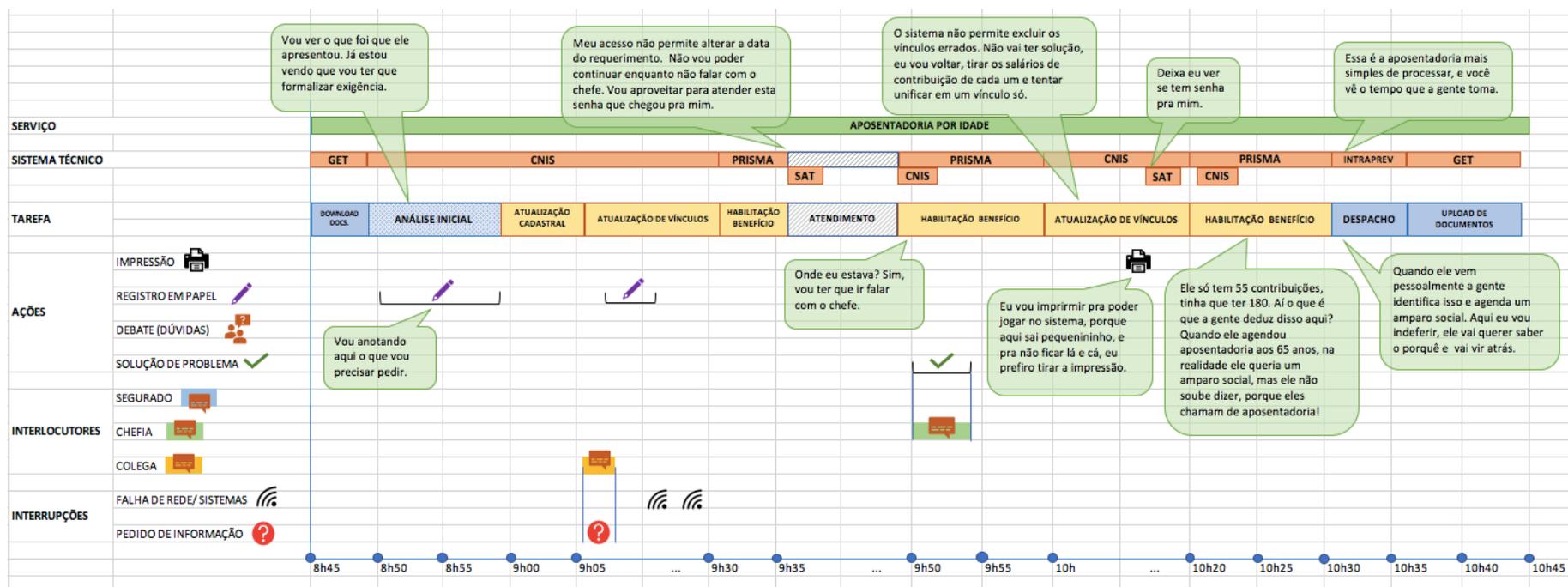
⁴⁶ Dentre estas variabilidades, foram excluídas neste processo de escolha situações tais como: servidor que precisou interromper muitas vezes a análise para realizar serviços de protocolo e autenticação, a fim de cobrir ausência de colega; caso de avaria no computador do servidor no decurso da observação; observação realizada em dia de reunião de equipe, com interferência na rotina de atendimento.

⁴⁷ Foram excluídos, por exemplo, um caso em que a qualidade da gravação em áudio dificultou a transcrição das verbalizações simultâneas; e outro em que a investigadora não pôde se sentar ao lado do servidor, o que diminuiu a riqueza dos registros.

servidora continua a registrar assiduidade, com carga horária fixa de seis horas de trabalho diárias, mas sem cobrança por metas individuais de produtividade. Na agência, é responsável pelo atendimento de requerimentos de quaisquer tipos de benefícios, no entanto, digitalmente, ainda realiza análises apenas de aposentadorias e salários maternidade. Segundo ela, sua decisão de continuar na APS aconteceu após iniciar a experiência com a análise digital, quando constatou que teria dificuldades em alcançar a pontuação exigida.

Com esta servidora, foram realizados dois períodos de observação: o primeiro no dia 21/05/2018 teve duração total de 4 horas e 15 minutos; o segundo, no dia 22/05/2018 durou duas horas. Optamos por registrar em forma de crônica da atividade parte do primeiro dia de observação, tendo em vista que no segundo dia não conseguimos cobrir a análise de um processo do início ao fim (quando iniciamos a observação, a servidora já havia iniciado uma análise, e a segunda análise que acompanhamos precisou ser interrompida porque teve início uma reunião de equipe na unidade).

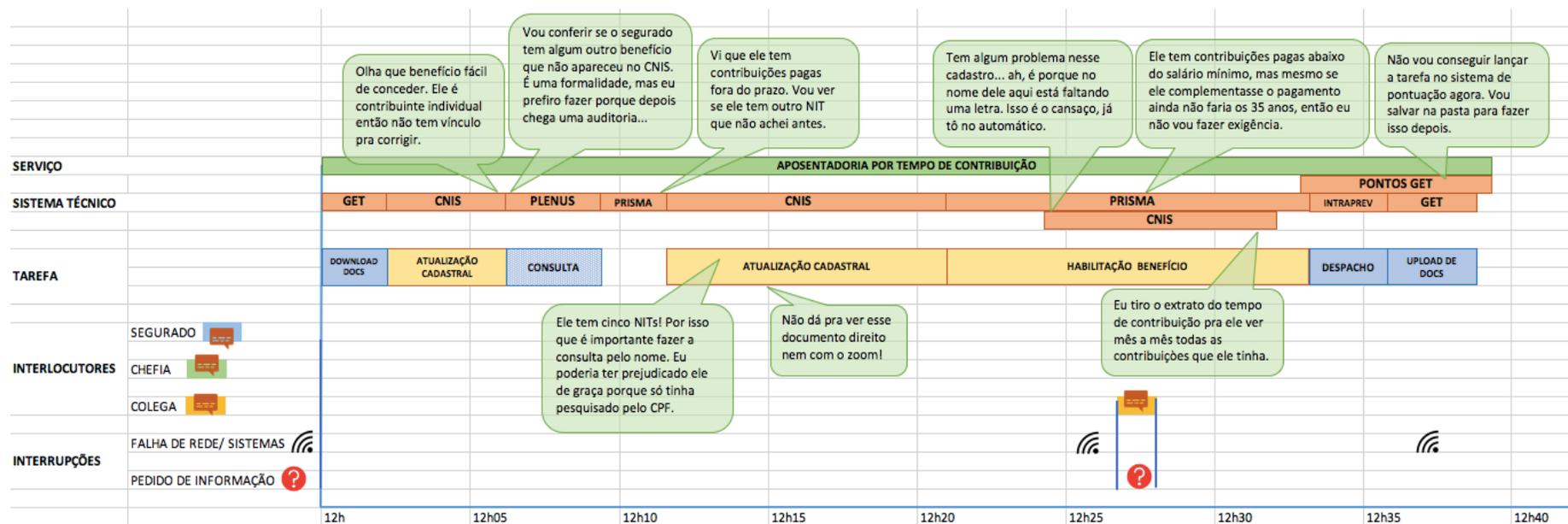
Figura 13. Crônica da atividade da servidora AB 5 (APS 2)



A crônica seguinte (Figura 16) representa o decurso de um atendimento realizado pelo servidor AB 11, 32 anos de idade, há sete anos no INSS como analisador de benefícios, também responsável pela análise de quaisquer tipos de requerimentos. Integrante da CA 1, o servidor é cobrado pela realização de oito análises por dia. A decisão por integrar a CA se deu pelo mesmo motivo de evitar deslocamentos para o trabalho, tendo em vista que reside na capital (onde é sediada a CA 1), e exercia a atividade em cidade do interior do Estado.

Com este servidor, foram realizados dois períodos de observação. O primeiro, no dia 28/05/2018, teve duração de duas horas; e o segundo, no dia 30/05/2018 durou 1 hora e 50 minutos. Escolhemos apresentar em forma de crônica a análise do requerimento de aposentadoria realizada no primeiro dia de observação, considerando a maior riqueza de detalhes dos registros e das explicações fornecidas pelo servidor no decurso da atividade.

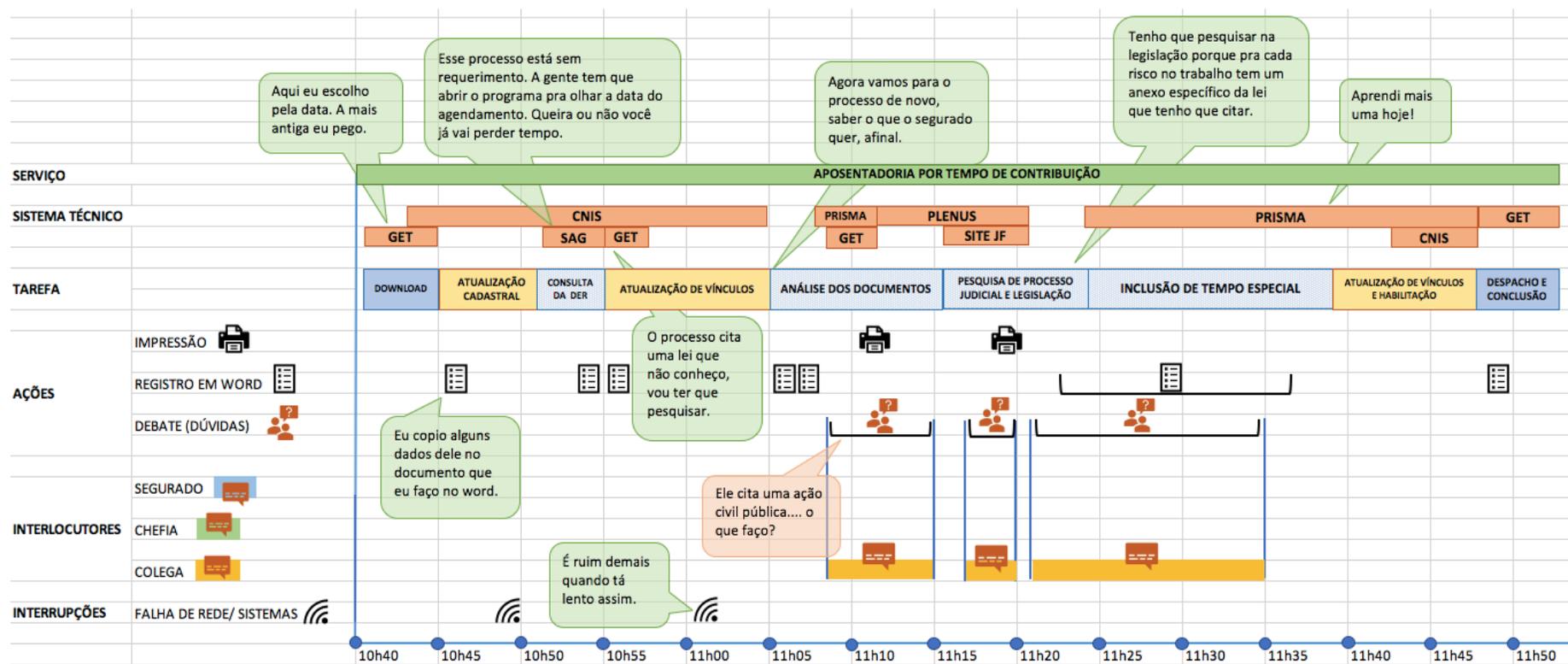
Figura 14. Crônica da atividade do servidor AB 11 (CA 1)



Por último, apresentamos a crônica do servidor AB 14, 53 anos, há sete anos no INSS, todos como analisador (Figura 17). O servidor integra a CA 2 e, portanto, respondia na altura da recolha de dados, à exigência de 360 pontos diários. Já analisa digitalmente requerimentos de todos os tipos de benefícios. A decisão por deixar sua unidade de origem para exercer a atividade na CA foi motivada pela possibilidade de vir trabalhar na capital, onde reside, evitando os deslocamentos diários.

Foi possível a realização de apenas um período de observação com este participante, realizada no dia 13/06/2018, e com duração total de 1 hora e 50 minutos. Deste período, destacamos a análise do requerimento de aposentadoria dentre os outros tipos de benefícios tratados pelo servidor.

Figura 15. Crônica da atividade do servidor AB 14 (CA 2)



Uma análise inicial destas crônicas já permite perceber as variabilidades que incorrem em diferenças entre o quadro prescrito e o que realmente se passa em contexto real de trabalho. No caso da servidora AB 5, observamos interrupção no decurso da análise decorrente da necessidade de realização de atendimento presencial na agência, implicando em um tempo de recuperação para lembrar os procedimentos já realizados e o que ainda precisava ser feito. O servidor AB 14, por sua vez, se depara com situação até então desconhecida, que exige pesquisa de legislação e recurso ao suporte do coletivo de trabalho. O analisador AB 11 também precisa dar conta de certo constrangimento decorrente da duplicidade de informações cadastrais do requerente (usuário com cinco números de identificação – NIT).

Os diferentes níveis de habilidade destes analisadores com os recursos tecnológicos, as diferenças no tipo de avaliação do trabalho aos quais estão sujeitos, suas competências e as experiências adquiridas dão contornos singulares às estratégias desenvolvidas por cada um para realizar o trabalho. Os dados destas observações serão articulados com a sistematização dos discursos dos demais participantes sobre os constrangimentos e recursos à gestão do tempo e das metas de produção e das estratégias desenvolvidas para garantir a realização de um trabalho bem feito, permitindo-nos perceber as transformações na atividade decorrentes da digitalização do trabalho e as novas exigências que acabam por reconfigurar o sistema de atividade a diferentes níveis.

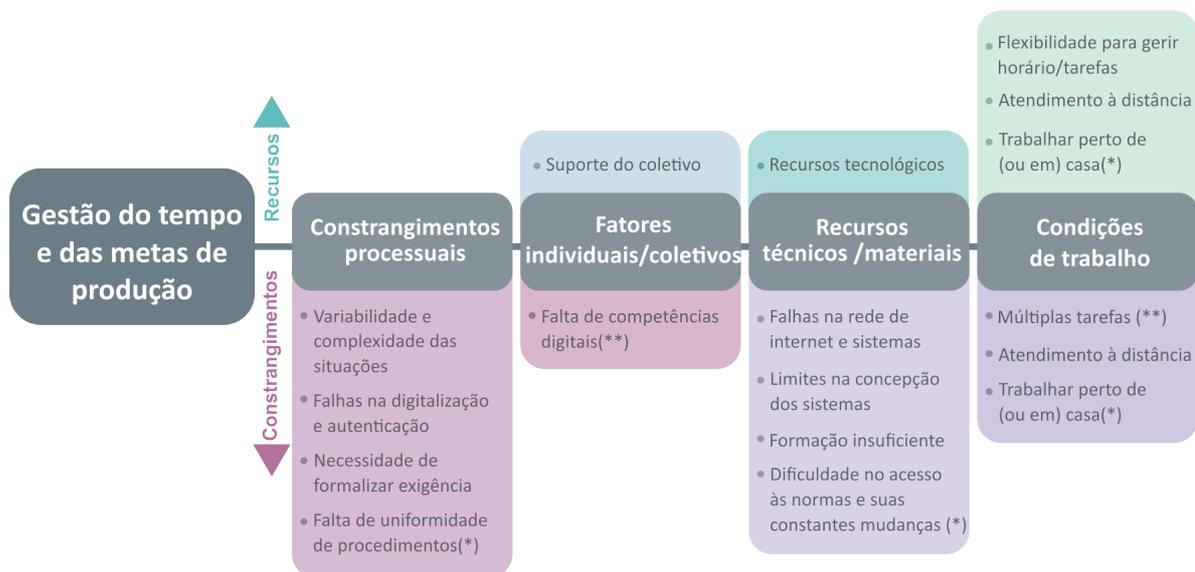
6.2.3. Constrangimentos e recursos para a gestão do tempo e das metas em contexto de digitalização

Os resultados apresentados nesta seção advêm das análises conduzidas a partir dos discursos dos participantes das cinco unidades incluídas na segunda etapa de recolha de dados deste estudo (três APS e duas CA), e incluem os dados das entrevistas individuais, observações da atividade e entrevistas de aplicação do QSATS.

Apesar das diferenças nas condições de implementação do Projeto INSS Digital, que deram contornos singulares às condições de trabalho nas diferentes unidades, os discursos dos servidores se aproximaram no que diz respeito a maior parte dos fatores implicados na gestão do tempo e das metas de produção em contexto de atendimento digital. Assim, optamos por reunir os constrangimentos e recursos a esta gestão em um mesmo mapa temático, identificando aqueles que foram citados especificamente pelos servidores integrantes de centrais de análise digital – incluindo a participante em regime de teletrabalho;

e os fatores referidos apenas pelos analisadores que continuam a exercer a atividade em agências de atendimento.

Figura 16. Mapa temático: constrangimentos e recursos à gestão do tempo e das metas em contexto de atendimento digital.



(*) = mencionado apenas por servidores em Centrais de Análise (**) = mencionado apenas por servidores em APS

Tabela 12. Descrição das categorias do mapa temático: constrangimentos e recursos à gestão do tempo e das metas em contexto de atendimento digital

Categories	Subcategorias	Descrição	Extratos
Condições de trabalho	Flexibilidade para gerir horário/tarefas	O novo modelo de atendimento possibilita mais flexibilidade para os servidores gerirem os horários de trabalho e as tarefas a realizar, por não haver mais compromisso com uma agenda de atendimentos presenciais. Apesar desta flexibilidade variar a depender da lotação na APS ou na Central de Análise, foi identificada como recurso por participantes em ambos os contextos de trabalho.	<p><i>A gente enquanto servidor é suscetível a variações, um dia a gente acorda mais disposto, um dia você está mais indisposto, teve algum problema durante o caminho, trânsito, estresse, problema pessoal. Então eu também levo em consideração essa situação. (...) um dia eu consigo produzir mais, no outro dia eu já consigo sair mais cedo por conta de uma situação ou outra. (...) A gente passa a gerenciar o trabalho da gente, porque na APS o trabalho vem até a gente, a pessoa vem e eu tenho que atender (AB 11, C.A. 1).</i></p> <p><i>A parte melhor desse processo é a flexibilidade de horário. Porque como eu trabalhava direto na APS, no atendimento, eu não tinha possibilidade de não estar lá às sete horas, porque os segurados estariam lá a minha espera para serem chamados. Agora não, agora eu posso optar por trabalhar à tarde, à noite, final de semana. Eu posso deixar de trabalhar alguns dias, faltar pra resolver alguma coisa, que não vai ter impacto (AB 15, C.A. 2).</i></p>
	Atendimento à distância	O atendimento à distância é associado a um menor número de interrupções durante a atividade. Por outro lado, o contato face a face facilitava a comunicação com o segurado e a obtenção de informações de forma imediata.	<p><i>Pesquisadora – Você acha que o número de exigência aumentou ou diminuiu? Servidor – Aumentou. Aumenta porque por exemplo, pessoalmente a gente dizia ao camarada ‘olha, tu esqueceste da tua carteira de trabalho, pega lá pra gente tirar xerox’, aí ele ia em casa e voltava” (AB 11, C.A. 1).</i></p> <p><i>No início acharam assim, “não, ninguém vai ter mais contato...”, que eu nem acho muito interessante, porque às vezes a gente consegue esclarecer muita coisa conversando com eles. Tinha uma médica que queria uma certidão, uma revisão, e eu não estava entendendo o que ela queria, tive que pedir a ela pra vir. Aí se você não sentar e conversar, o processo vai ficar parado ali ou você vai negar porque não sabe nem o que é que quer (AB 6, APS 3).</i></p>
	Múltiplas tarefas	Os servidores que fazem análises digitais nas APS continuam a se envolver com o atendimento ao público, incorrendo por vezes em interrupções no decorrer de uma análise processual.	<p><i>Eu tenho muitas vezes que interromper a análise no meio, que não é uma tarefa boa porque no momento que eu retorno eu tenho que rever coisas que eu já vi pra poder lembrar e não prejudicar o segurado. Então eu parto a tarefa que eu estava fazendo no meio pra atender àquela necessidade imediata (AB 5, APS 2).</i></p> <p><i>Como eu atendo presencial, então eu paro, eu tenho várias interrupções, então eu nunca precisei um tempo, mas o máximo que eu consegui fazer num dia foram seis aposentadorias por idade (AB 4, APS 2).</i></p>
	Trabalhar perto de (ou em) casa	Para os trabalhadores das Centrais de Análise e em teletrabalho, a digitalização é associada a uma melhor gestão do tempo de vida e de trabalho, por permitir trabalhar mais perto de casa, ou em casa. No entanto, os trabalhadores da CA 1 referem sobrecarga de trabalho porque, no seu caso, a transferência para a CA estava condicionada a uma meta diária de oito processos analisados.	<p><i>Eu viajava todos os dias, passava duas horas e meia de carro pra ir e duas horas e meia pra voltar. (...) Então isso pra mim é um desgaste ainda pequeno perto do que eu já passei. Mas eu sei que colegas que recebem o mesmo salário que eu, estão numa situação muito mais confortável. Isso gera injustiça, muitas vezes. (...) então é uma coisa que assim “você não quer estar aí? Então se mate”. (AB 10, C.A. 1).</i></p> <p><i>Pesquisadora – vocês tinham a exigência de registro de assiduidade? Servidora – não, eram os oito processos. Só que diziam pra gente: “não, deu minhas oito horas, eu vou embora”, mas a gente não, a gente queria ficar em Recife, e a gente foi além de 10 horas de trabalho por dia. (AB 13, ex analisadora, C.A. 1).</i></p>

Recursos técnicos/materiais	Falhas na rede de internet e sistemas	Falhas na rede de internet e situações de inoperância dos sistemas continuam a figurar como constrangimento para a atividade dos analisadores, ocasionando interrupções e comprometendo o tempo de análise.	<p><i>A inconstância de internet no INSS é evidente, todo mundo sabe disso. E como a gente é avaliado por produtividade, a gente tem que dar um jeito (AB 10, C.A. 1).</i></p> <p><i>É uma crítica também, os sistemas às vezes não acompanham a rapidez com que a gente quer que eles façam, entendeu? Muitas vezes está indisponível. (AB 16, C.A. 2 - teletrabalho).</i></p>
	Limites na concepção dos sistemas	Apesar de se ter referido que os sistemas têm sido atualizados para facilitar e agilizar a tarefa, limites na concepção continuam a aparecer como constrangimentos.	<p><i>O processo em si não é trabalhoso, porque é você ler o que tem dos documentos apresentados pra fazer os ajustes, mas as telas em que a gente precisa passar pra poder fazer isso é meio... é chato e complexo, é muito repetitivo, gera um cansaço mental (AB 10, C.A. 1).</i></p> <p><i>Servidora – O PRISMA, você entra em vários PRISMA.</i></p> <p><i>Servidor – Eu cheguei a trabalhar com 3 bases de PRISMA diferentes.</i></p> <p><i>Servidora – Porque pra cada unidade você tem que entrar num PRISMA diferente. Deveria ser de alguma forma, já que é tudo INSS, uma forma que você não precisasse ficar trocando o tempo todo (AB 12 e AB 13, ex analisadores, C.A. 1).</i></p>
	Recursos tecnológicos	Referências a um maior controle sobre o trabalho: os sistemas sinalizam processos em atraso ou com exigência cumprida; comentários inseridos nas tarefas por qualquer utilizador são sinalizados; alguns procedimentos passam a ser automáticos e tarefas são suprimidas. As redes sociais facilitam a divulgação de informações, e a comunicação entre servidores e gestores. Os processos digitais são mais facilmente acessados e transmitidos.	<p><i>Quando informa e-mail é muito tranquilo, e quando é por entidade conveniada (...) a gente vê quando ele já tomou a ciência, a gente já é notificado, aparece lá no sistema, que foi feito comentário naquela tarefa (AB 15, C.A. 2).</i></p> <p><i>Toda vez que chega um benefício novo, ou alguma exigência cumprida, eu recebo uma notificação aqui (...) Eu vou aqui nas minhas tarefas, eu vou nas que estão em exigência, são poucas, eu acho muito mais prático (AB 11, C.A. 1).</i></p> <p><i>Eu tinha que enumerar, eu tinha que fazer despacho, entende? E agora a gente não precisa. A gente clica num carimbinho, tá tudo autenticado. A gente emite um despacho, cola ele lá, está formalizado. Então, assim, é muito prático, não fica nada pra amanhã (AB 4, APS 2).</i></p>
	Formação insuficiente	Os discursos sugerem que a formação não foi suficiente para o desenvolvimento de competências de análise de novos tipos de benefícios, ou de habilidades no uso das ferramentas informáticas. Ademais, os servidores referem falta de tempo para estudo e atualização.	<p><i>Teve um momento em que eu só estava recebendo aposentadoria por tempo de contribuição e por idade, processos que eu não sabia fazer porque eu não tinha muita experiência. Eu sabia um pouco, mas não tinha habilidade pra fazer com mais rapidez e até conhecimento mesmo, a prática, não é nem da legislação, é prática. (...) 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 (AB 10, C.A. 1).</i></p> <p><i>Existe aquela situação, produtividade, teletrabalho, agora você vai ter tempo pra tudo na sua vida... só que para benefício todo dia tem memorando, todo dia tem pareceres novos, todo dia tem ação civil pública sendo colocada... e que horas você vai estudar? (AB 12, ex analisador, C.A. 1).</i></p> <p><i>Nós não temos a idade desse pessoal mais jovem, que tem toda a habilidade com computação, porque eles já foram vivenciando isso desde a adolescência. Eu por exemplo vivenciei a questão da tecnologia dentro da própria instituição. E aqui pra nós essa parte de tecnologia pra treinamento deixa muito a desejar. A gente é jogado a aprender, a gente não é preparado para atender, a gente é jogado, e se você for curioso, você tiver interesse você até que aprende (AB 5, APS 2).</i></p>
	Dificuldades no acesso às	Referências à variedade de normas orientadoras do trabalho e suas constantes alterações, bem como a deficiências em sua divulgação.	<i>Servidora - Mas é um ponto negativo que eu acho que a instituição tem que ver. A partir do momento que as pessoas forem se individualizando, (...) a partir do momento que o pessoal tiver cada um na sua casa, ou em qualquer canto que seja, se não houver essa...</i>

	normas e suas mudanças		<p><i>Pesquisadora – Alguma estratégia de facilitar essa troca, é isso?</i> <i>Servidora – Exatamente, de disponibilizar materiais mais acessíveis... até um link, eu já até pensei assim, um link, dúvidas mais frequentes sobre salário maternidade, aí tem lá os questionamentos, normas atualizadas, porque é tudo muito disperso. (AB 16, C.A. 2 - teletrabalho).</i></p> <p><i>Hoje a gente tem constituição, tem lei, tem decreto, tem instrução normativa, tem orientações internas, e sempre se tem dúvida, porque é uma matéria muito controversa, tem muita coisa que é interpretativa. (...) Porque existem pareceres de procuradoria, que dizem que aquele artigo, aquele decreto está dessa forma, daqui a pouco tem um memorando dizendo que é de outro jeito... então assim, essa dinâmica dessas coisas... aí que momento você vai ter tempo pra poder investir nessa capacitação?(AB 12, ex analisador, C.A. 1).</i></p> <p><i>No INSS a gente tem que ser autodidata, porque a mudança de legislação é constante, porque tem memorando circular, o tempo todo tem norma sendo modificada, e isso não é repassado pra gente. A gente não tem nem tempo para parar para pesquisar, porque tem que produzir (AB 10, C.A. 1).</i></p>
Constrangimentos processuais	Variabilidade e complexidade das situações	Também aqui também é referida a dificuldade de a pontuação dar conta da variabilidade e complexidade do trabalho. Esta complexidade aparece associada principalmente a: variedade de legislações e suas mudanças; insuficiência das normas; trabalho de interpretação e tomada de decisão pelo analisador.	<p><i>Se fala como se os processos fossem uma coisa cartesiana, um mais um é igual a dois, os processos não são a mesma coisa, “ah, mas é tudo salário maternidade”, mas cada um tem a sua particularidade, e nós não tínhamos tempo de fazer uma análise mais detalhada, um despacho mais apurado, uma exigência mais especializada (AB 12., ex analisador, C.A. 1).</i></p> <p><i>Uma aposentadoria urbana eles dão 60 minutos. É a média realmente de você fazer um... trabalhando, né, de você fazer aquela pontuação. Mas só que de repente, como eu peguei um na semana passada, você pega que vai passar o dia todo, então recuperar aquele tempo é meio árduo (AB 14, C.A. 2).</i></p>
	Falhas na digitalização e autenticação	Relatos de baixa qualidade nos documentos digitalizados; ausência de documentos considerados essenciais; e falta de uniformidade na organização do processo eletrônico (apesar das normas prescritas sobre a formalização dos processos).	<p><i>A gente passou a dividir o processo, porque a gente fazia a análise sozinha, a gente passou a dividir. Começa com o autenticador colocando no sistema, se ele colocar errado vai influenciar na minha análise, se ele colocar um documento que não seja bom de se ver vai influenciar, e também na questão da exigência (AB 15, C.A. 2).</i></p> <p><i>Às vezes eu pego um requerimento que está lá no fim do arquivo, quando ele deveria ser o primeiro a ser digitalizado. Então está assim... e isso vai desanimando o servidor a ficar no digital, porque no físico você está vendo ali fora de ordem, eu vou pôr em ordem pra poder analisar. No digital não é assim, você precisa saber da tecnologia pra poder pôr aquilo em ordem. Eu não sei, eu deixo fora de ordem, aí fico subindo e descendo, subindo e descendo (...) aí também demora (AB 5, APS 2).</i></p>
	Necessidade de formalizar exigência	Aqui a exigência implica em outro constrangimento porque os processos nesta situação contabilizam apenas metade da pontuação para os servidores avaliados por produtividade individual. Também foi referida a dificuldade do público atendido pelo INSS com as tecnologias, comprometendo a comunicação sobre as exigências.	<p><i>No digital, se a pessoa não tiver telefone, se a pessoa não tiver e-mail, dançou. Dançou! Porque a gente coloca exigência, e essa pessoa vai saber disso como? (AB 13, ex analisadora, C.A. 1).</i></p> <p><i>Servidora - Tem uma servidora que disse que já fez 22 aposentadorias num dia, (...) a média dela é 12 por dia. O que nós questionamos, quem faz um processo com responsabilidade é: qual é a qualidade desse processo? Porque o que a gente está vendo de indeferimento, de pedido de revisão, recurso, enxurrada.</i></p> <p><i>Pesquisadora – Então sua avaliação é que no digital, se você acaba priorizando a produtividade e a quantidade, você reduz a qualidade da avaliação?</i> <i>Servidora – A qualidade, justo. Uma: não está com o segurado presencial, em vez de ter o zelo de fazer a exigência e correr atrás do cumprimento dessa exigência, não apresentou as condições, às vezes até tem, mas não apresentou tudo, indefere (AB 4, APS 2).</i></p>

	Falta de uniformidade de procedimentos	Os servidores referiram falta de uniformidade nos entendimentos e procedimentos para a análise do direito entre diferentes unidades.	<p><i>Você vai fazer rural, se você chega num canto, “eu faço assim”, se você chega no outro “não, eu aceito isso”. Então eu não acredito que um serviço feito a Previdência deveria ser subjetivo, eu acho o cúmulo do absurdo, eu acho que era pra ser um serviço objetivo, “vale isso, não vale isso, vale assim”. Eu acho que deveria ter essa unidade e não tem (AB 14, C.A. 2).</i></p> <p><i>Servidora - Eu não tinha o hábito de pegar processo de Caruaru, quando eu peguei tinha várias faltas de documentos que na nossa gerência exige. Eles não incluem declaração de proprietário, tem um bocado de minúcias... não tem um padrão.</i></p> <p><i>Servidor - Até mesmo aspectos formais do processo, não tem por exemplo o requerimento do benefício com a identificação do segurado, a declaração do sindicato só tem a digital, mas não tem quem identificou, e a gente tinha que baixar exigência e muita gente achava estranho, “mas estão tendo muita exigência”, e eu dizia, “não, gente, está previsto na instrução normativa, não tem nada de extraordinário”. (AB 12 e AB 13, ex analisadores, C.A. 1)</i></p>
Fatores individuais/ coletivos	Suporte do coletivo	Os discursos e observações reforçam o papel do coletivo na aprendizagem dos conhecimentos técnicos exigidos para os diferentes tipos de benefícios; a divulgação de informações; e a aprendizagem de esquemas de uso das ferramentas tecnológicas para simplificar o trabalho. Crescem também as interações virtuais, formando um coletivo ampliado que reúne servidores de diferentes localidades.	<p><i>Tem uma vantagem de vir pro laboratório também que é, eu digo que é assim... uma assembleia. Você diz “fulano, isso”, aí às vezes abre uma discussão, é muito interessante, e você aprende muito com isso (AB 14, C.A. 2).</i></p> <p><i>Quando você está trabalhando entre amigos, mesmo que você não saiba, mas fulaninho sabe, e aí você vai discutindo, você vai: “olha, esse processo aqui, como é que pode ser feito?”, uma dívida ou outra. E você estando só em casa, não, é você, o computador, e o sistema. (AB 16, C.A. 2 - teletrabalho).</i></p> <p><i>A gente tem um grupo que, teve uma dívida, coloca no grupo, o pessoal responde. (...) às vezes não é nem só do sistema, é da legislação mesmo, porque cada benefício é um mundo (...). E esse suporte é muito bom da gerência, em termos de condições e acompanhamento, eu acho que a gente não fica sozinho. E talvez esse seja um ponto que faz eu vir também, porque às vezes eu estou em casa, eu tenho uma dívida, mas eu não tenho ninguém pra perguntar, então eu vou esperar que alguém responda no grupo? Se eu tiver aqui eu posso ir direto no amigo, a gente tem pessoas muito boas aqui (AB 15, C.A. 2).</i></p>
	Falta de competências digitais	Referida por alguns servidores que continuam a desempenhar suas atividades na APS, bem como por gestores e demais servidores entrevistados como justificativa da não adesão de parte dos analisadores às Centrais de Análise. Aparece associada a dificuldades em agilizar a tarefa e em tempos mais longos de duração das análises processuais.	<p><i>Eles [os servidores em treinamento na central de análise] têm muito conhecimento da legislação, muito mais do que nós, mas eles têm dificuldade com o básico. Então não é trabalhar com o GET, com o CNIS, eles têm dificuldade de criar uma pasta para salvar um pdf. Todos eles têm. (AB 11, C.A. 1).</i></p> <p><i>Nem todo servidor está acostumado com tecnologias como a gente tem que fazer no digital. Antes a gente fazia uma tela no PRISMA, que é uma tela, vamos dizer assim, burra, ela vai alimentando o que você vai produzindo; o CNIS você também não tem muita coisa para fazer de arquivos, de tecnologia, de transformar aquele documento, jogar em outro arquivo. E isso tem que ser feito no digital. É outra forma de você também ficar perdido ali como você ficou perdido ali no meio da análise sem saber... isso aconteceu muito comigo no início. Como é que eu vou passar para outra tela? Aí aquele íconezinho 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 (AB 5, APS 2).</i></p>

Como vimos em capítulo anterior, subjacente à concepção do projeto de digitalização estava a expectativa de que, ao retirar dos analisadores a responsabilidade por tarefas de menor valor agregado, eles poderiam dedicar mais tempo – e responder com mais qualidade – à análise dos benefícios, dando celeridade ao atendimento prestado pelo INSS. No entanto, a ideia de simplificação da tarefa a partir do novo modelo de atendimento parece ser colocada em questão quando analisamos a multiplicidade de dimensões que passam a interagir no sistema de atividade dos analisadores e interferir na gestão que fazem do tempo e das metas de produção.

Se, por um lado, as ferramentas tecnológicas ampliam e facilitam o controle sobre o trabalho, possibilitam a supressão de procedimentos, permitem maior gestão sobre os horários de trabalho e as tarefas a realizar; por outro, as transformações a partir da digitalização confrontam os analisadores com novas exigências que precisam ser geridas. Ademais, face ao que foi evidenciado sobre o modelo presencial de atendimento, persistem alguns constrangimentos para a realização do trabalho.

A qualidade da rede de internet, por exemplo, apesar de constar na concepção do projeto como prerrogativa para a transformação digital nas unidades, continua a ser avaliada negativamente pelos analisadores, sugerindo que a implementação nos locais estudados se deu sem que este problema tivesse sido sanado. Da mesma forma, limites na concepção dos sistemas técnicos também foram referidos – tanto referentes aos sistemas já existentes, como com relação aos desenvolvidos para o trabalho digital. Um exemplo é apresentado na crônica da atividade da servidora AB 5 (Figura 15, p. 135), quando ela precisa solicitar à chefia a alteração da data do requerimento do benefício, por não ter senha de acesso para este procedimento. Este limite foi referido por outros participantes em entrevista, que comentaram que a falta de autonomia para algumas tarefas dificulta o tempo de análise por exigir ações de terceiros.

A propósito, situações de demora no tempo de resposta ou inoperância dos sistemas por motivos de falha na rede de internet foram referidas em entrevista pelos servidores de todas as unidades estudadas, e registradas durante a observação da atividade de todos os oito servidores acompanhados em contexto de trabalho digital, com uma média de uma interrupção por hora de trabalho. Nas três crônicas apresentadas, como vimos, foi registrado este constrangimento.

Para além disso, a variabilidade e complexidade das situações, ao lado da necessidade de formalizar exigências continuam a figurar como constrangimentos ao cumprimento das metas de produção. Se bem que estas condições, em certa medida, façam parte da natureza

do trabalho de análise de benefícios, sua persistência como fatores de constrangimento sugere que estas características da atividade podem não ter sido devidamente consideradas pelos conceptores na elaboração das metas de produtividade. Assim, se o tempo prescrito para o atendimento presencial aos segurados era considerado insuficiente face às variabilidades das situações encontradas, aqui também é referida a dificuldade de a pontuação dar conta desta condição.

O servidor AB 14, quando da observação de sua atividade representada na crônica da Figura 17 (p. 139), comenta ao final do atendimento sobre a necessidade recorrente de ter que acessar novas orientações, pedir auxílio a colegas mais experientes, ou pesquisar legislações mais antigas. No extrato abaixo ele rememora uma destas situações:

Olhe, um dia desses eu peguei o caso de uma pensão que já tinha sido negada anteriormente, e eu pensei “se foi negada, alguma coisa tinha”. Só que para pedir o processo anterior para entender o motivo não dava, porque o processo era de outro Estado, aí eu fiquei sem saber. Aí um colega disse “é porque tinha uma norma de 1900 e tanto, que dizia...”. Quer dizer, eu não sabia dessa norma, está entendendo o que eu quero dizer? Porque a gente lê as normas novas, mas e as velhas? É muita coisa pra ler! Aí eu soube dessa norma e tive que voltar pra ler, entende? São coisas... não é só o presente, tem também o passado. Mas como é que eu ia adivinhar que em 1900 e tanto o homem não recebia pensão? (AB 14, C.A. 2).

Dos oito servidores que participaram das observações da atividade na segunda fase de recolha de dados, cinco deles se depararam, pelo menos em uma das análises realizadas no período de observação, com situações às quais não sabiam como responder, exigindo uma pausa na tarefa para buscar soluções, sozinho ou com a ajuda de colegas.

A dificuldade no acesso às normas e suas mudanças constantes passam a figurar como constrangimento para a tomada de decisão dos analisadores⁴⁸. Este fator foi mencionado apenas pelos servidores em exercício nas centrais de análise. Talvez porque passam a analisar processos de outras unidades (o que implica em terem que dominar um leque mais vasto de normas); ou por estarem sujeitos à avaliação individual, o que compromete o tempo dedicado ao estudo e pesquisa sobre as legislações.

⁴⁸ Apenas como exemplo das mudanças constantes nas orientações, a que se referem os servidores: com relação aos benefícios devidos aos trabalhadores rurais, a publicação de uma Medida Provisória em janeiro de 2019 alterou as regras para comprovação de atividade rural. Isto exigiu a publicação de ofício pelo INSS com orientações sobre os procedimentos, em maio de 2019, complementado por novo ofício no mês de setembro, com novas orientações. Outro exemplo diz respeito às orientações sobre a perda da qualidade de segurado (quando o cidadão deixa de efetuar os recolhimentos para a Previdência): em julho de 2016 passou a vigorar nova lei em substituição à legislação aplicada desde 1991 sobre a carência mínima para o requerimento de novos benefícios após a nova filiação do segurado. No entanto, em novembro de 2016 foram publicadas novas orientações, seguidas de mais outras duas mudanças nos procedimentos, uma em janeiro de 2019, e outra em julho de 2019.

A falta de uniformidade nos procedimentos para a análise dos benefícios entre as unidades também aparece como constrangimento. Importa ressaltar que a referência a este fator apenas em momento pós digitalização não significa que esta seja uma questão nova no INSS. No entanto, só é evidenciado quando os analisadores passam a receber requerimentos de outras unidades. Neste cenário, intensificam-se os debates nas redes sociais para sustentar a decisão.

Falhas nas etapas de autenticação ou digitalização também foram registradas nas crônicas da atividade. O servidor AB 14 se refere à falta do requerimento de benefício, um dos documentos que deveria obrigatoriamente constar no processo digital. O analisador AB 11, por sua vez, comenta em determinado momento sobre a má qualidade da digitalização, que dificultava a visualização de informações nos documentos. No total, quatro dos oito analisadores que integraram as observações precisaram gerir erros tais como a ausência ou ordem incorreta dos documentos e qualidade da digitalização. Estas falhas foram explicadas pelos participantes em situação de entrevista pela falta de formação voltada para os servidores que passaram a integrar estas fases do processo de trabalho.

Pelo que vimos da análise documental, a formação para os multiplicadores integrou informações práticas acerca do fluxo de trabalho dos autenticadores e digitalizadores, indicando, por exemplo, os documentos obrigatórios para a análise e a ordem de apresentação no processo eletrônico. Mas, segundo dados das entrevistas, as ações junto aos servidores das unidades se resumiram a orientações práticas, consideradas insuficientes para a aquisição das competências necessárias.

Da mesma maneira, a formação direcionada para os analisadores também foi referida como insuficiente. Foi reportado que as ações que acabaram por ser conduzidas pelos multiplicadores nas unidades resumiram-se às funcionalidades das ferramentas e sistemas, integrando ou não sessões expositivas em sala de aula, mas especialmente a partir de orientações práticas no decorrer mesmo do desenvolvimento da atividade.

A servidora AB 5, por exemplo, sobre sua decisão em continuar na APS, justificou a dificuldade em cumprir a produtividade individual exigida pela falta de competências digitais. O uso recorrente de papel e lápis para registro de informações no decurso da análise, e a impressão de documentos para facilitar o preenchimento das informações dos sistemas, diminuindo a alternância entre mais de um sistema ou entre as duas telas – estratégias evidentes na crônica da sua atividade – foram referidas como alternativas para compensar as dificuldades na interação com as novas ferramentas.

A gestão destes diferentes constrangimentos e recursos é orientada pela percepção que compartilham os analisadores sobre a qualidade do trabalho. Como veremos, o *trabalho bem feito* é ressignificado e passa a integrar novas dimensões em contexto de atendimento digital.

6.2.4. Trabalho bem feito: conceito, constrangimentos e recursos

Além das dimensões de *garantir a conformidade entre o direito e a prestação requerida*, *garantir a celeridade no atendimento à demanda*, e *acolher e orientar bem o usuário*, passam a figurar como dimensões associadas ao *trabalho bem feito* em contexto de análise de digital: *formalizar o processo adequadamente*; *agilizar e simplificar a tarefa*; e *dar a melhor resposta*.

Figura 17. Mapa temático: conceito de trabalho bem feito em contexto de atendimento digital



Assim, muito mais do que a simples transposição de uma atividade, que permaneceria essencialmente a mesma, para o ambiente digital – ideia que permeou o discurso dos conceptores do projeto – a digitalização, como evidenciam as análises conduzidas, tem vindo a transformar substancialmente a atividade dos analisadores, implicando na reconstrução do sentido do trabalho bem feito, e exigindo a criação de novas estratégias para equilibrar as diferentes demandas do trabalho, reconfigurando todo um fazer profissional. A Tabela 13 descreve as dimensões de qualidade agora consideradas e as exemplifica por meio de extratos de narrativas.

Tabela 13. Descrição das categorias do mapa temático: conceito de trabalho bem feito em contexto de atendimento digital

Categorias	Descrição	Extratos
Garantir a conformidade entre o direito e a prestação requerida	Este critério de qualidade se repete no modelo digital, com referência à capacidade de fazer uma análise correta do direito ao benefício e relacionada a um cadastro bem feito das informações dos segurados.	<p><i>A gente fazia pesquisas no sistema, para fundamentar nosso processo, e saber “eu fiz tudo certo”. (...) Então o pessoal dizia “vocês são muito metódicos, vocês exageram na pesquisa, não precisa disso”, então você é visto como exigente demais, e não é (AB 13, C.A. 1).</i></p> <p><i>O tipo de trabalho que a gente exerce, que é reconhecimento inicial de direitos, você não pode cometer falhas, entende? A gente tem que pensar que o outro está 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, de jeito nenhum, porque dependendo da sua atenção você pode prejudicar um segurado (AB 5, APS 2).</i></p>
Garantir a celeridade no atendimento à demanda	Incluir as referências sobre os imperativos de cumprir os prazos processuais e os tempos prescritos para a conclusão das análises; bem como as preocupações em diminuir o atraso e o tempo de espera dos requerentes pela resposta aos seus requerimentos.	<p><i>Eu não consigo dar vazão aos processos na velocidade que eu queria para não deixar o segurado esperando. Eu sei que cada pessoa que deu entrada é uma vida, e que depende de uma atuação nossa, e no momento que eu não consigo atender isso de forma eficaz, célere, isso incomoda muito (AB 15, C.A. 2, entrevista QSATS).</i></p> <p><i>Pesquisadora – O que é que você considera que é um trabalho bem feito pra você? Um trabalho de qualidade?</i></p> <p><i>Servidora – Atender da melhor forma possível, no menor tempo possível. Porque o procedimento é igual para todo mundo, mas se você fizer isso no menor tempo possível... (AB 3, APS 1).</i></p>
Acolher e orientar bem o segurado	Também aqui a qualidade do atendimento aparece associada à gestão da relação com o segurado. Envolve reconhecer a particularidade da clientela assegurada pela Previdência, em sua maioria em situação de vulnerabilidade, e ser capaz de prestar todas as informações e orientar da melhor forma possível. Os servidores demonstram preocupação com o acesso à informação previdenciária pelos segurados a partir das transformações promovidas pelo projeto INSS Digital.	<p><i>Servidora - De uma hora pra outra, o INSS simplesmente... não deu tempo de um trabalho... agora não vai fazer mais nada, tudo vai ser pelos canais remotos, evitar dar o máximo de informações no INSS...</i></p> <p><i>Servidor – Inclusive para pegar um extrato de crédito, não, você não vai no órgão público, porque ele não vai mais lhe dar informação, se não for pelo canal remoto... vai na contramão do que é serviço público! (AB 12 e AB 13., ex analisadores, CA. 1).</i></p> <p><i>Uma coisa é eu estar lidando com uma pessoa que eu vejo que é analfabeta, que ela não entende o que é a lei, porque é que a lei diz isso, outra coisa é eu estar lidando por exemplo com um procurador advogado que eu sei que ele tem conhecimento da lei. A forma de falar é diferente, eu não gosto de usar códigos, que a gente usa muito, os nomes dos sistemas, ele não vai saber o que é isso, então quando eu estou falando com o segurado eu procuro falar da forma mais clara pra que ele entenda aquela informação. (AB 15, C.A. 2).</i></p>
Formalizar o processo adequadamente	O cuidado com a formalização dos processos eletrônicos aparece como questão para os analisadores no modelo de atendimento digital. Inclui a preocupação com a uniformidade na ordem dos documentos, com a qualidade da digitalização, com a clareza das informações, ou	<p><i>As pessoas que digitalizam não têm o zelo, mesmo com a tabelinha do lado [checklist dos documentos], de colocar em ordem, de ver se está na ordem correta do processo administrativo. Hoje mesmo o processo que eu estava fazendo, a pessoa colocou o requerimento lá no final, e a parte de trás da identidade é um outro arquivo. Está uma zona aquele processo (AB 4, APS 2).</i></p>

	<p>com a elaboração de um processo o mais completo possível.</p>	<p><i>A orientação é que a gente tire só o extrato do CNIS, mas eu gosto de tirar tudo, eu tiro o antes, atualizo os dados e tiro o extrato depois para ver quais foram os dados que eu atualizei (...) Para facilitar a vista de alguém que possa precisar desse processo eu já deixo tudo (AB 11, C.A. 1).</i></p> <p><i>O que eu gosto também no digital é porque você pode incluir tudo no processo sem pena de gastar papel. Antigamente às vezes eu tinha pena de imprimir certas coisas, sabe? Ai eu acho legal isso, você coloca sem pena, tem um parecer, um negócio, joga ali dentro, é muito bom (AB 14, C.A. 2).</i></p>
<p>Agilizar e simplificar a tarefa</p>	<p>A agilidade na realização dos procedimentos e a simplificação das tarefas começa a figurar como um dos fatores associados à qualidade do trabalho. Fazer bem passa a significar também ser capaz de fazer de forma mais ágil (realizando menos procedimentos), e mais econômica (gastando menos tempo e menos recursos).</p>	<p><i>Normalmente eu tento criar estratégias para facilitar. Tem dia que eu vou atender mais LOAS, tem dia que eu vou atender mais pensões (...) porque você já está com o raciocínio, a ideia presa, atenta àquilo ali. Para pensão eu tenho que ver isso, o fato gerador, o óbito, sabe? (AB 10, C.A. 1).</i></p> <p><i>A gente pensa que é besteira, mas esses macetes ao longo do dia, em diversos benefícios, dá quase uma hora de economia (AB 11, C.A. 1).</i></p> <p><i>Eu já fixo a aba do PONTOS GET, você tem no navegador como fixar algumas abas, então ele já fica ali. (...). Enquanto o processo está carregando, eu já estou... porque a gente anexa os arquivos e vai concluir a tarefa, mas tem um prazo pra poder ela carregar e ir pro início, então nesse tempo eu já estou ali alimentando as informações. Eu tenho realmente que otimizar o tempo, tem um fluxo do processo que eu otimizó (AB 10, C.A. 1).</i></p>
<p>Dar a melhor resposta</p>	<p>A qualidade do atendimento aparece agora associada também à capacidade de dar a melhor resposta possível, que não se restringe a fazer uma análise correta ou prestar todas as informações. Dar a melhor resposta significa ir além da demanda apresentada, antecipar situações, apontar alternativas mais favoráveis ao segurado, ou evitar a formalização de novos requerimentos.</p>	<p><i>Eu entro em contato com o segurado quando eu vejo que é uma aposentadoria por tempo pelo fator, eu faço uma simulação, “olha, deu tanto, você vai querer mesmo? Se você não quiser, vá 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. (...) Eu estou fazendo uma aposentadoria especial, o tempo que enquadrou não foi suficiente pra especial, mas deu aposentadoria por tempo pelo fator. “Olha, deu assim, você vai querer? Vai lá na agência diz se quer ou não”. Porque senão, quando ele receber o resultado, ele vai dar entrada na aposentadoria por tempo. É outro processo. Pra quê eu gerar outro processo se eu consigo resolver ali? (AB 15, C.A. 2).</i></p> <p><i>A produtividade influencia muito na qualidade do processo. Você não vai analisar como você analisaria um processo que você tem, sei lá, uma hora, tem processos que você passa duas horas tentando, olhando, mexendo, fazendo uma coisa, fazendo outra, pra tentar ver se concede. Às vezes a pessoa dá entrada em um tipo de benefício quando na verdade é outro, ou você vai ver que na verdade o mais vantajoso para ela era outro tipo de benefício, então isso é uma coisa que demanda tempo. (AB 5, APS 2).</i></p>

Na Figura 20, sistematizamos os principais constrangimentos e recursos relacionados a cada uma das dimensões do trabalho bem feito, como foi possível perceber a partir dos discursos dos analisadores sobre o trabalho em ambiente digital.

Figura 18. Mapa temático: constrangimentos e recursos ao trabalho bem feito em contexto de atendimento digital



Quanto à capacidade de fazer uma análise correta, ou seja, *assegurar a conformidade entre o direito e a prestação requerida*, os constrangimentos ou desafios mais diretamente relacionados pelos servidores são a *complexidade das normas orientadoras do trabalho* e o *constrangimento temporal*. Os participantes referem a preocupação de que a aceleração para cumprimento das metas de produção individuais venha a constranger a produção de uma resposta correta quanto ao direito do requerente.

Tem servidor que não preza pela qualidade do processo, que é o quê? É você analisar direitinho o documento que está ali, quando você não sabe, você ir estudar o que é que aquilo representa, porque tem gente que só quer ganhar o ponto, entendeu? E quando não sabe, ou acha que não dá, indefere mesmo e acabou-se (AB 16, CA 2 - teletrabalho).

Servidora – Eu cheguei no polo e disse: “eu vou procurar saber quais são as práticas que eles fazem, que eu não estou fazendo e que está deixando o meu processo mais lento”.

Servidor – Por que essa produtividade tão grande, tão elevada?

Servidora – A gente foi atrás de saber, “vocês fazem alguma coisa diferente que a gente não está fazendo, e é por isso que a gente está demorando tanto a fazer?”, e aí um disse “não, a gente simplesmente não faz isso, não faz isso, não faz isso...”

Servidor – Havia consultas que não eram feitas, atualizações que não eram feitas...

Servidora – Eu não estou dizendo que estava comprometendo a análise deles, mas eles deixavam de fazer algumas pesquisas para poder ser mais rápido (AB 12 e AB 13., ex analisadores, CA 1).

Servidor – O que pode acontecer? Que o servidor com aquele sentimento de proteção, com medo de pagar por alguma coisa, na dúvida eu vou indeferir, porque eu não sei que decisão vou tomar, e o segurado pode recorrer, então eu vou indeferir. (...) “qualquer coisa ele vai no recurso, consegue no recurso, consegue na justiça”.

Servidora – Quando a gente começou no digital, muita gente indeferia, e a gente não achava justo porque o requerente não pode ser penalizado, então não é justo a gente ter um requerimento indeferido por falha de formalização, ou por falta de conhecimento. Aí a gente não concorda, tem que botar em exigência e esperar... nós éramos os campeões de exigência (AB 12 e AB 13, ex analisadores, CA 1).

Face à complexidade do trabalho, à exigência de domínio de novos conhecimentos técnicos, e à insuficiência das ações formativas, o *suporte do coletivo* profissional aparece como recurso fundamental para a garantia da realização de uma análise correta. Nas centrais de análise, o coletivo formado por servidores de diferentes localidades tem importante papel na transmissão de conhecimentos e desenvolvimento de competências. Na crônica da atividade de AB 14 (Figura 17, p. 139), por exemplo, pudemos perceber o recurso ao suporte técnico de colega analizador face a uma situação de incerteza sobre como proceder.

Para a servidora em regime de teletrabalho, o isolamento do coletivo profissional é referido como o principal desafio desta nova modalidade de trabalho, ao qual a instituição precisa dar resposta. Para ela, a interação via redes sociais não substitui o intercâmbio presencial com o coletivo.

O polo de uma certa forma facilita isso, porque a gente traz experiências de outras agências, de outras realidades... cada agência tem uma realidade específica, de, por exemplo, atender talidomida, hanseníase, os casos específicos, mais benefícios rurais, mais aposentadorias por tempo de contribuição de médicos, então a gente junta tudo. E a gente termina que quando fica numa agência a gente se limita ao conhecimento dali (...) quando a gente sai disso e trabalha num local onde todo mundo se comunica, e todo mundo troca experiências, a gente termina que enriquece muito o conhecimento (AB 10, CA 1).

A gente tem um grupo do whatsapp, mas assim, dúvidas você tirar no whatsapp é muito ruim, você quer passar uma situação e não sabe como se expressar, então eu prefiro ligar para alguém, “olhe,

estou com essa dívida, o que é que você acha?”. Pronto, ali eu já tomo um norte e faço. Mas eu acho que o instituto deveria investir nisso, num ambiente digital que tivesse um material acessível, didático, de fácil acesso, onde todo mundo já fosse lá; uma compilação de normas era o que precisa. (...) Eu acho que deveriam começar a pensar nisso, porque quando expandir para o Brasil, eu tenho certeza que a minha dificuldade vai ser a de outros. Muita gente não quer o teletrabalho por causa disso, da dificuldade. Porque realmente todo dia é um memorando, é um entendimento, é uma lei, é muito complicado (...) E às vezes você lê e não entende. Quando a pessoa vem explicar, aí você já absorve. Então tem esse problema. Eu acho que deveria haver capacitações também, cada gerência organizar uma capacitação a cada seis meses, pelo menos. Eu acho que é um ponto crucial do teletrabalho, não deixar todo mundo solto, porque vai virar um caos (AB 16, CA 2 - teletrabalho).

Por último, o modelo de *atendimento à distância* mantém no discurso dos participantes uma relação positiva com a dimensão de qualidade em questão, associada à possibilidade de mais concentração na atividade – pelo menor número de interrupções.

A gente tem muitos processos urbanos, muita gente é aposentadoria especial, só que a gente fazia essa análise com o segurado ali na frente, e é uma análise que não é assim tão simples, a gente precisa de uma concentração, o segurado fica perguntando, porque está ansioso naquele processo, e a gente fazia tudo com ele ali na frente. (...) então assim, o processo não ser com o segurado ali na frente melhorou muito. Melhorou o nível de estresse, porque é estressante você fazer uma análise de um processo complexo com o segurado ali na sua frente (AB 15, CA 2).

A vantagem pra o servidor é que você ali sem a presença do segurado você tem mais atenção ao processo, uma maior atenção, um maior cuidado. Isso não quer dizer que com o segurado também ali presente você não tenha, mas é assim, é mais tranquilo, até porque muitas vezes o segurado faz perguntas que não é inerente nem à situação dele ali, e você se sente na obrigação de responder, você não vai ser mal educada com aquele segurado, não prestar atenção no que ele está falando. Aí não tem essa interferência do segurado enquanto você está analisando o processo. (AB 5, APS 2).

Já quanto à *celeridade no atendimento à demanda*, o *atendimento à distância* mantém uma relação ao mesmo tempo positiva e negativa. O menor número de interrupções e a concentração apenas na atividade de análise propriamente dita justificam a relação positiva, principalmente para os servidores em CA ou teletrabalho; já que, como vimos, aqueles que permanecem nas unidades de atendimento continuam a se envolver em outras tarefas, comprometendo o tempo de análise de cada requerimento.

Por outro lado, segundo os servidores entrevistados, a dificuldade de grande parte dos segurados na interação com as tecnologias compromete o tempo de cumprimento das exigências. Este constrangimento é menor para as unidades que já mantêm acordos de cooperação com entidades parceiras, que acabam por mediar a comunicação do requerente com o INSS.

Falhas nas etapas de digitalização e autenticação, e falhas na rede de internet e nos sistemas são outros constrangimentos mais diretamente relacionados à dificuldade em garantir a celeridade nas análises processuais. O extrato que segue exemplifica o impacto na atividade dos analisadores de falhas na digitalização e autenticação, e sugere deficiência nos processos formativos.

Servidora – Eu acreditava que o INSS Digital tinha conseguido suprimir algumas etapas. Qual seria? Eu atendia um benefício, então eu é que analisava os documentos, autenticava, e dava conferência com o original e via se tinha algum erro. Quando eu passei pro digital eu disse, “não, essa parte eu não vou precisar ver”, porque já teve autenticação, só que a autenticação, na verdade, nada mais é do que confere com o original, aqueles dados podem estar errados. Eu peguei várias declarações que os dados da pessoa estavam completamente errados.

Servidor – Documentos de pensão por morte, na identidade era um nome, na certidão de nascimento e casamento era outro... aí é exigência.

Servidora – Então na verdade essa etapa não foi suprimida na análise.

Pesquisadora – Se não tivesse falha na autenticação seria suprimido?

Servidora – Se você confiasse... porque como você foi pegando os processos e viu que tinha essa falha, você já não confia, eu não confio na autenticação. (AB 12 e AB 13, ex analisadores, CA 1).

Por outro lado, o potencial das novas tecnologias em facilitar e agilizar o trabalho é reconhecido pelos servidores, colocando os *recursos tecnológicos* como importante fator de celeridade no atendimento à demanda.

O aumento do controle e da transparência, graças à evolução dos sistemas informáticos e às ferramentas de monitoramento do trabalho, faz crescer a preocupação dos analisadores com a precisão no tratamento e na clareza das informações inseridas no processo eletrônico. É preciso montar um processo completo, deixando claros os procedimentos realizados, e ser capaz de traduzir em palavras o que precisa ser comunicado. Assim, passa a figurar como dimensão associada ao trabalho bem feito em contexto de trabalho digital, a *formalização adequada dos processos*. Estes passam a estar muito mais acessíveis a gestores, segurados, entidades parceiras e aos órgãos de controle, bem como são transparentes todas as ações e informações registradas pelos analisadores no sistema GET.

Na crônica da atividade do servidor AB 11 (Figura 16, p. 137) identificamos uma situação em que o analisador refere a preocupação em inserir o maior número de informações no processo, indo além do que é exigido pela instituição, e o cuidado em deixar dados acessíveis para o segurado que receberá o resultado do requerimento.

As falhas na digitalização ou autenticação figuram como principais constrangimentos à qualidade da formalização, ao lado do *constrangimento temporal* para alcance dos resultados de produção, por obrigarem à simplificação de certos procedimentos.

Pesquisadora – A cobrança de produção interfere na qualidade do trabalho?

Servidor – Sim.

Pesquisadora – Em que sentido, você pode explicar?

Servidor – Por exemplo, despacho de conclusão. Eu faço o pdf, porque se eu for fazer o despacho pelo despacho, você vai demorar muito tempo, você perde ali meia hora, é muito tempo pra quem está trabalhando com o GET, então o meu despacho hoje...

Pesquisadora – Para você fazer um despacho bem feito exigiria você perder mais tempo nele, é isso?

Servidor – Isso. (...) Porque tem coisas que é impossível você não colocar, mas com certeza se você se sentasse pra fazer uma coisa sem tempo, você faria melhor. Não sei, depende da pessoa, eu acho que eu faria melhor (AB 14, CA 2).

A capacidade de *agilizar e simplificar a tarefa* aparece como mais uma dimensão associada ao conceito de trabalho bem feito. Estratégias para agilizar e simplificar a tarefa foram observadas principalmente entre os servidores em CA, sendo as *competências digitais* recurso fundamental para garantir esta dimensão da qualidade do trabalho.

Entendemos que estas duas novas dimensões associadas à qualidade do trabalho pelos analisadores de benefícios – a preocupação em *formalizar o processo adequadamente e agilizar e simplificar a tarefa* – justificam-se pelas transformações próprias da integração das tecnologias e pelo modelo de avaliação individual da produtividade. A preocupação em *dar a melhor resposta*, por sua vez, parece ganhar destaque aqui por representar aquilo que não se pode mais fazer, ou que passa a ser mais difícil de fazer, em meio digital, tendo em vista a *relação à distância com o segurado*. Assim, a ausência de referências a esta dimensão quando da primeira etapa de recolha de dados não significa que a produção da melhor resposta não estivesse presente na atividade dos analisadores. Pelo contrário, parece que anteriormente isto fazia de tal forma parte da atividade, que não era sequer objeto de debate pelos servidores.

Na crônica da atividade da servidora AB 5 (Figura 15, p. 135), temos um exemplo deste impedimento. Ao final da análise, ela é capaz de identificar, pela sua experiência, que afinal o segurado fez um requerimento indevido. Ela comenta com a pesquisadora que a situação poderia ter sido resolvida se o atendimento fosse presencial, corrigindo imediatamente o requerimento e evitando novo pedido pelo segurado.

Esta mesma analisadora, em situação de entrevista, sugere que mais importante do que tomar a decisão correta quando à concessão ou indeferimento do benefício, é produzir a melhor

resposta possível, orientando o segurado quando aos seus direitos e sendo capaz de apontar soluções mais vantajosas.

Servidora – Existe uma desvantagem, por exemplo (...): eu computei essa semana um processo com 34 anos, 11 meses (...) então ele já estava com 60 anos e faltava um ano para se aposentar com os 95 pontos sem fator previdenciário, um cálculo mais vantajoso. Ai veja bem, eu me senti na obrigação... se eu concedesse estaria correto, (...) mas eu tive que ligar pra advogada pedindo a ela pra orientar o segurado e perguntar se ele aceitava aquela aposentadoria lá na data da entrada, que era proporcional, que tinha o fator previdenciário, ou se ele queria requerer, solicitar a parte, num documento pra ser digitalizado e anexado ao processo, se ele desejava aposentadoria aos 35 anos, que é mais vantajosa. Agora em maio ainda não completava os 35 anos, que era um ano, mas vai completar agora em julho, primeiro de julho completava. Então, é pouco tempo e o segurado teria uma aposentadoria bem mais vantajosa.

Pesquisadora – Se fosse no atendimento presencial, que ele viria aqui, isso já seria resolvido no momento do atendimento?

Servidora – Isso já seria resolvido ali. (...) Ai nessa questão o processo para e a gente precisa ter um contato físico com o segurado. Eu não sei como seria isso num polo, se o polo não vai ser um setor de atendimento ao segurado. Então como fica? (AB 5, APS 2).

Assim, a relação à distância com o segurado aparece, também aqui, como constrangimento para as dimensões da qualidade *acolher e orientar bem o segurado*, e *dar e melhor resposta*.

6.2.5. Estratégias de regulação

As estratégias que passam a ser desenvolvidas pelos servidores em contexto de atendimento à distância também são evidências das transformações significativas na atividade dos analisadores. A Tabela 14 reúne as estratégias identificadas nas cinco unidades incluídas na segunda etapa de recolha de dados, e aquelas desenvolvidas pela participante em teletrabalho (vinculada à CA 2). Os resultados aqui apresentados incluem os dados obtidos por meio das entrevistas realizadas, mas principalmente a partir das observações da atividade.

Optamos, neste momento, por associar cada estratégia às unidades em que foram observadas. Isto porque as diferenças nos modelos de avaliação da produção⁴⁹ e das condições

⁴⁹ Como já discutido sobre a concepção do projeto de digitalização, encontramos diferenças locais nas condições de trabalho e na forma de avaliação da produção individual nas Centrais de Análise. Na CA 1, era exigido dos servidores a análise de oito requerimentos por dia, e apesar da não obrigatoriedade do registro de assiduidade, era expectável que comparecessem diariamente à instituição. Na CA 2 os servidores eram avaliados pelo cumprimento de 360 pontos mensais, não precisam registrar assiduidade nem comparecer diariamente, e poderiam optar pelo regime de teletrabalho. Quanto aos servidores vinculados às APS, era obrigatório o registro de assiduidade e não havia cobrança por produtividade individual, sendo que a avaliação considerava os resultados alcançados pela unidade como um todo.

de trabalho (especialmente quanto à cobrança de registro de assiduidade e os horários) têm implicações importantes para a forma como é realizado o trabalho e as escolhas que são tomadas pelos analisadores. Não foram incluídos aqui indicadores de avaliação do trabalho impactados por cada estratégia, tendo em vista que, como vimos, a preocupação dos analisadores em contexto de análise digital é concentrada principalmente sobre o tempo de conclusão das análises processuais. Apenas registramos uma estratégia voltada para o controle do indicador IMA, que continuava a ser realizada pelas APS.

Tabela 14. Estratégias de regulação desenvolvidas pelos servidores em contexto de digitalização

Estratégias	Motivações	Identificado em				Níveis de exigência	Extratos
		CA1	CA2	Ttbo ⁵⁰	APS		
01	Fazer o <i>download</i> do processo eletrônico em casa ou pelo telemóvel.	Contornar as falhas da rede de internet. Cumprir a meta de produtividade.					Instituição <i>A inconstância de internet no INSS é evidente, todo mundo sabe disso. E como a gente é avaliado por produtividade, a gente tem que dá um jeito. Então teve momento aqui de eu ir pra casa, baixar os anexos do GET para poder trabalhar no dia seguinte. Teve dia de eu pegar o celular, acessar o GET, fazer o download dos arquivos pelo celular, analisar o processo e continuar com a concessão pelos aplicativos do celular (AB 10, CA 1).</i>
02	Alternar a análise de processos mais complexos com aqueles considerados mais simples.	Compensar o desgaste mental associado à atividade. Cumprir a meta de produtividade.					Servidor Instituição <i>Tem processos que demandam maior esforço de raciocínio então eu tento, por exemplo, no dia de aposentadoria que eu tenho que analisar muitos vínculos, às vezes tem a análise da atividade especial, é mais outro processo que é chato, complexo, aí eu tento colocar cumprimento de exigência, porque é mais simples (AB 10, CA 1).</i>
03	Realizar mais de uma operação simultaneamente.	Agilizar a conclusão da tarefa. Compensar a demora no tempo de resposta dos sistemas. Cumprir a meta de produtividade.					Instituição <i>Eu tenho realmente que otimizar o tempo, tem que ter um fluxo do processo que eu otimizoo. Então isso já virou um padrão meu, enquanto eu estou anexando os arquivos no GET, eu já estou abrindo a minha planilha na tela direita e já estou inserindo as informações que eu preciso que estão na tela esquerda. Quando eu concluo a planilha aqui, eu boto pra encerrar a tarefa, copio o texto que eu já tenho também o padrão, encerro a tarefa, e vou já anexar a informação no Pontos GET. Ai já concluo, já começo uma nova tarefa, sempre assim (AB 10, CA 1).</i>
04	Acessar os sistemas por servidor externo.	Contornar as falhas na rede de internet. Cumprir a meta de produtividade.					Instituição <i>Registro de observação (AB 11, CA 1): “Ele espera o sistema responder e comenta sobre a demora. Diz que vai abrir o sistema por servidor externo, como se estivesse em casa, que às vezes funciona melhor”.</i>
05	Analisar processos de um mesmo tipo de benefício em sequência.	Facilitar o trabalho pela manutenção de uma mesma lógica cognitiva e de procedimentos.					Servidor Instituição <i>Tento de alguma forma estabelecer alguns critérios, por exemplo, tem dia que eu pego processo de exigência, tem dia que eu pego muito LOAS, tem dia que eu pego mais aposentadorias, porque a gente consegue criar um fluxo mais rápido, porque eu já estou no sistema, já estou com o despacho aberto, já estou</i>

⁵⁰ Teletrabalho.

		Compensar o desgaste mental. Cumprir a meta de produtividade.						<i>com as telas (...) eu tento criar esse fluxo pra agilizar o atendimento do processo (AB 10, CA 1).</i>
06	Manter pasta com os arquivos dos processos em exigência.	Controlar os prazos dos processos em exigência. Compensar limite na concepção do sistema GET. Cumprir a meta de produtividade.					Instituição Servidor	<i>E pra facilitar o trabalho, porque as exigências, por exemplo, elas se repetem bastante. Então eu crio uma pasta com as exigências e coloco por data qual foi a exigência que eu tive (AB 11, CA 1).</i>
07	Manter textos modelo para preenchimento dos despachos e mensagens nos sistemas.	Agilizar e facilitar o preenchimento das informações.					Servidor	<i>Eu tenho uma pasta de formulários, que são justamente as cartas de exigências que a gente emite. Você pode ver que a gente trabalha com uma gama diversa de benefícios, de todo tipo, tem todo tipo de exigência, mas elas se repetem (AB 11, CA 1).</i>
08	Utilizar bloco de notas para copiar e colar informações necessárias para o preenchimento dos sistemas.	Agilizar e simplificar a tarefa de análise. Diminuir a alternância entre janelas.					Servidor	<i>Já peguei a manha de ficar alternando as telas. Quando eu abro todos os sistemas eu já abro o bloco de notas, faço copiar e colar o que eu preciso, então eu já tenho toda uma sistemática de como fazer (AB 16, CA 2 - teletrabalho).</i>
09	Escolher a tarefa a analisar considerando a data do requerimento.	Obedecer a ordem de solicitação pelos segurados. Controlar o tempo médio de decisão.					Instituição Segurado	<i>A gente chega, tem uma carga de tarefas lá, a gente vê o prazo, porque a gente tem tarefas que estão vencendo, ou vencidas, geralmente eu dou uma olhada na data, pra começar a olhar o que eu vou fazer ali (AB 6, APS 3).</i> <i>Eu sempre escolho os mais atrasados, eu clico em cima do prazo e vou pelo prazo, pode ser o mais difícil do mundo, eu fico nele, porque eu acho que é desleal não olhar o prazo (AB 14, CA 2).</i>
10	Fazer contato telefônico com o segurado para dar celeridade ao cumprimento de exigência.	Garantir que o segurado receba a comunicação sobre a formalização de exigência.					Instituição Segurado	<i>A exigência no digital vai automático pro segurado, mas mesmo assim eu ligo e peço que ele agilize aquela exigência (AB 5, APS 2).</i> <i>Eu particularmente gosto de ligar pro segurado pra ele não ter que esperar, eu não sei se ele vai visualizar aquela exigência em</i>

		Cumprir meta de produtividade.						30 dias. Então eu ligo e aviso 'olhe, eu deixei uma carta de exigência pra você, compareça na APS pra deixar', pra agilizar né? (AB 11, CA 1).
11	Acompanhar diariamente os processos em exigência.	Controlar os prazos dos processos em exigência. Compensar limite na concepção do sistema GET. Cumprir a meta de produtividade.					Instituição	<p>Pesquisadora – como você controla as exigências?</p> <p>Servidora - Eu tento acompanhar no dia... que às vezes a gente se perde mesmo porque tem um volume grande de exigências não cumpridas, e se você não acompanhar... (AB 6, APS 3).</p>
12	Rever documentos até então considerados essenciais para a análise do requerimento.	Evitar a formalização de exigência tendo em vista a dificuldade maior de comunicação com o segurado no modelo de atendimento digital. Controlar os tempos de decisão.					Instituição	<p>Servidora – Eu acho que o pessoal está analisando com o que o segurado apresenta. Se for realmente necessário, algum tipo de documentação, que seja impeditivo pra continuar a análise, eles estão pedindo, mas se não... porque, por exemplo, no processo físico, quando eu estava habilitando, eu tinha dificuldade em aceitar carteira de trabalho, dependendo da carteira de trabalho eu não aceitava não, então eu sempre pedia um documento a mais.</p> <p>Pesquisadora – Por que a carteira estava em mau estado?</p> <p>Servidora – Ou estava em más condições, ou tinha um período muito longo pra você fazer o acerto. Só que a Instrução Normativa é muito clara em dizer que se a carteira for contemporânea, se os contratos de trabalho estão sequenciais, você pode aceitar pela carteira de trabalho, então você não precisa pedir outro documento. Então hoje em dia, pra facilitar meu trabalho eu não pediria exigência não, eu aceitaria a carteira mesmo.</p> <p>Pesquisadora – e você pedia outro documento por quê? Você tinha conhecimento da IN, não tinha?</p> <p>Servidora – Tinha, mas... segurança!</p> <p>Pesquisadora – E por que com o digital isso muda?</p> <p>Servidora – Por conta da dificuldade de o segurado vir (AB 3, APS 1).</p>
13	Priorizar no início do mês a análise de processos nos quais as	Cumprir a meta de produtividade individual, na expectativa de que as exigências sejam					Instituição	<p>Principalmente BPC, que você nunca conclui em um dia, você cumpre de uma semana pra outra, então você tem que fazer o máximo. O que é que eu faço? Eu olho na minha caixa de tarefas, tem 30 BPC, eu faço tudinho. Quando eu faço todos os BPC é que eu vou pra outro. (...) Porque BPC é muito complexo,</p>

	exigências são comuns.	cumpridas dentro do mesmo mês.							<i>é raro ter um que não precise fazer nenhuma exigência (AB 16, CA 2 -teletrabalho).</i>
14	Utilizar papel como suporte para a tarefa.	Facilitar o preenchimento das informações nos sistemas. Reduzir a alternância entre janelas ou a atenção entre as duas telas. Facilitar a localização (página) de cada documento do processo digital.						Servidor	<i>Normalmente o que é que eu faço? Eu tenho um processo de um titular, fulano de tal, CPF e NIT, eu já escrevo, alguma exigência... porque de repente o GET cai, aí eu já estou com as anotações ali, já posso ir fazendo os outros. (...) Aí esse suporte eu tenho, é a minha agendinha, o meu caderno (AB 6, APS 3).</i> <i>Eu ainda gasto uns dois papeis por dia. (...) A primeira coisa que eu anoto é a DER, que é para eu não esquecer. Aí eu vou fazendo. Digamos que seja uma pensão, aí anoto o óbito, anoto o número da folha que está, que é para já clicar em cima da folha, para não ficar subindo e descendo, principalmente quando o processo é grande (AB 14, CA 2).</i>
15	Imprimir certos documentos para facilitar o preenchimento das informações nos sistemas.	Compensar o desgaste associado ao uso contínuo do computador. Diminuir a alternância entre janelas. Facilitar a leitura das informações.						Servidor	<i>Eu vou tirar os salários, vou imprimir primeiro para poder jogar aqui, aqui eu vou tirar pra mim, porque eu vou ter que olhar, para não ficar olhando aqui porque aqui ele vem pequenininho, você vai ver como é que ele vai pequenininho prali (AB 5, APS 2).</i>
16	Fazer contato telefônico com o segurado para repasse e verificação de informações.	Orientar o segurado e garantir que as informações sejam compreendidas. Obter informações necessárias para a análise. Assegurar a melhor situação para o segurado. Evitar novos requerimentos ou pedidos de revisão, antecipando informações sobre a conclusão do						Segurado Instituição	<i>Quando eu preciso entrar em contato com uma pessoa, além de ser mais célere, você explica melhor, porque às vezes o que está escrito as pessoas... você sabe que nosso público é na sua maioria de pessoas carentes e não muito bem instruídas, então o que você vai ler lá, você não vai entender, então você acaba indo na agência só pra esclarecer o que é aquilo quando recebe o telegrama. Então você ligando, você explica, você tem a noção da escolaridade (...) você pode adequar a sua fala pra ela entender. Causa uma maior proximidade da instituição com o seu cliente, e isso é muito bom (AB 16, C 2 – teletrabalho).</i>

		processo para o segurado.						
17	Flexibilizar o prazo para cumprimento de exigência pelo segurado.	Dar mais possibilidades para o segurado receber o benefício.					Segurado	<i>Geralmente eu deixo um pouquinho mais de 30 dias, 45 dias, porque o camarada já está sofrendo que só (AB 11, CA 1).</i>
18	Fixar uma carga horária na central de análise mesmo que não seja obrigatório o registro de assiduidade ou a presença diária.	Equilibrar a carga de trabalho ao longo da semana. Evitar situações de sobrecarga. Evitar a fragilização da fronteira entre a vida pessoal e a vida profissional.					Servidor	<i>Eu venho meu horário normal, minhas seis horas. Eu poderia fazer os meus 360 pontos e ir embora, mas eu não vou, porque se eu fizer os 360 pontos, é bom que eu acumulo, porque pode ser que um dia eu precise deles, então sempre eu estou dando as minhas seis horas, a não ser, como eu digo, a minha flexibilidade, se você precisa sair, você sai sem aquela coisa de ter que dizer “olha eu vou sair”, nem prejudicar ninguém (AB 14, CA 2).</i>
19	Forçar deslocamentos e pausas durante o expediente.	Compensar os desgastes físico e mental da atividade.					Servidor	<i>Eu prefiro dar uma paradinha, vou ali e tomo uma água, porque dá uma relaxada na mente, porque realmente você fica o tempo todo com duas telas, aí pra mim, até porque já uso óculos, cansa um pouco. Hoje eu já percebo menos, mas eu tenho sempre esse cuidado, de dar uma paradinha, de ir ao banheiro, tomar uma água, e dar uma aliviada na vista. É cansativo, a gente fica muito concentrado ali (AB 6, APS 3).</i>

Se estas estratégias resultam das características dos operadores, de suas competências, de escolhas próprias sobre a melhor forma de realizar o trabalho; elas também dão indícios de níveis maiores ou menores de exigência a que estavam submetidos os analisadores nas diferentes situações identificadas.

Algumas, por exemplo, representavam tentativas de contornar as deficiências nas condições de trabalho (estratégias 1, 3, 4, 6 e 11). O fato de ter sido identificada maior prevalência de estratégias deste tipo entre os servidores da CA 1, pode ser explicada pelo maior nível de exigência de produtividade para estes analisadores, o que os demandava, mais do que aos demais, o desenvolvimento de modos operatórios para agilizar a tarefa.

Entre os servidores que continuavam a realizar a análise na APS, foram registradas um menor número de estratégias deste tipo. Isto pode ser explicado tanto pelo fato de que, para estes servidores, a restrição temporal não se colocava tão fortemente como questão, considerando que não eram cobrados por produtividade individual; como por menores habilidades declaradas no uso das ferramentas digitais, o que a propósito era uma das justificativas associadas à recusa em aderir às centrais de análise. Nas observações, registramos entre estes servidores um uso mais restrito das funcionalidades das diferentes aplicações e ferramentas informáticas do que quando comparado aos demais participantes, com uso muito mais constante do papel como recurso para a realização do trabalho.

6.3. O invisível do trabalho dos analisadores em ambiente digital: as novas exigências e os desafios para a gestão da qualidade do trabalho

A articulação entre os resultados referentes aos dois cenários estudados (antes e depois da implementação do Projeto INSS Digital) nos permitiu situar as principais tensões e contradições que emergem no sistema de atividade dos analisadores de benefícios a partir da transformação digital, que acabam por dificultar a gestão da qualidade do trabalho em suas diferentes dimensões.

6.3.1. Dar a resposta correta: a gestão da conformidade entre o direito e a prestação requerida

Para assegurarem a produção de uma resposta correta sobre o direito do requerente ao benefício, os analisadores em contexto de análise digital precisam fazer face a tensões que poderíamos entender como situadas ao nível da interação entre sujeito-artefatos-comunidade-regras.

Estas tensões se manifestam a partir das mudanças nas regras de avaliação do trabalho – pelo acompanhamento de produtividade individual; na reconfiguração do coletivo profissional – pelo surgimento de um coletivo ampliado que colabora à distância em um mesmo processo, mas que não colabora mais para o cumprimento das metas; e em transformações a nível dos artefatos – pela necessidade de dominar novas regras e procedimentos para a análise de tipos mais variados de benefícios.

Tabela 15. Tensões no SA associadas à gestão da conformidade entre o direito e a prestação requerida

Esquemáticação	Nível de contradição	Descrição
	Sujeito-Artefatos- Comunidade-Regras	A aceleração do trabalho para cumprimento de metas individuais de produção constringe o tempo dedicado à autoformação. A falta de uniformidade dos procedimentos entre as unidades dificulta a tomada de decisão sobre a resposta correta.

As análises conduzidas permitiram constatar que a análise de benefícios é uma atividade complexa, que requer conhecimentos técnicos específicos, demandando o domínio de diferentes legislações e normas, 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 singularidades de cada requerimento, sempre a confrontar os trabalhadores com a necessidade de convocar outros saberes para validar sua decisão; as alterações recorrentes no quadro legal, exigindo esforço permanente do servidor para se manter atualizado nas orientações que fundamentam a análise. O domínio do ofício passa, portanto, por um processo de aprendizagem contínua, que excede em muitos os espaços formais de formação, e convida o trabalhador a uma postura ativa no acesso aos saberes, no contexto de uma experiência sempre em transformação.

Já em contexto de atendimento presencial, os servidores relatavam que o tempo prescrito para o atendimento de cada tipo de serviço era muitas vezes insuficiente face à complexidade e variabilidade das situações encontradas. Neste contexto, o coletivo profissional tinha papel fundamental na qualidade das análises realizadas por cada servidor, não só pelo suporte técnico oferecido, mas pela reelaboração das normas oficiais do trabalho e desenvolvimento de estratégias coletivas de regulação.

Como vimos, anteriormente à digitalização, o coletivo compartilhava regras de ofício relativas ao uso das ferramentas e sistemas técnicos que abria uma certa margem de manobra

para que, individualmente, os servidores pudessem gerenciar os imperativos de produtividade (quantidade e duração dos atendimentos que deveriam ser realizados por dia, por servidor), e a qualidade da resposta sobre o direito ao benefício. Esta margem de manobra construída coletivamente favorecia as estratégias desenvolvidas pelos servidores para acessar os saberes necessários a uma análise tida como correta. Deste modo era possível dedicar mais tempo à tarefa, “fazer com calma”, “com tranquilidade”, evitando erros por “falta de atenção” ou “falta de conhecimento”.

Os servidores, no sentido do que propõe Rosa (2014), conseguiam desacelerar para aumentar o número de aprendizagens e desenvolver competências duradouras. Estas estratégias garantiam tempo para estudar, se atualizar, buscar a informação por si mesmo, ou (e neste caso principalmente) com a ajuda de outros. Configuravam, portanto, recursos para a autoformação dos trabalhadores, que se beneficiavam das trocas por meio de interações físicas com a rede de pares em uma situação social de aprendizagem (Carré, 2018).

As transformações a partir da digitalização exigem competências técnicas para a análise de tipos mais variados de benefícios. Além disso, na medida em que passam a analisar requerimentos de outras localidades, os servidores se deparam com a falta de uniformidade nos procedimentos entre as unidades, que os deixa sem referências para agir. Evidencia-se, portanto, um aumento da complexidade do trabalho dos analisadores, sem que, no entanto, venham sendo asseguradas as condições necessárias para o desenvolvimento das novas competências requeridas ou a construção de novos referenciais comuns.

Por um lado, os resultados permitem perceber limites nos processos formativos conduzidos no âmbito do projeto de digitalização. Se a formação não supriu as necessidades reais de alguns analisadores quanto ao uso das novas ferramentas, também não contemplou conteúdos técnicos para subsidiá-los com os conhecimentos necessários para a análise de outros tipos de benefícios. Menos ainda, considerou a necessidade de debates sobre o trabalho para a reconstrução das regras de ofício no seio de um coletivo ampliado. Por outro, a aceleração dos ritmos de trabalho, inevitável para o cumprimento de metas mais exigentes, acaba por constranger as experiências de autoformação que tinham lugar no cotidiano de trabalho dos analisadores.

Assim, podemos dizer que a concepção do projeto de digitalização partiu de uma visão limitada da atividade de análise de benefícios. Reduzida à simples aplicação de um quadro legal, negou-se o que esta atividade exige em termos de aprendizagem contínua e de

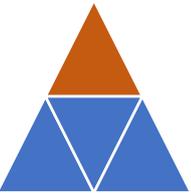
mobilização de saberes construídos pela experiência e na relação com o coletivo profissional.

A qualidade da análise passa a depender, em contexto de trabalho digital, da gestão que fazem os trabalhadores do tempo e da carga de trabalho de modo a resguardar espaços de formação, colocando-o frente ao conflito entre desacelerar para aprender e fazer correto ou acelerar para produzir mais, com consequências quase sempre desfavoráveis para o trabalhador (pela intensificação do trabalho) ou para o segurado (prejudicado por possíveis erros na análise).

6.3.2. Dar uma resposta célere: a gestão dos prazos e do tempo de análise

A celeridade no atendimento à demanda depende da gestão dos prazos processuais e de estratégias para concluir a análise no menor tempo possível. Podemos dizer que, com a digitalização, algumas tensões se colocam ao nível da relação entre sujeito-artefatos-objeto. Estas tensões decorrem, por um lado, da integração da plataforma digital de mediação da relação entre o operador e o beneficiário; e por outro, da ausência de recursos técnicos e materiais adequados para melhor realizar o trabalho (falhas na rede de internet e nos sistemas; formação insuficiente para o desenvolvimento de competências digitais).

Tabela 16. Tensões no SA associadas à gestão dos prazos e do tempo de análise

Esquemática	Nível de contradição	Descrição
	Sujeito-Artefatos-Objeto	<p>A mediação da relação com o beneficiário por meio de plataforma digital compromete estratégias até então desenvolvidas para gerir os prazos processuais.</p> <p>A falta de competências digitais, ao lado das falhas na rede de internet e nos sistemas, compromete a agilidade na realização da tarefa.</p>

É certo que o atendimento à distância acaba por amenizar os constrangimentos relacionados à quantidade de interrupções no decurso da análise processual. Contudo, a mediação da relação com o beneficiário por plataforma digital é referida também como um constrangimento para o tempo de conclusão dos requerimentos de benefícios. Isto porque, como vimos, o encontro face a face possibilitava a verificação de informações de forma imediata – evitando, por vezes, a formalização de exigência; bem como permitia maior controle dos prazos processuais.

Em ambiente de trabalho digital, os analisadores precisam recorrer ao contato com o segurado via telefone, o que acaba por ser inevitável diante da prescrição de registro de

apenas metade da pontuação referente ao tipo de benefício nos casos de necessidade de solicitação de documentação adicional⁵¹.

Com as mudanças a partir da digitalização, a celeridade no atendimento à demanda passa a depender, também, da capacidade para agilizar e simplificar a tarefa, diminuindo o tempo final de análise do requerimento. As ferramentas tecnológicas funcionam como recursos a esta gestão, sendo associadas a outros suportes elaborados pelos servidores a partir de sua experiência (como o uso de papel ou agenda para registro de informações e auxílio no preenchimento dos dados nos sistemas).

Quanto maior o domínio da tecnologia, mais ampla margem de manobra tem o analisador para equilibrar as exigências de celeridade e qualidade das análises. Isto porque as competências digitais lhe permitem fazer melhor uso dos recursos tecnológicos, simplificando as tarefas secundárias e resguardando mais tempo para aprofundar o tratamento de determinados casos. Assim, estratégias como manter textos modelo para preenchimento das informações dos sistemas e a elaboração de documentos, com uso dos comandos *copiar* e *colar*; ou manter planilhas ou pastas digitais para controle dos processos em exigência constituem “macetes” para melhor gerir o tempo e a qualidade.

As competências digitais mostram-se fundamentais, também, para contornar problemas de condições de trabalho que persistem após a transformação digital – tais como as falhas na rede de internet ou nos sistemas técnicos. Entre os servidores da CA 1, submetidos a níveis mais elevados de exigência de produtividade, foram observadas algumas destas estratégias: fazer download dos processos pelo celular; acessar sistemas por servidor externo, ou realizar mais de uma operação simultaneamente, aproveitando a demora no tempo de resposta dos sistemas. Estas estratégias, inevitáveis para o alcance dos resultados, estão associadas a desgastes mentais que precisarão ser compensados pelos servidores.

Esta nova exigência acaba por representar risco acrescido para os trabalhadores sem familiaridade com a linguagem digital, para quem é ainda mais custoso cumprir as metas individuais de produção. Especialmente porque as ações formativas não foram suficientes para o desenvolvimento de competências digitais.

⁵¹ Esta estratégia foi reportada em situação de entrevista por oito dos 11 analisadores participantes da segunda etapa de recolha de dados, e registrada durante as observações da atividade de três dos oito servidores acompanhados.

6.3.3. Dar uma resposta clara e transparente: a gestão dos processos digitais

Para garantir uma formalização adequada do processo – dimensão de qualidade que passa a figurar após a digitalização – certas tensões precisam ser geridas pelos servidores, associadas à reconfiguração da divisão do trabalho (entre digitalizadores, autenticadores e analisadores); e ao constrangimento temporal para cumprimento das metas de produção.

Tabela 17. Tensões no SA associadas à gestão dos processos digitais

Esquemáticação	Nível de contradição	Descrição
	Sujeito-Divisão do Trabalho-Regras	Falhas nas etapas de digitalização e autenticação, falta de uniformidade nos procedimentos, e a aceleração dos ritmos de trabalho acabam por comprometer a formalização adequada do processo digital.

Como vimos, com a reconfiguração do trabalho a partir do projeto de digitalização, parte importante da formalização do processo passa a ser responsabilidade dos digitalizadores e autenticadores. Estes atores não necessariamente compartilham os mesmos critérios levados em conta pelo analisador quanto à qualidade da formalização processual, ou mesmo sobre os documentos considerados essenciais para a análise⁵².

Para além disso, falhas na digitalização e autenticação decorrentes, em grande parte, de deficiências (ou mesmo total ausência) de processos formativos para estes operadores, aparecem como constrangimentos difíceis de serem contornados, especialmente para os analisadores em CA ou em teletrabalho⁵³. Isto implica, por vezes, na necessidade de formalização de exigência pelo analisador para complementação de informações que considera fundamentais, interferindo no tempo de decisão sobre o requerimento. Em contexto de atendimento presencial, como o servidor analisador era responsável por todo o processo, a necessidade de formalização de exigência já era identificada quando do protocolo do requerimento do benefício.

Em certa medida, a digitalização possibilita a formalização de processos mais completos – pela possibilidade de inclusão de todos os documentos e informações

⁵² Como já foi evidenciado neste trabalho, mesmo existindo uma prescrição sobre os documentos necessários para a análise do direito ao benefício, há uma certa arbitragem dos analisadores quanto aos documentos considerados essenciais, tendo em vista o limite das orientações normativas face à variabilidade das situações concretas.

⁵³ Os servidores que continuam nas APS conseguem esclarecer dúvidas e solicitar a correção de procedimentos diretamente com os digitalizadores e autenticadores da agência.

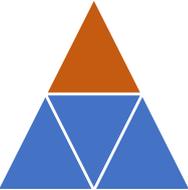
consideradas necessárias, sem preocupação com o gasto de papel ou o tamanho do processo. No entanto, o constrangimento temporal exige, por vezes, ter de suprimir procedimentos ou simplificar informações, forçando os analisadores a incorrer em riscos para si mesmos na tentativa de estabelecer compromissos entre diferentes dimensões da qualidade.

A falta de uniformidade nos procedimentos também dificulta a gestão desta dimensão da qualidade do trabalho, pela falta de referências comuns sobre a formalização adequada do processo.

6.3.4. Dar a melhor resposta: a gestão da relação com o segurado

Os discursos sugerem a emergência de uma outra tensão, também ao nível da relação entre sujeito-artefatos-objeto, que confronta os analisadores com uma certa dimensão impedida de sua atividade.

Tabela 18. Tensões no SA associadas à gestão da relação com o segurado

Esquemáticação	Nível de contradição	Descrição
	Sujeito-Artefato-Objeto	A mediação da relação entre servidor e beneficiário por plataforma digital dificulta a produção da melhor resposta, que vai além da possibilidade de responder de forma correta sobre o direito ao benefício.

Se a realização de um trabalho bem feito envolve a aprendizagem contínua e a mobilização de conhecimentos para tomar a *decisão correta*, ela requer também a convocação da experiência para dar a *melhor resposta* possível face à situação apresentada. Os resultados nos permitem perceber que, em contexto de atendimento presencial, os servidores iam além do prescrito, levantando informações 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 solicitada⁵⁴, mas que teria direito à aposentadoria por tempo de contribuição⁵⁵, o servidor não se restringia a indeferir o pedido,

⁵⁴ 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.

⁵⁵ Benefício devido ao cidadão que comprovar tempo mínimo de contribuição definido por lei.

mas orientava o beneficiário a alterar o requerimento inicial. Ou, ainda, ao calcular o valor devido de uma aposentadoria, o servidor confirmava com o beneficiário o interesse em manter o requerimento, antecipando-se a uma possível desistência.

Para os analisadores, portanto, mais importante do que tomar a decisão correta e célere, é ser capaz de produzir a melhor resposta possível, o que é um bom revelador da percepção que compartilham sobre sua missão: informar os cidadãos sobre os seus direitos; prestar-lhes as orientações necessárias para que o processo seja bem instruído e seja mais rapidamente concluído; antecipar-lhes situações mais vantajosas e auxiliá-los para que tomem decisões conscientes.

A produção desta melhor resposta, no entanto, é estrangida no modelo digital. A mediação da relação por sistema técnico dificulta a contextualização da demanda (o analisador tem acesso apenas ao que é passível de ser formalizado na plataforma digital), e o retorno das informações ao beneficiário (a comunicação é limitada ao que se consegue traduzir em linguagem escrita, sem garantia de compreensão por parte do requerente). Isto é outro motivo que faz com que servidores em centrais de análise ou em teletrabalho continuem a manter contato com o beneficiário, via telefone, contrariando as prescrições de impessoalidade e imparcialidade do atendimento, na tentativa de assegurar uma importante dimensão que associam ao trabalho bem feito.

VII. Reflexões finais

7.1. O que já não se consegue fazer em ambiente digital: limites na concepção e implementação do projeto

Os resultados da análise do trabalho em contexto de atendimento presencial nos deram a perceber as dificuldades que enfrentavam os analisadores para realizar o trabalho nas APS. As regulações desenvolvidas individual e coletivamente pelos servidores, no quadro de uma reduzida margem de manobra (decorrentes, sobretudo, de recursos insuficientes), davam muito poucas possibilidades para equilibrar as exigências institucionais, com as necessidades dos usuários, quase sempre às custas de sobrecarga de trabalho e prejuízos à saúde dos analisadores.

De fato, com o passar dos anos, acabou por se mostrar evidente a incapacidade do modelo de prestação de serviços do INSS responder com qualidade à demanda dos cidadãos segurados da Previdência Social. No entanto, pensamos ser demasiado ingênuo associar estes limites unicamente a questões de organização dos processos trabalho para as quais as novas tecnologias têm todas as respostas. O risco de assumir esta perspectiva está na incapacidade de antecipar as disfunções que possam surgir, e na concretização de transformações que, conduzidas na perspectiva de uma melhoria inevitável nos resultados, acabam por gerar novas perturbações. O que nos permitiu a análise do trabalho foi efetivamente evidenciar estas disfunções, contribuindo para compreender as razões pelas quais as expectativas de melhorias associadas ao projeto de digitalização, que permeou o discurso dos conceptores, não têm sido, em grande medida, correspondidas.

Ficou evidente, a partir das análises conduzidas, o papel fundamental dos analisadores de benefícios na construção da qualidade do trabalho, por meio de compromissos e arbitragens entre os diferentes objetivos a alcançar. Ora, a melhoria da qualidade do serviço deveria ser perspectivada, sendo assim, em relação ao desenvolvimento das margens de manobra destes analisadores, isto é, pela ampliação de suas possibilidades de construir regulações para ajustar o prescrito às exigências do trabalho real.

Podemos dizer, contudo, que as estratégias priorizadas na condução das transformações no INSS não têm sido propícias para a ampliação destas margens de manobra, limitando as possibilidades para o desenvolvimento da atividade e do próprio trabalhador a partir do trabalho.

Considerando que “desenvolver a margem de manobra situacional é desenvolver os recursos da situação e, por conseguinte, as possibilidades de os trabalhadores responderem às exigências do trabalho (incluindo as exigências que eles próprios estabelecem para si)” (Coutarel et al., 2015, p. 16, tradução livre); as mudanças organizacionais a partir da

introdução de novas tecnologias deveriam ser conduzidas de forma a assegurar estes recursos (determinantes externos), e apoiar o desenvolvimento das competências dos operadores (determinantes internos das margens de manobra).

O que pudemos observar no INSS, por outro lado, foi um projeto que, em sua concepção, não conseguiu antecipar algumas das novas exigências; e cujas opções de implementação ignoraram a necessidade fundamental de garantir recursos técnicos e materiais suficientes, previamente à concretização da mudança nos processos de trabalho.

Ficou claro que a expansão do projeto foi conduzida sem que ações previstas pelos conceptores como condições para a implementação da mudança fossem sequer garantidas. É o caso, por exemplo, das unidades que alteraram seus fluxos de trabalho sem o prévio estabelecimento de acordos de cooperação técnica com entidades parceiras, o que acabou por gerar, no primeiro momento, um aumento da demanda de atendimento para os serviços de digitalização e autenticação nas unidades. Além disso, se a fila de espera virtual para o atendimento nas unidades do INSS conseguiu ser drasticamente reduzida, o número de requerimentos pendentes de análise cresceu rapidamente, sem aumento suficiente no quadro de analisadores para se conseguir responder à demanda.

Sujeitos a uma meta de produtividade que é incapaz de mensurar a complexidade e a variabilidade que caracterizam a atividade de análise de benefícios, e em contextos de restrições de recursos, as estratégias de regulação elaboradas pelos servidores têm sido voltadas prioritariamente para a garantia dos níveis de desempenho esperado. Poderíamos dizer, portanto, que a reduzida margem de manobra destes trabalhadores tem se manifestado em estratégias meramente adaptativas às novas ferramentas, ou às novas configurações do trabalho (estratégias para melhor organizar a atividade; para compensar deficiências nas condições de trabalho; para agilizar e otimizar a tarefa; ou para compensar o desgaste mental), mas novos usos das ferramentas voltados para o desenvolvimento da atividade ainda não têm sido identificados.

Dentre os determinantes externos do ambiente de trabalho que favorecem o desenvolvimento das margens de manobra, incluem-se as regras de ofício construídas pelo coletivo profissional como importantes recursos para a ação individual dos trabalhadores (Coutarel et al., 2015). De fato, pudemos observar para os analisadores nas unidades de atendimento, o papel das reelaborações das normas oficiais do trabalho em abrir margens de manobra para a gestão individual.

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. Estes trabalhadores acabam por ficar sem referências sobre o que, afinal, é ou não é aceitável. Nesse contexto, corre-se o risco de que as reelaborações que precisam inevitavelmente ser feitas para ajustar a prescrição aos constrangimentos do real, não tomando mais a forma de uma atividade coletiva (Clot, 2000), assumam o estatuto de “transgressões”, pelas quais os trabalhadores são, então, individualmente responsabilizados. São indiscutíveis os custos psicológicos daí decorrentes.

Com relação ao apoio ao desenvolvimento das competências dos operadores, isto é, à ação sobre os determinantes internos das margens de manobra, as questões formativas acabaram por assumir importante espaço nos discursos dos servidores participantes. Os resultados nos permitem concluir sobre alguns limites na execução da ação de formação junto aos analisadores, que contribuíram para dificultar, para alguns servidores, a apropriação das novas ferramentas e a adaptação à mudança em curso.

O primeiro limite diz respeito aos conteúdos que acabaram por ser priorizados. Embora não tenhamos tido a oportunidade de observar as seções de formação realizadas, os relatos dos servidores participantes indicam ações formativas de caráter residual, restritas a breves orientações durante a execução da atividade. Disto concluímos que, contrariamente ao que tinha sido previsto na fase de concepção, apenas a lógica de utilização das novas ferramentas de trabalho esteve presente na ação junto aos analisadores (ao menos no âmbito das unidades incluídas neste estudo). Os conteúdos direcionados à compreensão dos artefatos segundo uma lógica de funcionamento no quadro do fluxo de prestação do serviço, ou uma lógica de processos de transformação acabaram por não ser abordados (Santos, 2004). No entanto, eram estes conteúdos que poderiam ajudar a construir novas representações sobre o trabalho.

Assim, os servidores tiveram que apoiar as novas aprendizagens nas representações anteriores que lhes eram próprias sobre o trabalho e sobre a qualidade do serviço. Acabou que, no uso, a ferramenta integrada (plataforma digital) se manifestou, para alguns, como fator de constrangimento à realização de um trabalho bem feito, o que pode ter sido especialmente problemático para aqueles que construíram sua experiência ao longo de muitos anos na instituição, e que compartilhavam um certo sentido sobre o serviço público e sua missão enquanto servidores.

Outro limite que identificamos quanto à formação realizada diz respeito à desconsideração das competências reais dos servidores para o planejamento das ações de aprendizagem. Provavelmente partindo de uma percepção de que as habilidades tecnológicas

se constroem naturalmente, e pela experiência, não foram previstas ações que desenvolvessem competências básicas para o domínio da linguagem digital, e que servissem de suporte para a aquisição das novas aprendizagens. Os próprios esquemas de uso dos dispositivos e sistemas até então utilizados acabaram não facilitando a apropriação das novas ferramentas, que exigem lógicas cognitivas diferentes na sua utilização⁵⁶.

O esforço de adaptação às novas configurações do trabalho se concretiza, neste caso, no desenvolvimento de estratégias de regulação ou compensação demasiado exigentes para os trabalhadores, com implicações para a saúde e riscos de marginalização daqueles com menos habilidade com as ferramentas tecnológicas. Para estes, a falta de domínio dos recursos tecnológicos se concretiza num repertório muito mais restrito de modos operatórios (Coutarel et al., 2015), resultando em uma certa dimensão impedida da atividade, e em diminuição dos níveis de desempenho.

No caso destes trabalhadores, seria necessária uma abordagem formativa anterior, voltada para o desenvolvimento das novas competências digitais exigidas, as quais, contrariamente ao que se pensa, podem não ser evidentes. Esta formação deveria integrar, por exemplo, conteúdos voltados para as competências de gestão e tratamento do fluxo e dos estoques de informação (Enlart, 2018), que incluíssem a aprendizagem de comandos tais como criar pastas, copiar e colar, transferir arquivos, realizar download e upload – que se diferenciam dos esquemas que os servidores já dominavam para o uso dos sistemas técnicos utilizados em contexto de atendimento presencial⁵⁷.

Refletindo sobre o lugar da experiência destes analisadores na apropriação das novas ferramentas de trabalho, poderíamos afirmar que, neste caso, a experiência foi em certa medida um dificultador para esta apropriação – seja no que diz respeito aos esquemas de uso que dominavam na interação com os sistemas informáticos até então utilizados, que demandavam outra lógica cognitiva; seja no que tange às representações que compartilhavam sobre a qualidade da prestação do serviço.

Assim, as novas configurações do trabalho, para alguns, acabam por se concretizar como constrangimentos: o servidor pode ter dificuldade em agilizar e simplificar a tarefa, ou em formalizar um processo digital adequadamente; e é constrangido com a dificuldade

⁵⁶ O relato da servidora AB 5, incluído na Tabela 12 (p. 142), sobre a falta de competências digitais) é indicativo desta necessidade de construção de esquemas cognitivos diferenciados.

⁵⁷ A fala do participante AB 11 (também na Tabela 12), sobre falta de competências digitais), a respeito de colegas que acumulam grande experiência em análise de benefícios, mas não têm domínio da linguagem digital, acrescenta argumentos sobre esta necessidade.

de dar a melhor resposta para o segurado, que estava bastante associada à noção que construiu ao longo de anos sobre o trabalho bem feito. Neste caso, a experiência técnica na análise de benefícios acaba por perder valor face à necessidade de domínio da linguagem digital, com consequências para o sentido do trabalho.

Apesar de admitirmos que os conteúdos previstos no programa de formação poderiam ter auxiliado na apropriação das ferramentas pelos analisadores, diminuindo as dificuldades relatadas por alguns deles; consideramos que mesmo se a ação tivesse sido aplicada conforme o planejamento inicial, esta apropriação não poderia ser garantida. Isto porque não esteve previsto nenhum espaço de debates sobre os dilemas das novas configurações do trabalho, quanto às implicações para a atividade dos analisadores e o coletivo profissional. Pelo contrário, o processo de transformação foi previamente definido – a despeito do discurso entre os conceptores sobre a abertura para a participação ampla dos servidores na construção do novo modelo de atendimento. Legitimado pela convicção de que a digitalização está naturalmente associada a progressos, o programa de formação não possibilitou o debate sobre a qualidade do trabalho, ou sobre o que as transformações significam para o futuro da atividade dos analisadores, e para a missão atribuída ao serviço público, com a qual são bastante identificados.

As tensões que então emergem no sistema de atividade, ao invés de serem possibilidade de reflexão e revisão das escolhas assumidas, são atribuídas a dificuldades e ao desengajamento dos próprios servidores, sobre quem recaem os fracassos nos resultados esperados, e exigências crescentes para contornar disfunções da própria organização do trabalho.

7.2. Da “resistência à mudança” (enquanto engajamento) ao desengajamento

Os resultados corroboram com a nossa hipótese inicial de que as transformações técnico-organizacionais no INSS têm sido conduzidas em abstração face à atividade real dos analisadores, revelando pouca valorização de sua importância com relação a lógicas econômicas ou gestionárias (Gaudart, 2000). Com a expectativa de rápidos retornos em termos de resultados para a instituição, as mudanças foram conduzidas de forma acelerada, sem espaço para reflexão e debate a propósito do que estava a acontecer com o ofício dos analisadores de benefícios. Progressivamente, estes trabalhadores têm reduzidas as margens de manobra para equilibrar exigências cada vez menos conciliáveis que opõem, de um lado, um projeto gerencialista fundamentado essencialmente em imperativos econômicos; e, de outro, os interesses do bem comum associados à missão do serviço público.

Retomando Coutarel e colegas (2015), o operador resiste quando ele não tem margem de manobra, quando ele não tem condições de, em uma determinada situação, elaborar modos operatórios eficientes. A dificuldade atribuída aos servidores do INSS na passagem para o modelo de atendimento digital, nos fala, muito mais, de uma intenção em preservar condições para realizar o trabalho da melhor maneira possível. Uma tentativa de proteger o sentido do trabalho, associado a uma certa percepção sobre a qualidade do serviço, incapaz de ser mensurada pelos indicadores quantitativos valorizados pela estratégia gerencial. Ao contrário de uma “resistência à mudança”, justificada pela falta de comprometimento, poderíamos argumentar por um comportamento de engajamento destes trabalhadores com o que entendem ser a sua missão e a qualidade do seu trabalho.

Esta “dificuldade de adaptação” ao novo modelo de atendimento, revela mais, portanto, sobre um projeto que não tem conseguido, pelas escolhas assumidas, dar possibilidades aos servidores para satisfazerem as necessidades do trabalho, como tampouco as necessidades que eles próprios estabelecem quanto aos resultados do seu trabalho.

As primeiras avaliações do projeto de digitalização – contrariando as expectativas de melhoria na celeridade e qualidade das análises, ou no aumento da produtividade – são já indicativos das possíveis consequências das escolhas organizacionais que têm sido assumidas: o desengajamento dos trabalhadores, para quem o trabalho se perde enquanto espaço potencial de vida e desenvolvimento, aos poucos se restringindo a espaço de sobrevivência, contra o qual é preciso preservar-se.

Voltando a Canguilhem (1966/1990), o modo de engajamento espontâneo do trabalhador com o seu trabalho não consiste em preservar a sua saúde. Preservar-se não é viver, é sobreviver. A sobrevivência, como esta postura de retração e desengajamento, trata-se de uma defesa que o trabalhador constrói entre si e o trabalho quando as possibilidades percebidas de se desenvolver diminuem progressivamente. “O operador sofre menos os impedimentos do trabalho quando suas expectativas com relação a ele diminuem” (Coutarel et al, 2015, p. 16).

As escolhas tomadas pelo projeto de concepção do INSS Digital, por outro lado, poderiam ter partido do sentido do trabalho e da qualidade para os seus servidores. Em um processo que, ao contrário de conduzir a uma diminuição progressiva das possibilidades de regulação dos operadores, poderia se constituir como espaço de ampliação das margens de manobra, com vistas ao desenvolvimento do seu poder de agir.

7.3. As mudanças no INSS no contexto de transformações no Serviço Público

Poderíamos dizer que as análises conduzidas colocaram em evidência o que os processos de digitalização são suscetíveis de não mais permitir. Caberia, por exemplo, evocar o conceito de atividade impedida (Clot, 1999). Mas há, sem dúvida, algo mais por trás do que revela a história da transformação digital no INSS. Porque a lógica subjacente à concepção e implementação deste processo acompanha o projeto que se pretende imprimir de forma mais geral a qualquer organização que transmita as missões de um Estado Social, argumentando, principalmente, a necessidade imperativa de economicidade na aplicação dos recursos públicos.

Assim, o projeto de concepção do INSS Digital, e as escolhas organizacionais que acabaram por ser priorizadas na sua implementação, precisam ser contextualizadas no quadro de uma história de transformações e reformas nos serviços públicos. De fato, a experiência conduzida no INSS não se distancia das dinâmicas relatadas em outras instituições mundo afora (ANACT/ARACT, 2018), e que evidenciam as tensões que têm atravessado o conceito de serviço público – seja questionando a legitimidade de sua existência (Cunha, 2011), ou colocando em debate o modelo de serviço público que se tem construído para o futuro (Bouis, 2018).

A transposição para o setor público da lógica de funcionamento das empresas privadas, se dá sem uma reflexão crítica sobre as especificidades e a natureza do trabalho no serviço público (Loriol, 2018; Siqueira & Mendes, 2009). Nesse contexto, as abordagens de concepção e implementação da transformação digital, sustentadas num discurso de simplificação e economicidade, não raro evitam a participação e a controvérsia, num processo que, no entanto, mereceria 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 (Schwartz, 2000; Cunha & Lacomblez, 2007).

Ao negarem um olhar para o trabalho cotidiano dos agentes, como forma de compreender as necessidades e exigências para a prestação do serviço, ou os meios que são necessários para o fazer, passam a ser utilizados indicadores de avaliação que medem muito imperfeitamente a realidade da atividade e a qualidade do trabalho. Qualidade esta que é resultante, como vimos também no caso do INSS, de arbitragens feitas pelos servidores para resguardar valores relativos ao bem comum, não mensuráveis por indicadores quantitativos de resultados.

Para os servidores do INSS este debate de valores de diferentes dimensões se manifesta de forma particular. Isto porque, como uma instituição pública, o INSS possui objetivos de reconhecimento de direitos; mas como seguradora, têm objetivos econômicos bem definidos, não se configurando como um serviço prioritariamente social. A complexidade deste debate e os conflitos que atravessam a atividade dos analistas de benefícios foram objeto de discussão anterior, o que acaba por acrescentar argumentos sobre a dificuldade de mensurar a qualidade do trabalho destes servidores (Silva & Borges, 2017).

A propósito, os limites dos critérios que têm sido adotados para avaliar o trabalho dos agentes públicos – e de forma mais geral no contexto da produção de serviços – já foram amplamente discutidos, enfatizando-se os problemas em utilizar um sistema fundamentado em indicadores quantitativos de eficácia e eficiência quando se tem dificuldade em medir os resultados do trabalho ou os meios que são utilizados para alcançá-los (Alvarez, 2004; Godard, 2018; Loriol, 2018; Volkoff et al., 2016).

Os princípios que têm orientado as mudanças no INSS acompanham, assim, a filosofia da reforma gerencial do serviço público: trata-se de, progressivamente, substituir o controle realizado por gestores, pelo autocontrole dos próprios agentes sobre o seu trabalho. Procura-se através de incentivos positivos (tais como as políticas de remuneração associadas a indicadores de desempenho), ou negativos (pelo medo de sanções), tornar os servidores públicos mais “eficientes” (sendo capazes de fazer mais, com menos recursos), e mais responsáveis (pelos seus próprios resultados) (Loriol, 2018).

No INSS, isso se manifestou na associação dos resultados alcançados pelas unidades de atendimento às remunerações recebidas pelos servidores; e agora, a partir da digitalização, pela substituição para um modelo de avaliação por produtividade individual. A propósito, o projeto prevê, ainda, o pagamento de um valor específico pela análise de cada requerimento de benefício que ultrapasse a pontuação mensal exigida, como tentativa de incentivar o aumento de produtividade individual.

Estas decisões gerenciais, a partir da forte valorização dos resultados quantitativos do trabalho, encorajam os agentes a se concentrarem prioritariamente nas tarefas que produzem números e resultados mais rapidamente, negligenciando tudo que não seja facilmente mensurável. Como um dos efeitos visíveis: a diminuição dos tempos dedicados a transmissões e discussões informais – momentos de produção menos visíveis fundamentais para a construção de repertórios e referenciais coletivos para o desenvolvimento de um trabalho bem feito (Loriol, 2018).

Isto acaba por levar a um sentimento de perda de sentido e, em última instância, no progressivo desengajamento dos trabalhadores, pela percepção de perda da qualidade do serviço prestado (Godard, 2018; Lorient, 2018). Tendo em vista que esta qualidade, para os agentes, excede em muito aquilo que é mensurado pelos indicadores, estando associada à gestão de uma dimensão relacional com os usuários e à possibilidade de atender às suas necessidades e dar respostas às exigências tão singulares a cada situação. Foi o que vimos a propósito do que compartilharam os servidores do INSS sobre a impossibilidade de assegurarem um serviço de qualidade por não mais poderem dar a melhor resposta face às necessidades dos usuários, levando parte dos servidores a se questionarem sobre o sentido do seu trabalho enquanto servidores públicos.

Em última instância, as consequências acabam por ser assumidas pelos usuários dos serviços. O que afirma Lorient (2018) acerca dos serviços de saúde é também o que as reformas anunciam para os cidadãos atendidos pelo INSS, e para os servidores – para quem a garantia da qualidade do serviço passa a depender, cada vez mais, da intensificação do trabalho:

umentar a eficiência (no sentido econômico do termo) pode ser feita sob pena de degradar a qualidade efetiva real do serviço prestado. Assim, uma redução de custos terá praticamente sempre o efeito de aumentar a eficiência no papel, sendo que parte da consequente baixa de qualidade não é visível através de indicadores contabilísticos, enquanto outra parte é compensada pelo trabalho excessivo dos cuidadores (p. 50, tradução livre).

Poderíamos dizer que as reformas em curso no INSS anunciam, portanto, algumas marginalizações: dos servidores, que assistem a uma redução progressiva de suas possibilidades de contribuir com a qualidade do serviço e não mais se reconhecem em sua missão; e dos cidadãos, que têm cada vez mais dificuldades em ter conhecimento e ver assegurados os seus direitos, e pela prestação de um serviço que acaba por excluir parte da população sem competências digitais.

A ancoragem no trabalho real para avaliar a transformação digital em curso no INSS, para além de ter possibilitado a identificação de limites ou falhas nas condições de concepção e implementação do projeto, mostra sua importância por evidenciar as mudanças que têm progressivamente se processado na forma de concretizar o serviço no INSS, na *forma de fazer* a prestação (Cunha, 2011). O que acaba por constituir oportunidade de debates sobre o bem comum, sobre o papel social do INSS, e sobre o modelo de Previdência Social que se deseja construir.

7.4. Conclusão

Pretendíamos, neste estudo, colocar à prova do real o modelo de atendimento digital de prestação de serviços proposto para o INSS, no sentido de situar as transformações na atividade dos analisadores de benefícios, e identificar as exigências com as quais esses agentes passam a se confrontar a partir das mudanças na organização e condições de trabalho. Mobilizado também em parte pela demanda de uma entidade sindical, nosso interesse era analisar o processo de digitalização nesta instituição, de forma a compreender em que medida as novas configurações do trabalho, resultantes das opções assumidas no âmbito do projeto, têm vindo a facilitar o desenvolvimento da atividade dos analisadores de benefícios ou, ao contrário, em que sentido as novas configurações acabam por dificultar a realização do trabalho.

Partimos da hipótese de que as escolhas assumidas pelo INSS na concepção e implementação do projeto de digitalização poderiam estar a provocar tensões no sistema de atividade dos analisadores de benefícios. Isto poderia contribuir para explicar o comportamento tido como de “resistência à mudança” por parte dos operadores que vinham encontrando dificuldades em se adaptar às novas configurações do trabalho.

Acompanhando a transformação na atividade dos servidores, a partir de análise do trabalho nos momentos pré e pós digitalização, acabamos por confirmar, também no INSS, a dificuldade das instituições em gerenciar as transformações digitais. Dificuldades que advém de abordagens de concepção desancoradas do real, restritas aos julgamentos emitidos externamente à atividade por parte de conceptores; e com muita pouca consideração do valor dos conhecimentos e saberes que se constituem na experiência, pelos operadores.

As importantes reconfigurações no sistema de atividade a partir da digitalização acabaram por inevitavelmente colocar em debate o trabalho dos analisadores de benefícios: fomentando reflexões sobre as formas de fazer até então priorizadas; evidenciando a falta de uniformidade nos entendimentos e procedimentos do trabalho; colocando em pauta o papel do coletivo para o desenvolvimento da experiência e sua importância enquanto referencial para a ação individual; e pondo em confronto perspectivas contraditórias sobre a qualidade da prestação do serviço.

Estas discussões, no entanto, não foram integradas pelo nível estratégico na concepção da transformação digital, e acabaram por ficar restritas aos espaços informais entre os coletivos, inclusive a partir da intensificação do uso das redes sociais para as trocas sobre novas e melhores formas de fazer. Por outro lado, se poderia ter assumido as tensões que emergem na atividade dos analisadores como oportunidade para revisitar as escolhas de

concepção, para rever estratégias. Como já diziam Abadie e Rosseau, “a mudança não se improvisa, e ela deve ser ‘ferramentada’” (2018, p. 8, tradução livre), e este processo deveria ser oportunidade de experimentação de novas formas de fazer. E a experimentação, como tal, pressupõe o direito ao erro, um vai e vem entre a concepção e suas aplicações concretas.

Podemos afirmar que os limites na condução do projeto de digitalização do INSS têm vindo a se concretizar, assim, em: (1) um movimento de exclusão dos trabalhadores sem domínio das ferramentas digitais, com muito mais dificuldade em se apropriar das novas ferramentas; (2) perda de sentido no trabalho, e neste caso especialmente para aqueles servidores que, após um longo percurso profissional, veem reduzidos a um estatuto inferior todo um repertório de saberes construídos pela experiência, e têm questionados o que construíram em termos do sentido de sua missão; (3) intensificação do trabalho, tendo os operadores cada vez menos margens de manobra para equilibrar diferentes dimensões associadas à qualidade do serviço.

As opções, contudo, poderiam ter sido outras. Abandonando uma perspectiva que coloca a tecnologia acima da atividade, poder-se-ia ter partido do trabalho real como referencial primeiro para a mudança. Nesse sentido, os recursos tecnológicos ocupariam lugar de potenciais instrumentos a serviço do desenvolvimento da atividade e da ampliação das margens de manobra dos trabalhadores, para que pudessem mais facilmente gerir as diferentes exigências do real.

Sublinhamos, ainda, que apesar do detalhe do estudo de caso em questão, o que encontramos está longe de ser uma especificidade do INSS, ou mesmo do contexto brasileiro. É certo que os resultados fazem sentido especialmente para a realidade desta organização, consubstanciando alternativas no quadro do projeto de digitalização que possam ser mais vantajosas para o INSS e seus servidores. Mas, para além disso, também acrescentam contributos para a condução de transformações digitais em cenários organizacionais outros; bem como somam evidências acerca das implicações para trabalhadores e usuários de opções estratégicas que priorizam lógicas econômicas em detrimento daquilo que se constitui como o sentido do trabalho para as pessoas.

Nesse sentido, apontamos como principal contributo deste trabalho a apresentação de dados empíricos que sustentam como as transformações digitais podem alterar as representações sobre o trabalho bem feito; realçando a importância de que as mudanças se façam em consideração a estas representações, sob pena de gerarem desengajamento, riscos à saúde e prejuízos para a qualidade do trabalho e para o alcance dos resultados institucionais.

A propósito, é a negação do conflito sobre a qualidade do trabalho, como argumenta Clot (2010b), que figura como a questão chave das mudanças que vêm se processando no mundo do trabalho. A negação deste conflito, como vimos, está na base das reformas conduzidas nos serviços públicos, no âmbito de um projeto de desenvolvimento que acaba por ameaçar a preservação dos interesses comuns. Por outro lado, o sentido de serviço público para os agentes, resultado de um patrimônio construído ao longo de todo um percurso profissional, em vez de obstáculo, deveria funcionar como um apoio às reformas, por ser efetivamente motor de implicação no trabalho (Abadie & Rosseau, 2018).

Argumentamos, portanto, que o conceito de trabalho bem feito deveria ser referência para a construção de alternativas ao projeto de digitalização no INSS. Nesse sentido, algumas questões poderiam ser foco de discussão entre as entidades sindicais, servidores e gestores, como forma de negociar uma digitalização que atenda às necessidades da organização, ao mesmo tempo em que esteja a serviço dos trabalhadores e usuários: Que usos poderiam ser feitos das ferramentas tecnológicas a fim de facilitar as trocas reflexivas sobre o trabalho, fundamentais para o desenvolvimento da experiência e da atividade? Que práticas poderiam ser desenvolvidas com vistas à melhor apropriação pelos servidores das novas ferramentas e recursos tecnológicos? Em que medida a comunicação entre operador e beneficiário poderia ser facilitada, e como integrar a possibilidade de produzir uma “melhor resposta” em ambiente digital? Como aproximar os indicadores de avaliação à atividade real cotidiana, que integra dramáticas e arbitragens envolvendo valores não dimensionáveis, que resistem à quantificação?

Trata-se, no fundo, de recusar os discursos essencialmente centrados sobre o que as tecnologias permitem fazer, sobre os novos desenvolvimentos possíveis, colocando também como pauta de debates o que afinal os próprios trabalhadores se tornam a partir do uso das ferramentas e das novas configurações do trabalho; o que as novas formas de pensar, de agir e de colaborar representam para o ofício dos analisadores de benefícios (Bobillier Chaumon & Clot, 2016), e as suas implicações para o serviço prestado aos cidadãos beneficiários.

Pensamos que as questões aqui levantadas deverão ser objeto de debate entre os diferentes atores envolvidos – servidores, gestores, representantes sindicais e pesquisadores – em momento posterior no âmbito deste trabalho de doutoramento, quando as discussões tecidas poderão ser refletidas e atualizadas, com vistas à construção de novos direcionamentos para o projeto de digitalização. Isto é especialmente importante considerando que na altura da recolha de dados desta tese, o projeto estava em fase inicial de expansão, e desde então algumas novas orientações foram definidas e procedimentos têm

sido revistos. Este período ainda inicial de mudança acaba por representar oportunidade profícua para debater, argumentar e apresentar novas perspectivas de análise e de desenvolvimento.

Algumas proposições podem ser feitas a partir das análises conduzidas nesta pesquisa face aos atuais desafios do INSS (entre eles a redução progressiva do número de servidores e o aumento da demanda de requerimentos de benefícios), a serem incorporadas ao debate entre os atores. Apontamos, dentre elas, a necessidade urgente de repensar o modelo de formação no âmbito do projeto de digitalização – realçando a necessidade de que, muito além de voltada para a aprendizagem dos esquemas de uso das ferramentas, proporcionem o debate coletivo sobre as transformações em curso no trabalho, colocando em questão as representações sobre o sentido e a qualidade do trabalho.

Para além disso, enfatizamos a importância da preservação dos coletivos neste contexto de mudança, prevenindo o processo de exclusão de trabalhadores com fracas competências digitais, e a perda de saber-fazer para a organização quando sua experiência técnica na análise dos processos não consegue ser mobilizada. Ademais, é primordial uma abordagem dialógica da concepção das novas ferramentas, com possibilidade de debates entre conceptores e operadores, a fim de assegurar a inscrição das regras do trabalho real nos novos sistemas técnicos.

Longe de apresentar respostas fechadas e soluções prontas face aos limites apontados no projeto de digitalização, pensamos que as discussões que foram aqui construídas são nada mais do que um ponto de partida. Nossa pretensão é que estas análises alimentem novos debates, e que sejam mobilizadoras de transformações com vistas à melhoria das condições de trabalho, da saúde dos servidores e da qualidade do serviço prestado aos cidadãos beneficiários. Transformações estas que partam de um olhar atento ao trabalho concreto, no sentido de combinar o que os avanços tecnológicos permitem com o valor acrescentado da experiência dos agentes em termos de qualidade e fiabilidade do trabalho.

No que diz respeito especificamente à atuação sindical, a análise do trabalho conduzida nesta investigação e as discussões resultantes podem contribuir para a construção de soluções de contorno à crise de representatividade vivenciada. Como vimos, esta crise foi associada pelos sindicalistas ao aumento das exigências de produtividade a que os servidores têm sido submetidos ao longo dos últimos anos, que implicam em menor disponibilidade em participar do movimento sindical. Apontamos, por outro lado, que a falta de conhecimento aprofundado sobre a atividade concreta de trabalho e suas transformações a partir da digitalização pode estar na base de uma dificuldade em representar as reais necessidades do

coletivo profissional. Compreender o trabalho real pode ser o caminho para que o sindicato possa se recolocar enquanto canal de expressão das atuais demandas dos servidores.

Quanto aos limites deste trabalho, registramos em primeiro lugar aqueles próprios dos métodos de recolha de dados utilizados, no sentido de que a presença do observador no momento da realização da atividade altera necessariamente as condições do seu exercício. Especialmente quando se recorre à técnica de verbalização simultânea, é inevitável a modificação das situações reais nas quais o trabalhador constrói sua atividade, implicando em alterações no ritmo normal das tarefas para produzir as explicações solicitadas pelo pesquisador.

Acrescenta-se ainda as possíveis limitações no acesso ao trabalho real pelo fato de a pesquisadora ser também servidora do quadro do INSS. Sabemos que o trabalhador, ao ser convidado a falar sobre seu trabalho, tende a descrevê-lo em função do que ele pensa serem os interesses e objetivos do seu interlocutor (Guérin et al., 2001). Neste caso em especial, a interlocução com uma investigadora que era também servidora pode ter interferido em certa medida na forma como os participantes comunicaram sua atividade e as dificuldades vivenciadas, seja no sentido de omissão de informações, ou na valorização de outras. Por outro lado, reconhecemos que isto representou também uma vantagem pelo domínio, pela pesquisadora, de uma linguagem comum com os participantes, o que certamente facilitou o acesso e a reflexão sobre a atividade de trabalho.

Quanto ao processo de recolha tal como foi realizado, apontamos como limite as diferenças entre a primeira e a segunda etapa do estudo de terreno. De fato, a primeira fase de recolha foi planejada para ser uma primeira aproximação do terreno, e por isso os procedimentos foram menos sistematizados. Como mencionado, os objetivos da investigação acabaram por ser redirecionados para acompanhar a transformação digital em curso, e o retorno ao terreno em uma segunda etapa já se deu em contexto de análise de benefícios em ambiente digital.

A sistematização mais rigorosa das observações na segunda fase de recolha de dados, a participação de mais servidores e a possibilidade de realização de mais períodos de observação, permitiu evidenciar com mais riqueza do que na primeira fase os modos operatórios e estratégias desenvolvidas pelos servidores para realizar o trabalho. Naquele primeiro momento, o acesso às estratégias se deu principalmente por meio do discurso dos participantes no momento de entrevista, tendo em vista a pouca sistematização das observações e as dificuldades encontradas no terreno. Os resultados obtidos são representativos da diferença nos métodos de recolha e demonstram a importância das

observações da atividade, tendo em vista que parte das estratégias de regulação postas em prática pelos trabalhadores não são sequer conceituadas e postas em palavras. Em contexto de atendimento digital, parte significativa destas estratégias só foram identificadas no próprio decurso das observações, graças aos questionamentos levantados pela pesquisadora que mobilizavam o trabalhador a explicar sua atividade; ou durante as entrevistas realizadas posteriormente a estas observações, quando eram restituídos dados registrados pela pesquisadora.

Ressaltamos, por fim, que a análise da atividade em ambiente digital foi conduzida em fase inicial da implementação da digitalização, num quadro ainda instável quanto aos novos fluxos e processos de trabalho. Isto sugere um retorno ao terreno em momento posterior, a fim de acompanhar a apropriação das ferramentas pelos trabalhadores e o desenvolvimento de novas práticas que podem se construir pela experiência.

VIII. Referências

- Abadie, R., & Rosseau, T. (2018, décembre). Les transformations du travail dans la fonction publique : expérimentations et perspectives de développement [avant-propos]. *La revue des conditions de travail*, 8, 06-16.
- Agrawal, A., Gans, J., & Godfarb, A. (2018). *Prediction Machines: The Simple Economics or Artificial Intelligence*. Boston: Harvard Business Review Press.
- Alvarez, D. (2004). Cimento não é concreto, tamborim não é pandeiro, pensamento não é dinheiro! Para onde vai a produção acadêmica? Rio de Janeiro: Myrrha.
- ANACT/ARACT. (2017, septembre). Mieux travailler à l'ère du numérique : définir les enjeux et soutenir l'action. *La revue des conditions de travail*, 8.
- ANACT/ARACT. (2018, décembre). Les transformations du travail dans la fonction publique : expérimentations et perspectives de développement. *La revue des conditions de travail*, 8.
- Andrade, L. (2012). *Liderança e gênero na administração pública: a percepção dos gerentes das Agências da Previdência Social em Recife*. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas.
- Barros-Duarte, C. (2006). Entre o local e o global: processos de regulação para a preservação da saúde no trabalho. *Laboreal*, 2(1), 1-7.
<http://journals.openedition.org/laboreal/13761>
- Barros-Duarte, C., Cunha, L., & Lacomblez, M. (2007). INSAT: uma proposta metodológica para análise dos efeitos das condições de trabalho sobre a saúde. *Laboreal*, 3(2), 54–62. <https://doi.org/10.4000/laboreal.12554>
- Baudin, C., & Nussold, P. (2018). Digitalização e evolução do trabalho real: Introdução. *Laboreal*, 14(2), 9–14. <https://doi.org/10.15667/laborealxiv218cbpnpt>
- Béguin, P. (2007). Prendre en compte l'activité de travail pour concevoir. *Activités*, 04(2). <https://doi.org/10.4000/activites.1719>
- Béguin, P. (2008). Argumentos para uma abordagem dialógica da inovação. *Laboreal*, 4(2), 72–82.
- Bobillier Chaumon, M. E. (2003). Évolutions techniques et mutations du travail : Émergence de nouveaux modèles d'activité. *Le Travail Humain*, 66(2), 161. <https://doi.org/10.3917/th.662.0161>
- Bobillier Chaumon, M. E. (2017, septembre). Du rôle des TIC dans la transformation digitale de l'activité et de la santé au travail. *La revue des conditions de travail*, 6, 16-24.
- Bobillier Chaumon, M. E., & Clot, Y. (2016). Clinique de l'usage : Les artefacts technologiques comme développement de l'activité. *Activités*, 13(2).

- <https://doi.org/10.4000/activites.2897>
- Bobillier Chaumon, M. E., & Dubois, M. (2007). Introduction. *Perspectives Interdisciplinaires Sur Le Travail et La Santé*, 9(2), 1–4.
- Bobillier Chaumon, M. E., & Dubois, M. (2016). TIC et activités professionnelles : Quels usages, quelles incidences? *Psychologie Du Travail et Des Organisations*, 22, 1–3. <https://doi.org/10.1016/j.pto.2015.12.001>
- Bobillier Chaumon, M. E., Cuvillier, B., Sarnin, P., & Vacherand-Revel, J. (2018, décembre). Usage des TIC et évolutions des pratiques socioprofessionnelles des cadres: Quels repères pour le métier et quelles incidences sur la santé? *Pratiques Psychologiques*, 24(4), 349-373. <https://doi.org/10.1016/j.prps.2018.01.001>
- Boschetti, I. (2009). Seguridade social no Brasil: Conquistas e limites à sua efetivação. *Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais*, 19. Retrieved from http://portal.saude.pe.gov.br/sites/portal.saude.pe.gov.br/files/seguridade_social_no_brasil_conquistas_e_limites_a_sua_efetivacao_-_boschetti.pdf
- Bouis, O. (2018, décembre). Il ya a beaucoup des réformes depuis 2010 : tiros-en le bilan avant d'en faire d'autres. *La revue des conditions de travail*, 8, 25-29.
- Bourgeois, E., & Nizet, J. (1999). *Apprentissage et formation des adultes* (2. ed.). Paris, PUF.
- Brasil/MPS. (2015). *Caderno de governança corporativa*. Brasil: Ministério da Previdência Social.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Bresser Pereira, L. C. (1996). Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, 120, 7–40. <https://doi.org/10.5433/2178-8189.2015v19n2p244>
- Brito, J., Gomes, L., & Oliveira, S. (2013). INSATS: Uma contribuição para a saúde do trabalhador. In: Anais do Seminário Internacional Saúde no Trabalho da Universidade do Porto, Porto.
- Canguilhem, G. (1966/1990). *O normal e o patológico* (3. ed.). Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- Caroly, S. (2007). Les mutations du travail face aux défis technologiques : Quelles incidences sur la santé ? *Perspectives Interdisciplinaires Sur Le Travail et La Santé*, (9–2). <https://doi.org/10.4000/pistes.2993>
- Caroly, S., & Clot, Y. (2004). Du travail collectif au collectif de travail développer des stratégies d'expérience. *Formation Emploi*, 88(33), 43–56.

- <https://doi.org/10.3406/forem.2004.1737>
- Carré, P. (2018). De l'autodidaxie aux big data: Continuités et ruptures. *Education permanente*, 215, 31-37.
- Carvalho, S. F. de, & Leite, J. de C. M. (2011). *Saúde INSS 2011: uma análise da situação de saúde dos servidores do INSS*.
- Chambonnière, E., Vacherand-Revel, J., & Andrieu, B. (2018). Transição digital na construção civil: Analisar a atividade de 'levantamento de inconformidades' mediada por um aplicativo informático de uma diretora de obra. *Laboreal*, 14(2), 0–28. <https://doi.org/10.4000/laboreal.629>
- Clot, Y. (1995). *Le travail sans l'homme ?* Paris : Éditions la Découverte.
- Clot, Y. (1999). *La fonction psychologique du travail*. Paris: PUF.
- Clot, Y. (2000). La fonction psychologique du collectif. In Weill-Fassina A., Hakim Benchekroun T. *Le travail collectif: perspectives actuelles en ergonomie* (pp. 272-286). Toulouse: Octarès.
- Clot, Y. (2010a). *Trabalho e poder de agir*. (G. J. de F. Teixeira e M. M. Z. Viana, Trad.). Belo Horizonte: Fabrefactum. (Obra original publicada em 2008).
- Clot, Y. (2010b). *Le travail à cœur: pour en finir avec les risques psychosociaux*. Paris: La Découverte.
- Coutarel, F., Caroly, S., Vézina, N., & Daniellou, F. (2015). Marge de manœuvre situationnelle et pouvoir d'agir : des concepts à l'intervention ergonomique. *Le Travail Humain*, 78(1), 9. <https://doi.org/10.3917/th.781.0009>
- Créno, L., & Cahour, B. (2016). Les cadres surchargés par leurs emails : déploiement de l'activité et expérience vécue. *Activites*, 13(1). <https://doi.org/10.4000/activites.2698>
- Cros, F., Bobillier Chaumon, M. E., & Cuvillier, B. (2016). Le développement de l'activité des salariés âgés : l'environnement sociotechnique comme ressource au métier d'agent de circulation. *Activites*, 13(2), 0–31. <https://doi.org/10.4000/activites.2857>
- Cunha, L. (2011). *Mobilidades, territórios e serviço público : Debates sobre o interesse colectivo à margem do paradigma de uma sociedade móvel* (Tese de doutoramento, Universidade do Porto, Porto: Portugal). <https://hdl.handle.net/10216/73321>
- Cunha, L., & Lacomblez, M. (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), 133-140. doi : 10.4000/activites.1442
- Cunha, L., Santos, M., & Lacomblez, M. (2019). O futuro do trabalho ou um outro paradigma de trabalho? Um debate renovado pela questão dos direitos sociais. *Dirigir*

& *Formar*, 23, 29-31.

- Cuvelier, L., & Caroly, S. (2011). Transformation du travail, transformation du métier : quels impacts sur la santé des opérateurs et sur l'activité collective ? *Perspectives Interdisciplinaires Sur Le Travail et La Santé*, (13–1). <https://doi.org/10.4000/pistes.1732>
- Daniellou, F. (1996). Questions épistémologiques autour de l'ergonomie. In François Daniellou (Dir.), *L'ergonomie en quête de ses principes*, Toulouse: Octarès Éditions.
- Darène, N., Huet, F., & Serrant, D. (2016). Migration numérique: un nouveau rapport au public, de nouvelles exigences organisationnelles: l'expérience du transport public parisien. *La revue des conditions de travail*, 6, 81-89.
- Datchary, C., & Licoppe, C. (2007). La multi-activité et ses appuis : l'exemple de la « présence obstinée » des messages dans l'environnement de travail. *Activités*, 04(1). <https://doi.org/10.4000/activites.1370>
- Degryse, C. (2017, janvier). Façonner le monde du travail dans l'économie digitale. *Notes de prospective*, 1, Bruxelles: European Trade Union Institute.
- Delgoulet, C. (2001). La construction des liens entre situations de travail et situations d'apprentissage dans la formation professionnelle. *Perspectives interdisciplinaires sur le travail et la santé*, 3(2). <http://journals.openedition.org/pistes/3718>
- Duarte, C. B., Cunha, L., Ramos, S., & Lacomblez, M. (2001/2002). Discursos e Métodos em Saúde no Trabalho. *Cadernos de Consulta Psicológica*, 17-18, 313-319.
- Dubois, M., & Bobillier Chaumon, M. E. (2007). Développement de l'expertise des usagers via les TIC : quels enjeux pour les travailleurs des relations de services ? *Perspectives Interdisciplinaires Sur Le Travail et La Santé*, 9(2). <https://doi.org/10.4000/pistes.2974>
- Duraffourg, J., Duc, M., & Durrive, L. (2010). O trabalho e o ponto de vista da atividade. In Y. Schwartz, L. Durrive (Orgs.). *Trabalho & Ergologia: conversas sobre a atividade humana* (2. ed., pp. 25-36). (J. Brito & M. Athayde, Trad.). Niterói: UFF.
- Engeström, Y. (1987). *Learning by expanding: an activity-theoretical approach to developmental research*. Helsinki: Orienta-Konsultit.
- Engeström, Y. (2000). Activity theory as a framework for analyzing and redesigning work. *Ergonomics*, 43(7), 960–974. Retrieved from <https://pdfs.semanticscholar.org/9955/11bedbd3590c225a2fb6ed5b869b5c4fc211.pdf>
- Enlart, S. (2018). Le capacités à (se) développer dans um monde digital. *Éducation permanente*, 215, 39-45.
- Espinassy, L. (2016). Une structure dialogique et plastique : une hypothèse de l'usage de

- Néopass@ction. *Activites*, 13(2), 0–24. <https://doi.org/10.4000/activites.2863>
- ETUI/ETUC. (2016). *Shaping the new world of world: the impacts of digitalisation and robotisation*. Conferece report, Brussels, 27-29 June.
- Eurofound. (2018). *Automation, digitisation and platforms: implications for work and employment*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Faïta, D. (2010). *A linguagem como atividade*. In Y. Schwartz, L. Durrive (Orgs.), *Trabalho & Ergologia: conversas sobre a atividade humana* (2. ed., pp. 189-204). Niterói: UFF.
- Falzon, P. (1998). La construction des connaissances en ergonomie: éléments d'épistemologie. In M.-F. Dessaigne & I. Gaillard (Eds.), *Des évolutions en ergonomie* (pp. 211-224). Toulouse, France: Octarès Éditions.
- Frey, C. B., & Osborne, M. (2013). *The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation?* Retrieved from: https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/-downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf
- Friedmann, G. (1968). *O futuro do trabalho humano*. Lisboa: Moraes Editores.
- Gaudart, C. (2000). Quand l'écran masque l'expérience des opérateurs vieillissants : changement de logiciel et activité de travail dans un organisme de services. *Perspectives Interdisciplinaires Sur Le Travail et La Santé*, (2–2). <https://doi.org/10.4000/pistes.3814>
- Gauducheau, N. (2012). L'expérience du courriel en situation professionnelle : représentations de l'activité, jugements et affects. *Activites*, 09(2). <https://doi.org/10.4000/activites.345>
- Godard, I. (2018, décembre). Les agents hospitaliers veulent des conditions de travail dignes pour prodigies des soins de qualité. *La revue des conditions de travail*, 8, 48-56.
- Gorz, A. (1988). *Métarmophoses du travail. Critique de la raison économique*. Paris: Éditions Galilée.
- Guérin, F., Laville, A., Daniellou, F., Duraffoug, J., & Kerguelen, A. (2001). *Compreender o trabalho para transformá-lo: a prática da ergonomia*. (G. M. J. Ingratta e M. Maffei, Trad.). São Paulo: Editora Edgard Blucher. (Obra original publicada em 1997).
- Instituto Nacional do Seguro Social. (2013). *INSS em Números - Dezembro/2013*.
- Instituto Nacional do Seguro Social. (2017). *INSS Digital: uma nova forma de atender*. <https://doi.org/10.13102/ideac.v1i33.1287>
- Instituto Nacional do Seguro Social . (2018). *INSS em Números - Dezembro/2018*.
- Jorge, L. A. F. De. (2010). *O novo modelo de gestão do INSS e os resultados na Gerência Executiva em Porto Alegre* (Universidade Federal do Rio Grande do Sul). Retrieved

- from <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/40349/000815589.pdf?sequence=1>
- Lacomblez, M. (1997). A psicologia ergonómica: contribuição da psicologia do trabalho num projecto interdisciplinar na acção. Comunicação apresentada na 1a Conferência Internacional – Ergonomia, Segurança e Higiene Ocupacionais, Escola de Engenharia, Universidade do Minho, Guimarães, Portugal. Le Goff, 2013
- Leduc, S., & Ponge, L. (2018). La evolución digital y los cambios organizativos: qué respuestas de la ergonomía? *Laboreal*, 14(2), 0–22. <https://doi.org/10.4000/laboreal.609>
- Leplat, J. (2002). De l'étude de cas à l'analyse de l'activité. *Perspectives Interdisciplinaires Sur Le Travail et La Santé*, (4–2), 0–33. <https://doi.org/10.4000/pistes.3658>
- Loriol, M. (2018, décembre). L'irrationalité du NMP : le cas de l'hôpital et de la police. *La revue des conditions de travail*, 8, 48-56.
- Mendes, J. (s/ data). *Perguntar e observar não basta, é preciso analisar: algumas reflexões metodológicas*. Coimbra: FEUC-CES.
- Mendes, A. M., Facas, E. P., Duarte, F., Galvão, M., & Mendes, J. (2014). *Relatório de pesquisa: Modelo de gestão coletiva da organização do trabalho*. Brasília.
- Mériaux, O., & Rousseau, T. (2017). Mieux travailler à l'ère du numérique : définir les enjeux et soutenir l'action. *La Revue Des Conditions de Travail*, 6, 6–13.
- Montmollin, M. (1974). *L'analyse du travail, préalable à la formation*. Paris: Armand Colin.
- Muniz, H. P., Brito, J., Souza, K. R. de, Athayde, M., & Lacomblez, M. (2013). Ivar Oddone e sua contribuição para o campo da Saúde do Trabalhador no Brasil. *Rev. Bra. Saúde Ocup*, 38(128), 280–291.
- Munoz, M. I., Barcellini, F., Mollo, V., & Nascimento, A. (2015). Coopération asynchrone en milieu médical : prise en compte de la gestion de la variabilité liée au patient dans la conception d'un outil de workflow. *Activités*, 12(1). <https://doi.org/10.4000/activites.1008>
- Noulin, M. (1995). *Analyser l'activité et/ou comprendre le travail*. Communication présentée au séminaire DESUP/DESS. Paris, France.
- Nübler, I. (2016). *New technologies: a jobless future or a golden age of job creation?* International Labour Office, Research Department. Geneva: ILO.
- Oddonne, Y., Re, A., & Briante G. (1981). *Redécouvrir l'expérience ouvrière: vers une autre psychologie du travail?* Paris: Éditions Sociales.
- OCDE (2018). *Job Creation and Local Economic Development 2018: Preparing the Future*

- of Work*, Paris: OCDE Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264305342-en>.
- Oliveira, R. V. (2018). Notas sobre o tema da regulação do trabalho em perspectiva futura. In Organização Internacional do Trabalho, *Futuro do Trabalho no Brasil: Perspectivas e Diálogos Tripartites*. ISBN: 978-92-2-830943-0
- OIT (2018). *Futuro do Trabalho no Brasil: Perspectivas e Diálogos Tripartites*. ISBN: 978-92-2-830943-0
- Pavageau, P., Nascimento, A., & Falzon, P. (2007). Les risques d'exclusion dans un contexte de transformation organisationnelle. *Perspectives Interdisciplinaires Sur Le Travail et La Santé*, 9(9–2), 1–17. <https://doi.org/10.4000/pistes.2960>
- Poret, C., Folcher, V., Motté, F., & Haradji, Y. (2016). Concevoir pour le pouvoir d'agir ensemble au sein des organisations : le cas d'un processus commercial. *Activites*, 13(2). <https://doi.org/10.4000/activites.2820>
- Poupon, L., Philipps-Bertin, C., Bobillier Chaumon, M. É., & Kalampalikis, N. (2017). L'acceptation de la voiture électrique : un agent transformateur des pratiques socio-domestiques. *Activites*, 14(2), 0–32. <https://doi.org/10.4000/activites.3044>
- Prost, M., Cahour, B., & Détienne, F. (2016). Les forums virtuels : ressource pour le développement des pratiques et du bien-être des professionnels. *Activites*, 13(2). <https://doi.org/10.4000/activites.2827>
- Prost, M., & Zouinar, M. (2015). De l'hyper-connexion à la déconnexion : quand les entreprises tentent de réguler l'usage professionnel des e-mails. *Perspectives Interdisciplinaires Sur Le Travail et La Santé*, (17–1). <https://doi.org/10.4000/pistes.4454>
- Rabardel, P. (1995). *Les hommes et les technologies : approche cognitive des instruments contemporains*. Paris: Armand Colin.
- Rabardel, P., Carlin, N., Chesnais, M., Lang, N., Le Joliff, G., & Pascal, M. (1998). *Ergonomie concepts et méthodes*. Toulouse: Octarès Éditions.
- Resolução nº 336/PRES/INSS (2013, 22 de agosto). Dispõe sobre a jornada de trabalho, horários de funcionamento e atendimento nas unidades e adoção do Regime Especial de Atendimento em Turnos, no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social. *Diário Oficial da União*, nº 163, seção 1, p. 37.
- Resolução nº 565/PRES/INSS (2017, 06 de janeiro). Aprova o Plano de Ação do INSS para o exercício de 2017, e estabelece procedimentos. *Diário Oficial da União*, nº 6, seção 1, p. 75.

- Resolução nº 681/PRES/INSS (2019, 24 de maio). Institui, a título de experiência-piloto, as Centrais Especializadas de Alta Performance no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social, como Programa de Gestão na modalidade de teletrabalho. *Diário Oficial da União*, nº 100, Seção 1, p. 18.
- Resolução nº 687/PRES/INSS (2019, de 4 de julho). Estabelece a pontuação para aferição da produtividade na análise dos processos de reconhecimento de direitos, compensação previdenciária e apuração de indícios de irregularidade no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social. *Diário Oficial da União*, seção 1, p. 75.
- Rosa, H. (2014). *Aliénation et accélération. Vers une théorie critique de la modernité tardive*. Paris, La Découverte.
- Salini, D., Sarmiento Jaramillo, J., Goudeaux, A., & Poizat, G. (2018). Profissões de serviço y digitalización: implicaciones y sugerencias para la concepción de procesos de formación. *Laboreal*, 14(2), 0–24. <https://doi.org/10.4000/laboreal.584>
- Santos, M. (2004). *O projecto de uma sociedade do conhecimento: de Lev Vygotski a práticas efectivas de formação contínua em Portugal*. (Tese de doutoramento, Universidade do Porto, Porto: Portugal).
- Santos, M. (2006). Apresentação de Obras - Análise psicológica do trabalho: dos conceitos aos métodos. *Laboreal*, 2(1), 34–41. Retrieved from <http://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/5371/2/28441.pdf>
- Santos, M. (2013). Contribution d'un cadre théorique pour l'évaluation d'une action de formation en entreprise. In C. Teiger & M. Lacomblez, (*Se*) *Former pour transformer le travail : Dynamiques de constructions d'une analyse critique du travail*. Canadá, Presses de l'Université Laval/PUL/ 1 European Trade Union Institute/ETUI.
- Santos, M., & Lacomblez, M. (2001/2002). Discutir o Trabalho, Fazer Sabendo: Projecto de Formação Profissional de Adultos. *Cadernos de Consulta Psicológica*, 17(18), 305–311.
- Santos, M., & Lacomblez, M. (2007). Que fait la peur d'apprendre dans la zone prochaine de développement? *Activités*, 4(2). doi : 10.4000/activites.1672
- Santos, M., & Lacomblez, M. (2016). Do artefacto ao instrumento: um modelo de avaliação das relações entre trabalho e saberes numa ação de formação. In W. F. Alves & M. M. Machado (Eds.), *Do artefato ao instrumento* (pp. 13–32). Campinas: Mercado das Letras.
- Schwab, K. (2017) *La quatrième révolution industrielle*, Malakoff : Dunod.

- Schwartz, Y. (2000). *Le paradigme ergologique ou un métier de philosophe*. Toulouse, Octarès.
- Schwartz, Y. (2010a). Trabalho e Ergologia. In Y. Schwartz, L. Durrive (Orgs.), *Trabalho & Ergologia: conversas sobre a atividade humana* (2. ed., pp. 25-36). (J. Brito & M. Athayde, Trad.). Niterói: UFF.
- Schwartz, Y. (2010b). A trama e a urdidura. In Y. Schwartz, L. Durrive (Orgs.), *Trabalho & Ergologia: conversas sobre a atividade humana* (2. ed., pp. 103-109). (J. Brito & M. Athayde, Trad.). Niterói: UFF.
- Schwartz, Y., Duc, M., & Durrive, L. (2010). Técnicas e competências. In Y. Schwartz, L. Durrive (Orgs.), *Trabalho & Ergologia: conversas sobre a atividade humana* (2. ed., pp. 83-102). (J. Brito & M. Athayde, Trad.). Niterói: UFF.
- Schwartz, Y., & Durrive, L. (Orgs.). (2010). *Trabalho & Ergologia: Conversas sobre a atividade humana* (2. ed.). (J. Brito & M. Athayde, Trad.). Niterói: Eduff. (Obra original publicada em 2003).
- Silva, E. A. da, & Borges, M. E. S. (2017). Os valores envolvidos no trabalho : uma pesquisa com servidores de uma agência da previdência social. *Ergologia, Mai*(17), 79–102.
- Silva, D., & Vasconcelos, R. (2017). Entre a (pre)determinação e as possibilidades de regulação: Uma proposta metodológica para interpretar a adoção e uso de tecnologias enquanto escolhas organizacionais. *Laboreal, 13*(2), 9–23. <https://doi.org/10.15667/laborealxiii0217ds>
- Siqueira, M. V. S., & Mendes, A. M. (2009). Gestão de pessoas no setor público e a reprodução do discurso do setor privado. *Revista do Serviço Público, 60*(3), 241-250. doi: 10.21874/rsp.v60i3.25
- Stake, R. E. (2007). *Investigación con estudio de casos*. (4. Ed). (R. Filella, Trad.). Madrid: Ediciones Morata. (Obra original publicada em 1995).
- Teiger, C. (1993). *Analyse Ergonomique du Travail et Formation*. Colloque Recherches pour l'ergonomie. Toulouse, France.
- Teiger, C. (1995). Penser les relations âge/travail au cours du temps. In J-C. Marquié, D. Paumès & S. Volkoff (Dir.), *Le travail au fil de l'âge* (pp. 15-72). Toulouse : Les Éditions Octarès.
- Teiger, C., & Lacomblez, M. (2013). *(Se) Former pour transformer le travail : Dynamiques de constructions d'une analyse critique du travail*. Canadá, Presses de l'Université Laval/PUL/ 1 European Trade Union Institute/ETUI.

- Telles, A. L., & Alvarez, D. (2004). Interfaces ergonomia-ergologia: uma discussão sobre o trabalho prescrito e normas antecedentes. In M. Figueiredo, M. Athayde, J. Brito & D. Alvarez (Orgs.). *Labirintos do Trabalho: interrogações e olhares sobre o trabalho vivo*. (pp. 13–32). Rio de Janeiro: DP&A. 63-90.
- Vacherand-Revel, J. (2007). Enjeux de la médiatisation du travail coopératif distribué dans les équipes de projets de conception. *Perspectives Interdisciplinaires Sur Le Travail et La Santé*, (9–2). <https://doi.org/10.4000/pistes.2982>
- Valenduc, G. (2016). *The future of work in the digital era*. Social report 2/30, Hesamag 16. European Trade Union Institute's (ETUI).
- Valenduc, G. (2017, septembre). Continuités et ruptures dans l'économie digitale : quelle place pour le travail et l'emploi ? *La revue des conditions de travail*, 6, 63-71.
- Valenduc, G., & Vendramin, P. (2019). La fin du travail n'est pas pour demain. *Note de Prospective*, 6, 1. Retrieved from <https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal:214897>
- Valléry, G., & Leduc, S. (2016). Pratiques d'encadrement et usages des TIC : un exemple en Gendarmerie nationale. *Psychologie du Travail et des Organisations*, 22(1), 39-53.
- Valverde, C. (1998). A avaliação de programas de formação profissional contínua: Ensaio para a compreensão das concepções orientadoras, reflexões a partir de um estudo de caso. (Tese de mestrado, Universidade do Porto, Porto: Portugal).
- Volkoff, S., Zara-Meylan, V., Mardon, C., & Gaudart, C. (2016). Connaissance de l'emploi. *Connaissance de l'emploi*, Outubro(131), 1–4.
- Vygotski, L. S. (1994). Le problème de la conscience dans la psychologie du comportement. *Société Française*, 50, 35-47.
- Wisner, A. (1995). *Réflexions sur l'ergonomie (1962-1995)*. Toulouse, France : Octarès Éditions.
- Zara-Meylan, V., & Volkoff, S. (2017). Gérer les temps pour gérer la qualité : le traitement des dossiers retraite. 52ème Congrès de la SELF. Présent et Futur de l'Ergonomie, SELF; RESACT, Toulouse, France.