



Escola Nacional de Administração Pública

PERSPECTIVAS E DESAFIOS DO TELETRABALHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL DIANTE DA PANDEMIA DA COVID-19

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

Aluna: Juliane Zatelli de Souza

Orientador: Prof. PhD. Bruno Eustáquio
Ferreira Castro de Carvalho

Brasília – DF

Maio/2020

PERSPECTIVAS E DESAFIOS DO TELETRABALHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL DIANTE DA PANDEMIA DA COVID-19

Autora: Juliane Zatelli de Souza

Agência Nacional de Vigilância Sanitária

Teletrabalho; Administração Pública Federal; Jornada de Trabalho

Resumo

O teletrabalho – modalidade em que o trabalho é executado com o uso de tecnologias de informação e comunicação em um ambiente diferente do escritório ou instalação de produção – já é uma realidade na administração pública federal brasileira, embora seja diversificada nos diferentes órgãos e instituições. O estado de emergência de saúde pública de importância internacional, decorrente do coronavírus (Covid-19), impôs a administração pública a imprimir esforços para colocar aproximadamente 64,16% de servidores em teletrabalho, percentual este que antes era de apenas 3,54%. É considerando esse contexto que se buscou, por meio de levantamento bibliográfico, de pesquisas de informações no E-Sic e nos portais de instituições e de levantamento documental, apontar as perspectivas e desafios do teletrabalho. As agências reguladoras demonstraram um bom nível de amadurecimento. Os ministérios tem experiências bem sucedidas em poucas unidades e sofreram mais com a medida urgente. Serpro e TCU já tinham boa experiência e não tiveram grandes dificuldades diante da pandemia. Por fim, mais da metade dos servidores das agências reguladoras, ministérios e órgãos e equivalentes, TCU e Serpro, no período de análise do trabalho, estão desempenhando suas atribuições de forma remota.

1. INTRODUÇÃO

Ainda há muitas visões equivocadas acerca do teletrabalho, embora esse preconceito venha sendo superado aos poucos. Dirigentes públicos são sensíveis e receosos em relação ao fato de que determinado funcionário possa estar em casa e assim não entregue resultados da mesma forma que faria se estivesse presencialmente dentro de um espaço público, sob a supervisão e controle de seus superiores. Apesar disso, as experiências de teletrabalho existentes têm se mostrado bem sucedidas, uma vez que já se observam exemplos de sua aplicação, tanto no regime estatutário, bem como no celetista Silva (2015).

O termo teletrabalho – ou seus sinônimos, conforme Mendes, Oliveira e Veiga (2020 *apud* Barros; Silva, 2010; Gaspar *et al.*, 2012), *telecommuting*, *e-work*, *telework*, *home office*, *work from home*, trabalho remoto, trabalho a distância, trabalho virtual, trabalho flexível, trabalho móvel – é utilizado para definir aquele trabalho que é executado com o uso de tecnologias de informação e comunicação em um ambiente diferente do escritório ou instalação de produção, onde o trabalhador tem pouco ou nenhum contato pessoal com os colegas de trabalho.

Neste sentido, a Organização Internacional do Trabalho – OIT, (1996) define o trabalho em domicílio – teletrabalho – como todo e qualquer trabalho executado por um trabalhador em lugar à sua escolha, distinto dos escritórios ou oficinas do empregador, em troca de remuneração, com o propósito de elaborar um produto ou serviço de acordo com o exigido por esse empregador. Vale destacar o estudo que a Organização divulgou evidenciando melhorias de produtividade na faixa de 11% entre os teletrabalhadores.

No Brasil, o teletrabalho que já era uma realidade e ganhou amparo legal com a promulgação da Lei nº 12.551/2011, que modificou o artigo 6º da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e regulamentou o trabalho à distância no Brasil, na esfera privada, na qual os trabalhadores passaram a ter direitos similares aos de qualquer outro funcionário que trabalha presencialmente dentro da empresa. Além da esfera privada, o teletrabalho também está inserido no setor público. Embora que

ainda seja incipiente, a adoção do teletrabalho no setor público depende de regulamentação específica do órgão ou da entidade que o adote, não havendo lei específica que trate da matéria.

A experiência de implantação do teletrabalho no Serpro foi a pioneira no serviço público brasileiro, iniciando em 1986 e tendo sua fase mais robusta em 2005. Fundamentados pelas boas perspectivas de implantação, outros órgãos também adotaram a linha, iniciando com projeto piloto e, em alguns casos, avançando para outras áreas também. Dentre as experiências, podem-se destacar: Tribunal Superior do Trabalho, Receita Federal do Brasil, Caixa Econômica Federal, Tribunal de Contas da União, Controladoria-Geral da União, Agência Nacional de Vigilância Sanitária, Banco Central do Brasil e Justiça do Trabalho.

Atualmente, o teletrabalho está em forte evidência, tanto na esfera pública, quanto na privada. A evolução da pandemia da Covid-19 fez com que organizações do mundo inteiro fossem forçadas a repensar sua forma de atuação, considerando o alto potencial de contaminação do vírus. A necessidade do isolamento social, como forma de conter a transmissão e, assim, o possível colapso do sistema de saúde (público e privado), impulsionou a utilização do teletrabalho.

Diante desse novo cenário, é preciso compreender que o modelo de trabalho foi impactado e novas oportunidades estão nascendo. A adoção emergencial do teletrabalho ou sua expansão nos órgãos em que já era uma realidade são algumas das medidas tomadas que terão efeitos nas culturas organizacionais, e assim, poderá trazer novas perspectivas para teletrabalho dentro do serviço público. É, considerando esse contexto, que se buscou a resposta do seguinte questionamento: “quais são as perspectivas e desafios do teletrabalho na administração pública federal diante da pandemia da Covid-19?”.

Para responder o questionamento, inicialmente foi realizado o levantamento bibliográfico sobre o conceito de teletrabalho e sobre o surgimento do teletrabalho na administração pública brasileira, para que fosse possível desenvolver maior aprofundamento sobre o objeto de estudo proposto. Além disso, foram realizadas pesquisas de informações por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (E-Sic), as quais contaram com questionário com respostas qualitativas endereçado para: 11 (onze) agências reguladoras, 18 (dezoito) ministérios ou órgãos equivalentes e 2 (duas) outras entidades com experiência de teletrabalho, com um percentual de retorno de 96,87%. Para complementar, a pesquisa documental contou com atos legislativos,

portarias, instruções, e demais documentos pertinentes ao escopo do estudo, recebidos pelo E-Sic ou encontrados nos sites das instituições.

Em relação aos resultados dos questionário, surgiu alguns pontos importantes a serem destacados. A realidade do teletrabalho nas entidades da administração pública brasileira é bastante diversificada. Alguns já aderiram, seja com projetos piloto em fase de experimentação ou com a completa implementação de programas de gestão – que contam, inclusive, com métricas de controle de produtividade, a exemplo do TCU, CGU e Anvisa – outros nunca haviam passado por qualquer tipo de experiência, a exemplo da maioria dos ministérios.

As agências reguladoras demonstraram estar num nível de amadurecimento mais elevado, visto que a maioria já conta com experiências de teletrabalho antes mesmo da pandemia da Covid-19. Dos 16 (dezesesseis) ministérios e órgãos equivalentes, apenas 5 (cinco) tinham servidores em teletrabalho antes da pandemia. E nos dois órgãos que já tinham experiência mais consolidada na modalidade de trabalho, apareceu um fato que ainda era desconhecido: o Serpro revogou a Portaria que regulamentava o teletrabalho em março. Entretanto, atualmente todos seus colaboradores estão em trabalho remoto e, considerando o fato de ser uma empresa de tecnologia, não foram percebidas grandes dificuldades diante da pandemia.

É importante ressaltar a diferenciação que alguns respondentes fizeram entre teletrabalho e trabalho remoto. Eles enxergam o “teletrabalho” como um processo bem definido e permanente já instituído pelo respectivo órgão, e o “trabalho remoto” como uma forma de proteção temporária decorrente da emergência de saúde pública. Entretanto, para fins deste estudo, não será adotada essa diferenciação visto que um dos objetivos é justamente saber quantos servidores passaram a desenvolver suas atividades em local diverso daquele da instituição. O percentual total (de todos os órgãos participantes da pesquisa) de servidores que desempenhavam suas atribuições utilizando do teletrabalho antes da pandemia era de 3,54% e passou para 64,16% durante a pandemia.

O artigo está estruturado nos seguintes tópicos: conceituação de teletrabalho, surgimento do teletrabalho na administração pública federal, metodologia, teletrabalho e o impacto da pandemia da Covid-19 na administração pública federal – este tópico está subdividido pelas agências reguladoras, ministérios de estado ou órgãos equivalentes e outras experiências de teletrabalho – e conclusão.

2. CONCEITUAÇÃO DE TELETRABALHO

Em uma extensa busca literária para elucidar o entendimento sobre o tema teletrabalho, percebeu-se que os conceitos são variados e que suas definições variam conforme a ótica e enfoque do estudo. Motta, Pimenta e Tavares (2006) corroboram com esse entendimento quando afirmam que o teletrabalho apresenta-se como campo aberto para estudos críticos das mais diversas áreas, sendo que a literatura o aponta como solução para problemas sociais, organizacionais e individuais diversos e complexos.

Inicialmente, há que se falar sobre a origem do conceito que, conforme exposto por Fincato (2016), é equivocadamente relacionado a Jack Nilles – considerado por muitos como sendo o pai do teletrabalho – como sendo o criador. A autora afirma que as raízes do termo são muito mais profundas, sendo necessário conjugar o teletrabalho ao surgimento da tecnologia e que, assim, é possível apontar a ligação estreita entre teletrabalho com o surgimento do telégrafo ótico, não o elétrico.

Entretanto, conforme expõe Fincato (2016) essa parte da história não é tão conhecida e a maioria dos referenciais apontam o ano de 1857 como a raiz mais longínqua do teletrabalho, atrelando-o ao sistema de telégrafo elétrico que era utilizado por J. Edgar Thompson, proprietário de uma estrada de ferro, para gerenciar divisões remotas de sua atividade empresarial.

Mas é na década de 70 que a utilização do termo teletrabalho como é hoje conhecido surge, com o norteamericano Jack Nilles, resultado de uma investigação prática sobre a substituição dos transportes pela telecomunicação, em resposta à crise do petróleo (Freitas, 2008). Foi em seu livro *The Telecommunications Transportation Trade-off* que, de acordo com Boonen (2003) e Goulart (2009), Jack Nilles utilizou a expressão *telecommuting* e encontrou nessa nova modalidade laboral a possibilidade de enviar o trabalho aos trabalhadores, em vez de levar estes ao trabalho, definindo-a como qualquer atividade profissional que é realizada fora do local tradicional de trabalho, com utilização de alguma das técnicas de telecomunicação (Nilles, 1997).

De acordo com Mendes, Oliveira e Veiga (2020 *apud* Sakuda; Vasconcelos, 2005), o radical “*tele*” tem origem grega e significa distância, e “*commuting*” corresponde ao termo que indica a viagem de ida e volta da residência do trabalhador para o trabalho. Os mesmos autores (*apud* Barros;

Silva, 2010; Gaspar *et al.*, 2012) elencam os seguintes sinônimos de teletrabalho: *telecommuting*, *e-work*, *telework*, *home office*, *work from home*, trabalho remoto, trabalho a distância, trabalho virtual, trabalho flexível, trabalho móvel.

Exposto esse breve relato sobre a origem do conceito e alguns de seus sinônimos, faz-se necessário conhecer qual é o entendimento da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (1990), entidade responsável pela formulação e aplicação das normas internacionais do trabalho: “é a forma de trabalho efetuada em lugar distante do escritório central e/ou do centro de produção, que permita a separação física e que implique o uso de uma nova tecnologia facilitadora da comunicação”.

Saccaro Junior (2016) amplia alguns aspectos importantes do teletrabalho ao abarcar a flexibilidade de horários na execução das atividades, o que permite ao trabalhador formular a estratégia de aproveitamento do tempo mais adequada a seu perfil, a fim de atingir as metas de produção, favorecendo a eficiência. Além disso, ele aponta o melhor o aproveitamento do tempo que seria desperdiçado com o trânsito, de modo que possa ser alocado em atividades produtivas, de lazer ou de convívio familiar, o que é interessante, tanto do ponto de vista do trabalhador quanto do empregador.

Deve-se atentar para os elementos que caracterizam o teletrabalho pois, conforme expõe Rocha e Amador (2018 *apud* Holzmann, 2011), há diferença entre as atividades que têm maior identificação com o termo trabalho em domicílio, do que com o termo teletrabalho. O primeiro termo é atrelado a produção material industrial, comum no início da Revolução Industrial, consistindo na distribuição de etapas da produção nas casas dos trabalhadores antes da centralização no sistema fabril, caracterizando uma flexibilização da estrutura de produção. Já o segundo refere-se à atual tendência das atividades laborais serem realizadas com uso de meios telemáticos sem necessidade de deslocamento do trabalhador ao local onde os resultados devem ser apresentados.

Na administração pública, permanecem elementos básicos que caracterizam também o teletrabalho da esfera privada. Fincato (2016) relata esses elementos, afirmando que, quando eles estão conjugados em uma mesma relação fática, possibilita a identificação do teletrabalho:

a) Geográfico: o local de trabalho é separado fisicamente do local onde situada a empresa (não importa a distância, mas sim a separação física em si);

b) Tecnológico: há o emprego obrigatório de tecnologias de informação e comunicação para mediação da distância e envio/recebimento de tarefas/trabalho;

c) Organizativo: o empregador deve organizar seu ciclo produtivo considerando os trabalhadores remotos, absorvendo-os em sua estrutura e fluxos.

Neste sentido, a definição que Matias-Pereira (2013, p.2) criou sobre o teletrabalho na administração pública como “aquele em que o servidor público pode desenvolver parte ou todo o seu trabalho em casa ou em qualquer outro local, apoiado na utilização das novas ferramentas tecnológicas”, enfatizando que as atribuições possam ser capazes de mensurar objetivamente o desempenho individual e a qualidade do serviço, traz embutida os três elementos caracterizadores do teletrabalho anteriormente elencados. Ele acrescenta que essa modalidade laboral permitiria maior flexibilidade na administração pública e reforça a necessidade do Estado avançar de maneira consistente para a adoção do teletrabalho nas funções públicas (2013).

3. SURGIMENTO DO TELETRABALHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Impulsionado pela ampliação do acesso e pelo aperfeiçoamento das tecnologias de informação e comunicação (TICs), o teletrabalho torna-se cada vez mais relevante no contexto internacional e nacional. A promulgação da Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017 (Brasil, 2017) que regulamentou o teletrabalho em organizações privadas no Brasil evidencia o início de uma atenção dada ao tema no Brasil (Fincato, 2019).

Com essa tentativa de maior regulamentação, Hazan e Morato (2018) afirmam que a Lei deixa a desejar no quesito de ampla normatização, pois ao analisar o conteúdo de seus dispositivos o que se conclui é que o contrato de trabalho é o grande responsável pela determinação das bases de como a relação de teletrabalho será regida, e não a lei, o que faz com que o empregador possua grande margem de discricionariedade, propiciando inclusive uma relação de trabalho arbitrária.

A regulamentação na esfera privada, mesmo que incipiente, representa um avanço importante que, de acordo com Heringer (2017), até o momento não se manifestou no setor público, visto que não há lei geral de regulamentação sobre a matéria.

Nos órgãos e entidades da administração pública que fazem ou já fizeram uso do teletrabalho, o que se observa, de forma geral, é a utilização de regramentos internos os quais apresentam normas e condições que devem ser verificadas pelos servidores que optem pelo regime de teletrabalho para que este seja mais efetivo e produtivo em relação ao trabalho presencial (Hazan; Morato, 2018). Os autores relatam que:

Em todos eles [órgãos], observa-se grande importância do cumprimento de metas e tarefas, bem como que se verifique uma redução de custos para o empregador, o que vem efetivamente ocorrendo, haja vista a manutenção do regime do teletrabalho como uma opção viável aos trabalhadores até os dias atuais em todos esses órgãos.

A ausência de regulamentação na administração pública não é o único empecilho na implantação do teletrabalho. Conforme expõe Goulart (2009), há dificuldades uma vez que temos a necessidade de mudar a cultura arraigada de que trabalho corresponde à realização de atividades independentes da localidade e horário em que elas são executadas.

Corroborando a esse entendimento, Silva (2014, p. 45) diz que “para inserção do teletrabalho na rotina do funcionalismo público brasileiro, torna-se necessária a criação de práticas e políticas internas e externas que viabilizem a mudança da cultura do trabalho presencial, enraizada em muitas organizações”. Acrescenta ainda que os benefícios que a flexibilização do teletrabalho proporcionaria ao ambiente de trabalho, as empresas e ao trabalhador pode ser considerada um atrativo para o presente e futuro quadro funcional.

Em relação ao surgimento prático dessa nova modalidade laborativa no serviço público, há consenso na literatura que o pioneiro foi o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro). Conforme o estudo de Silva (2014, p. 53) o Serpro “realizou uma experiência inovadora no âmbito da Administração Pública Brasileira, que resultou na implantação, com êxito, do teletrabalho na sua rotina, reunindo práticas, conhecimentos e experiências importantes sobre o assunto”.

De acordo com Mroos (2016), “a história do Serviço Federal de Processamento de Dados se confunde com a própria história da evolução da informática e das comunicações no Brasil”, visto que seu negócio é essencialmente relacionado à área de Tecnologia da Informação - TI e que suas atividades “vêm sendo realizadas ao longo dos anos por especialistas com elevado grau de familiarização com a tecnologia, apoiadas por um extenso parque computacional interligado e uma política robusta de segurança da informação”.

O Serpro passou por três experiências de teletrabalho até chegar na última versão adotada. A primeira experiência-piloto ocorreu em 1986, no Rio de Janeiro. A segunda voltou a acontecer em 1996, em Florianópolis. Porém, a experiência mais ampla ocorreu nove anos após – 2005 – nas cidades de Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo, sendo formalizada por editais de seleção interna (Tercius, 2018).

O projeto de 1996, batizado de “Escritório Virtual”, tinha o objetivo de incentivar a prática de novas estruturas funcionais e consistia basicamente em permitir que os técnicos do Serpro permanecessem o máximo possível com seus clientes. A partir das lições aprendidas dessa experiência – maior agilidade na troca de informações, alteração no espaço físico devido ao novo formato de trabalho, de forma a estimular um ambiente mais integrado – e baseado no estudo de viabilidade da implantação do teletrabalho feito por uma de suas funcionárias em sua dissertação de mestrado (Pinto, 2003), o Serpro iniciou um projeto piloto de um programa de trabalho virtual (Freitas, 2008).

Foram quatro variáveis que fundamentaram o projeto piloto adotado pela empresa: Tecnologia, Processos, Legislação e Pessoas. Houve a elaboração de edital com critérios e mecanismos para seleção, realização e avaliação da experiência de teletrabalho, de forma voluntária e transparente. A avaliação se deu por meio da mensuração de indicadores de produtividade individual, economia logística, qualidade de vida e conformidade profissional. Além disso, a infraestrutura pessoal para participação no programa (como notebook, telefone, instalação lógica, conexão à internet e acesso remoto à rede) foi fornecida pela empresa (Mroos, 2016).

A coordenadora do projeto, Joselma Oliveira Pinto, relata que os 59 indicadores sugeridos para o projeto alcançaram os seguintes resultados: a produtividade aumentou em 10,07% em relação a meta absoluta de 80%; os custos para a empresa diminuíram em 47,41% (a meta estipulada foi de -30%); a adaptação do empregado à mudança aumentou 5,79% em relação a meta absoluta de 70%, uma elevação de 80% e a qualidade de vida evoluiu 29,53% em relação a meta estipulada de + 25%. Estes valores foram alcançados nos últimos seis meses do projeto implantado (Pinto, 2007).

Embora tenha alcançado resultados muito satisfatórios, os empregados inscritos no Teletrabalho foram convocados a retornar ao regime presencial até o dia 1º de abril de 2020, em

razão do encerramento dessa modalidade de trabalho, determinada pela Diretoria Executiva, conforme Ata da 7ª Reunião Ordinária, de 19 de fevereiro de 2020.

Outra experiência que é bastante difundida nos estudos sobre o tema é a do tribunal de Contas da União (TCU). Baseando-se em normas internas relacionadas com frequência, regime especial de jornada de trabalho e acesso às dependências do Tribunal, o TCU foi um dos primeiros órgãos administrativos a admitir a realização de trabalho fora de suas dependências, com a publicação da Portaria nº 139, de 9 de março de 2009, a qual possuía os seguintes fundamentos: imposição de cumprimento do princípio constitucional da eficiência, necessidade de maior produtividade na tramitação de processos e no desenvolvimento de outros trabalhos do tribunal e a possibilidade de redução de custos operacionais (Heringer, 2017).

Entretanto, foi em 2010, após um ano de bons resultados, que o teletrabalho foi implantado definitivamente pela Portaria-TCU nº 99, de 5 de abril. Cabe mencionar que a definição de indicadores e metas é aberta e subjetiva. Em geral, os superiores hierárquicos decidem com os servidores, caso a caso, as atividades que devem ser executadas e qual o prazo adequado para finalizá-las, sem que existam valores de esforço ou tempo já pré-definidos para tanto (Tercius, 2018).

Em relação a essa experiência, Silva (2015) relata que cerca de 10% a 12% dos servidores estão nesse regime e levanta uma importante reflexão sobre a exigência mínima de produtividade superior em 15% em relação às metas determinadas para atividades presenciais. Embora a exigência tenha o intuito de incentivar a produção, pelo conforto que a casa proporcionaria ao trabalhador, ela afronta a igualdade e acarreta certa discriminação, considerando o princípio da isonomia já que o trabalho realizado em casa seria o mesmo daquele feito presencialmente no local de trabalho.

Em 2012, foi a vez do Tribunal Superior do Trabalho (TST) que, com a Resolução Administrativa nº 1499, de 1º de Fevereiro de 2012, já regulamentou a implantação definitiva do programa após um ano de projeto piloto. Houve algumas alterações pontuais pelo Ato CDEP.SEGPES. GDGSET.GP nº 327, de 16 de Junho de 2014, sendo a principal delas o aumento de 30% para 50% do quantitativo máximo de participantes (Tercius, 2018).

No âmbito do Poder Judiciário, com a finalidade de, principalmente, dar eficiência à Administração Pública, promover a qualidade de vida dos servidores, aumentar a produtividade e reduzir os custos operacionais dos órgãos que a adotarem, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

regulamentou a questão para todos os órgãos, por meio da Resolução nº 227/2016 (Jardim, 2008). Desta forma, essas passaram a ser as regras vigentes também para o TST.

Por fim, num rol apenas exemplificativo, o exemplo de implantação bem sucedida de teletrabalho é da Secretaria da Receita Federal, que iniciou sua experiência-piloto em 2012, com a Portaria RFB nº 947, a qual previa a duração por até 18 meses mas foi prorrogada (Tercius, 2018). A implantação definitiva do programa ocorreu mais de 5 anos depois, por meio da Portaria RFB nº 2.383, de 13 de Julho de 2017, que regulamentou a realização de atividades, tarefas e atribuições fora das dependências físicas de suas unidades administrativas, na modalidade de teletrabalho, pelos servidores integrantes da carreira de auditoria, nas atividades de análise e julgamento de processos administrativos fiscais e desenvolvimento de sistemas corporativos na área de tecnologia da informação, mediante critérios definidos em plano de trabalho individual e metas e indicadores de produtividade (Heringer, 2017).

Em relação aos indicadores e metas, Tercius (2018) afirma que, atualmente, estão definidos em dois planos de trabalho vigentes, um relativo ao “Desenvolvimento de Sistemas Cooperativos” publicado pela Portaria RFB nº 2.383, de 13 de Julho de 2017 e outro relativo a atividade de “Análise e Julgamento de Processos Administrativos Fiscais”, publicado pela Nota RFB/Subri/Cojac nº 11, de 17 de Agosto de 2017. Ademais, diz ser um modelo “altamente objetivo, com pouquíssima margem para interpretações ou definições subjetivas”.

Conforme expõe Silva (2015) “o preconceito em relação ao teletrabalho vem sendo vencido aos poucos e as experiências são bem sucedidas, uma vez que já se observam inúmeros exemplos de teletrabalho no regime estatutário, bem como no celetista público.

Os casos anteriormente citados servem para ilustrar que a implantação do teletrabalho já é uma realidade na administração pública brasileira e que pode trazer inúmeros benefícios, tanto para sociedade, quanto para os órgãos e servidores.

4. METODOLOGIA

O presente estudo trata-se de pesquisa exploratória e descritiva. De acordo com Martins Júnior (2008, p. 74), não há “como se estabelecer hipóteses precisas” nas pesquisas exploratórias

visto que esse tipo de análise depende de variáveis nem sempre controladas pelo pesquisador. Gil (2008) afirma que as pesquisas descritivas e exploratórias são usualmente utilizadas por pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática. Ainda sobre estudos descritivos, Martins Júnior (2008) complementa que visam a identificação, registro e análise de características, fatores ou variáveis que se relacionam com o fenômeno.

A parte inicial do estudo foi realizada com o levantamento bibliográfico sobre o conceito de teletrabalho – conceito que varia conforme o prisma que essa modalidade laborativa está sendo estudada – e sobre o seu surgimento da administração pública federal brasileira. O levantamento ocorreu com pesquisas bibliográficas, pesquisas em portais como o Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e portais de universidades brasileiras, públicas e privadas. Nas buscas entraram artigos, trabalhos de conclusão de curso, dissertações e teses de mestrado e doutorado.

Em relação à conceituação de teletrabalho de forma geral, foi encontrada uma grande diversidade de publicações, mas cada uma delas era analisada conforme o enfoque do estudo em questão, variando, por exemplo, da relação entre teletrabalho e qualidade de vida à evolução dos aspectos jurídicos dessa modalidade ao longo dos anos. Já sobre o surgimento na administração pública, por ser uma modalidade considerada ainda incipiente, as publicações eram escassas, necessitando maior investigação sobre os materiais existentes.

É oportuno destacar que, conforme Gil (2008), o levantamento bibliográfico é um tipo de pesquisa que se baseia em livros e artigos científicos e que permite a quem está realizando o estudo alcançar uma grande variedade de fenômenos, o que não seria possível pela pesquisa direta. Após o levantamento bibliográfico, que permitiu maior aprofundamento sobre a temática proposta de estudo, procedeu-se a coleta de dados e pesquisa documental.

As técnicas de coleta de dados tem a finalidade de levantar dados e informações para análise e explicação de aspectos teóricos estudados e podem envolver a análise de documentos, observação pessoal, entrevista e questionário (Michel, 2005). Acerca da coleta de dados, foi encaminhado pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (E-Sic) questionário solicitando informações tanto quantitativas, quanto qualitativas. As questões quantitativas envolveram aspectos tais como: o número total de servidores/empregados do órgão/organização (desconsiderando

estagiários, terceirizados), o número de servidores que estavam em teletrabalho antes da pandemia, (referência o mês de janeiro de 2020) e o número de servidores que estão atualmente em teletrabalho.

A parte qualitativa do questionário abarcou questões para investigar como o teletrabalho era tratado pelas organizações antes e após a Pandemia da Covid-19. Foi questionado sobre: a existência no órgão/agência de ato normativo que estabeleça as regras sobre o teletrabalho antes da pandemia, e se esse normativo continha alguma regra específica para o quesito “produtividade”; se, após a pandemia, houve alteração das regras quanto ao teletrabalho. Caso positivo para a pergunta anterior, se o antigo normativo continua válido, se há novo normativo (temporário ou não) e se há regra quanto a produtividade.

Em relação às questões anteriores, foi solicitado que as instituições encaminhassem em anexo ou por meio de link de acesso a internet os normativos existentes sobre a temática proposta para servir de suporte à pesquisa documental.

Por fim, solicitou-se que fossem elencadas as maiores dificuldades em relação ao teletrabalho diante da pandemia da Covid-19 e, no caso de dúvidas, que informassem qual pessoa seria responsável pelos esclarecimentos, a unidade organizacional em que se encontrava e seus contatos telefônicos.

Considerando o exposto, este trabalho foi estruturado seguindo o fluxo da Figura 1:

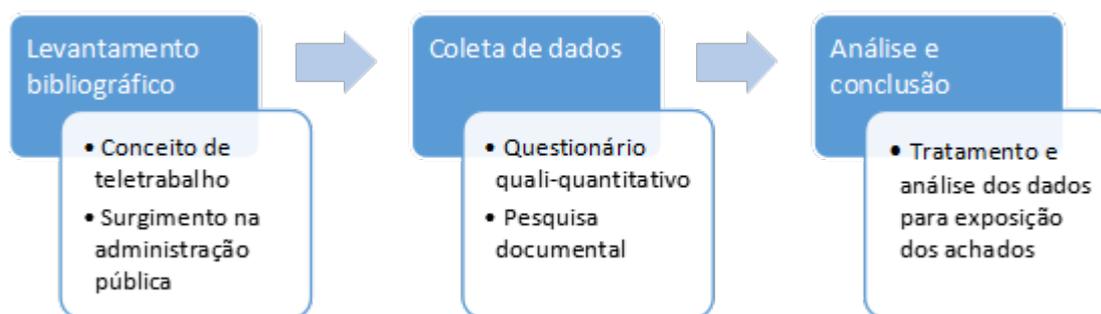


Figura 1: Construção metodológica. Fonte: autoria própria

Segundo Barbetta (1998, p. 19), “população é o conjunto de elementos que queremos abranger no nosso estudo. São os elementos para os quais desejamos que as conclusões oriundas da pesquisa sejam válidas”. A escolha da população depende de algumas variáveis tais como os objetivos da pesquisa, as características a serem levantadas, os recursos disponíveis e o tempo disponível para realização da pesquisa. Desta forma, optou-se por enviar os questionários à 11 (onze)

agências reguladoras, 18 (dezoito) ministérios ou órgãos equivalentes e outras 2 (duas) entidades que já tinham histórico com a modalidade teletrabalho.

Em uma breve classificação, consideram-se como satisfatórias aquelas respostas que atenderam todos os itens com clareza e insatisfatórias aquelas que não atenderam todos os itens ou que não foram claras, dificultando sua compreensão.

Das agências reguladoras, todas responderam, sendo que 10 (dez) delas foram consideradas satisfatórias e 1 (uma) considerada insatisfatória. Dos ministérios e órgãos equivalentes, de um total de 18 (dezoito), 16 (dezesesseis) respostas foram consideradas satisfatórias, 1 (uma) resposta foi considerada insatisfatória, e 1 (um) órgão equivalente não respondeu o questionário dentro do prazo legal previsto na Lei de Acesso à Informação. Por fim, as duas entidades com experiência em teletrabalho responderam satisfatoriamente, representando um total de 96,87% de retorno.

O percentual de retorno obtido permitiu uma análise bem fidedigna sobre o tema investigado e o tratamento dos dados envolveu a análise quantitativa comparativa entre os percentuais de servidores em teletrabalho antes e após a pandemia da Covid-19 bem como análise qualitativa sobre as realidades de teletrabalho na administração pública federal e sobre as mudanças ocasionadas pela pandemia. Vale destacar que pesquisas quanti-qualitativa/quali-quantitativa ou métodos mistos, como denominam Creswell e Clark (2007), apresentam uma tipologia voltada para as ciências sociais.

Neste mesmo sentido, Flick (2004) complementa que a adoção de métodos quantitativos e qualitativos proporciona mais credibilidade e legitimidade aos resultados encontrados. Ele destaca algumas das contribuições dessa adoção: controle de vieses (métodos quantitativos) com compreensão, a partir dos agentes envolvidos (métodos qualitativos); agrega a identificação de variáveis específicas (métodos quantitativos) com uma visão global do fenômeno (métodos qualitativos); e a validade da confiabilidade das descobertas pelo emprego de técnicas diferenciadas.

As agências respondentes foram: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional do Petróleo (ANP), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional dos Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional do Cinema (Ancine), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e Agência Nacional de Mineração (ANM).

Os ministérios ou órgãos equivalentes que participaram foram: Ministério da Educação (MEC), Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério da Infraestrutura (MINFRA), Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), Ministério da Cidadania (Cultura, Desenvolvimento Social e Esporte) (MCIDADANIA), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ministério da Defesa (MD), Ministério da Saúde (MS), Ministério do Turismo (MTur), Ministério da Economia (ME), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), Secretaria Geral da Presidência da República, Banco Central do Brasil (BCB) e Controladoria Geral da União (CGU).

E as duas instituições com experiência de teletrabalho que participaram foram o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e o Tribunal de Contas da União (TCU).

O resultado almejado com esta pesquisa foi elencar os principais desafios e perspectivas do teletrabalho na administração pública federal a partir da pandemia da Covid-19. Pretende-se alcançar este objetivo por meio dos passos anteriormente apresentados: revisão da literatura relacionada ao tema, pesquisa de informações por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (E-Sic) e dos sites das instituições públicas federais e análise documental, envolvendo atos legislativos, portarias, instruções, e demais documentos pertinentes ao escopo do estudo.

5. TELETRABALHO E O IMPACTO DA PANDEMIA DA COVID-19 NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

A administração pública federal brasileira possui realidades distintas acerca do teletrabalho. Enquanto alguns órgãos já aderiram à essa modalidade de trabalho, seja com projetos piloto – alguns deles ainda em fase de experimentação – ou com a completa implementação de programas de gestão que contam, inclusive, com métricas de controle de produtividade, a exemplo do TCU, CGU e Anvisa, outros nunca haviam passado por qualquer tipo de experiência, a exemplo da maioria dos ministérios.

Essa diversificação ficou evidente com o impacto da pandemia da Covid-19, que obrigou toda administração pública federal a tomar medidas urgentes para o seu enfrentamento, incluindo a adoção

do teletrabalho e trabalho remoto para seus servidores e colaboradores, seguindo as recomendações da Organização Mundial da Saúde - OMS, de isolamento social.

A diferenciação entre teletrabalho e trabalho remoto foi trazida por alguns órgãos nas respostas aos questionamentos desse estudo pois eles as consideram como sendo modalidades diferentes. Eles enxergam o “teletrabalho” como um processo permanente, que visa conferir eficiência e produtividade às atividades executadas pelos servidores, por meio de Programas de Gestão, e o "trabalho remoto" como uma forma de proteção, realizado por alguns servidores, em decorrência das ações do governo federal para enfrentamento da emergência de saúde pública.

Entretanto, considerando que, conforme levantamento bibliográfico, teletrabalho e trabalho remoto são termos sinônimos, para fins deste estudo, será utilizada a definição de teletrabalho trazida pela OIT “é a forma de trabalho efetuada em lugar distante do escritório central e/ou do centro de produção, que permita a separação física e que implique o uso de uma nova tecnologia facilitadora da comunicação”.

5.1 Agências Reguladoras

As agências reguladoras, em se tratando da implantação do teletrabalho, demonstraram um bom nível de maturidade. Das 10 (dez) agências respondentes, apenas 2 (duas) não tinham nenhum ato normativo regulamentando o teletrabalho antes da pandemia. Em 4 (quatro) delas já ocorreu a implantação efetiva (por meio de Portaria, Norma de Organização ou Resolução), 3 (três) estão em fase de projeto piloto que, segundo a Instrução Normativa nº 01/2018, do Ministério do Planejamento, não há obrigação de portaria regulamentadora, e 1 (uma) está em estudo a elaboração da minuta de portaria.

Um ponto importante a ser destacado é que das 7 (sete) agências reguladoras que aderiram ao teletrabalho, seja com a efetiva implantação ou com projeto piloto, 6 (seis) contam com regras específicas sobre a produtividade dos participantes. Os normativos preveem um incremento que varia de 10% a 30% em relação à produtividade dos colaboradores que trabalham em regime presencial. Foram observados nos normativos a pactuação de metas com entregas e resultados, condicionando o ingresso e permanência do colaborador na modalidade de teletrabalho e a definição de métricas para

a estipulação das metas. Além disso, há periodicidade de monitoramento, o que garante a entrega mais ágil de resultados à sociedade.

Esse histórico de experiências das agências para o enfrentamento da pandemia da Covid-19 permitiu que fossem adotadas medidas com maior agilidade e eficácia. Atualmente, as 10 (dez) agências tem servidores em teletrabalho, como pode ser observado na Figura 2. As agências que não tinham normativo antes da pandemia adotaram em caráter emergencial o teletrabalho, seguindo as recomendações oriundas do Governo Federal por meio do Ministério da Saúde – MS, e também, das orientações advindas do Ministério da Economia – ME, visando cumprir as medidas de proteção para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus.

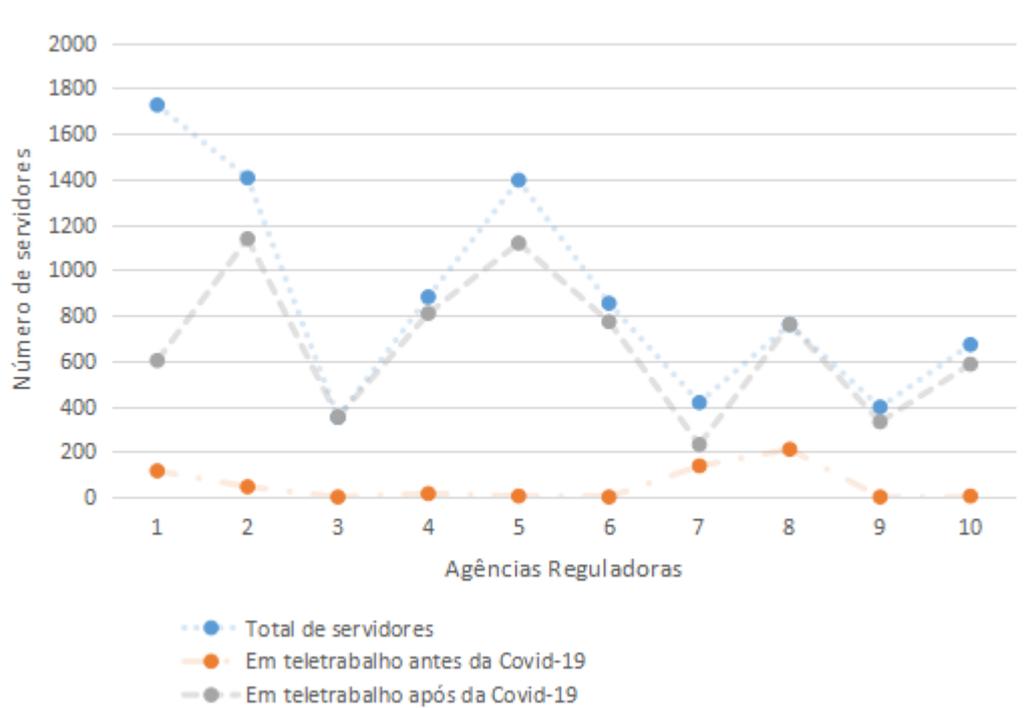


Figura 2: Evolução dos servidores em teletrabalho (antes e pós-covid-19). Fonte: Informações coletadas pelo E-Sic, 2020.

Dentre as agências que ainda não contavam com normativos sobre teletrabalho antes da pandemia (ANP, ANA e Ancine), foram relatadas dificuldades acerca de acesso a arquivos e sistemas utilizados na rede local e da existência de sistemas não concebidos para o acesso via internet. Como resposta, envidaram esforços para a conclusão da migração desses e a disponibilização de notebooks que permitiram o acesso aos sistemas.

Nas demais agências houve relatos sobre a adaptação à nova rotina de trabalho e atendimento, a disponibilização de computadores (*notebooks*) e acessibilidade remota, a existência colaboradores com idade mais avançada, que têm dificuldade de acesso aos sistemas de forma remota, mas que constituem grupo de risco e precisam ter sua saúde preservada, o curto prazo de operação para colocar grande número de servidores em teletrabalho, o aumento no número de licenças de plataformas de acesso remoto e a criação de regras e procedimentos específicos em resposta rápida ao avanço da situação.

De forma geral, precisaram reestruturar essa nova realidade de trabalho face à necessidade de isolamento social, contemplando servidores distribuídos em todas as Unidades da Federação e mitigando as adversidades relacionadas à comunicação, adaptação, tecnologia, ergonomia, convívio social e familiar. Além disso, nas agências que já contavam com teletrabalho, nem todas as áreas estavam familiarizadas com essa sistemática e há servidores que não estão adaptados ao teletrabalho.

Algumas adaptações nas regras existentes do teletrabalho foram necessárias em razão da pandemia da Covid-19. Essas adaptações ocorreram por meio da edição de novo normativo ou pela suspensão de regras nos normativos vigentes e devem permanecer enquanto durar o estado de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da Covid-19. Dois exemplos são a suspensão do acréscimo de produtividade, considerando que nem todos os servidores estavam preparados para essa nova realidade e a suspensão do limite de quantitativo de servidores no regime de teletrabalho. Este último, conforme evolução de quantitativo de servidores em teletrabalho apresentada na Figura 1, propiciou um aumento percentual de 6% para 75% servidores executando suas atividades fora do ambiente de trabalho das agências reguladoras.

5.2 Ministérios de Estado

A realidade da modalidade de teletrabalho nos ministérios e órgãos equivalentes é bastante incipiente. Dos 16 (dezesseis) ministérios que responderam satisfatoriamente os questionamentos, em apenas 5 (cinco) havia servidores executando suas atribuições em teletrabalho. A seguir será apresentado um resumo de cada uma dessas experiências.

O Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos teve a modalidade de teletrabalho instituída em 2018 com a Publicação da Portaria nº 365, que trata do Programa de Gestão em experiência-piloto e foi regulamentado pela Portaria nº 62, mediante a especificação das metas de carga horária por atividade na modalidade teletrabalho, fixando o desempenho do servidor público participante em no mínimo 20% superior àquele para os servidores que executarem as mesmas atividades presencialmente. Contava com 1,8% de servidores em teletrabalho e após a pandemia passou para 87%.

O Ministério da Justiça e Segurança Pública segue a IN nº 1, de 31 de agosto de 2018, que estabelece orientação, critérios e procedimentos gerais a serem observados na implementação de Programa de Gestão e a Portaria nº 926, de 31 de outubro de 2017, que institui o teletrabalho e o Comitê Gestor do Teletrabalho em caráter permanente e facultativo. Há regra prevista de incremento de 20% de produtividade em relação aos servidores que trabalham fisicamente no Órgão. Antes da pandemia, havia aproximadamente 4,5% de servidores em teletrabalho. Após a pandemia, esse número subiu para aproximadamente 55%, entretanto o ministério ressalta que esse excedente de servidores está em trabalho remoto, medida temporária e excepcional, destinada unicamente ao enfrentamento de emergência de saúde pública decorrente do Coronavírus, Covid-19.

No Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento a Portaria nº 1.354, de 16 de agosto de 2018 instituiu o teletrabalho, a título de experiência-piloto, para a realização de atividades fora das dependências físicas do Mapa, mediante a certificação dos processos de trabalho aptos a atender o §6º do art. 6º do Decreto nº 1.590, de 1995. Nessa experiência piloto participavam 31 servidores. Após a pandemia, seguindo as orientações do Ministério da Economia, do total de 7591 servidores, 2505 estão desempenhando suas atividades remotamente, o que representa um percentual de 33%. O ministério relatou que as maiores dificuldades enfrentadas em relação ao teletrabalho diante da pandemia da Covid-19 foram estabelecer os mecanismos de controle e aferição.

Por fim, a Controladoria Geral da União possui o maior percentual de servidores em teletrabalho antes da pandemia, cerca de 22%. Regulamentado pela Portaria nº 747/2018 o teletrabalho na CGU prevê ganhos de produtividade que variam entre 10 e 25%, conforme atividades listadas na Tabela de atividades. Atualmente são aproximadamente 68% executando suas atividades remotamente. Embora muitos servidores já haviam feito teletrabalho em algum momento da carreira,

outros nunca participaram do programa. Para mitigar os problemas, houve reuniões de orientação; suporte do escritório de projeto a servidores e chefias com problemas no uso do sistema ou dúvidas do programa; campanha “PGDica!”, que passa dicas sobre o dia a dia em teletrabalho, como qualidade de vida, organização pessoal, segurança da informação; e *Live* para todos os servidores da organização, para tirar dúvidas e passar novas dicas.

Em 10 (dez) ministérios não havia servidores em teletrabalho antes da pandemia. A maioria deles elaborou normativo interno, seguindo as orientações emanadas pelo Órgão Central de Pessoal do Poder Executivo contidas na Instrução Normativa nº 19, de 12 de março de 2020, alterada pela IN nº 20, de 13 de março de 2020, pela IN nº 21, de 16 de março de 2020, e pela IN nº 27, de 25 de março de 2020, e pela IN nº 35, de 29 de abril de 2020.

Os normativos internos elaborados pelos ministérios são temporários, limitando-se apenas ao período de permanência do estado de emergência de saúde pública internacional, decorrente do Coronavírus e contendo normas destinadas apenas a este enfrentamento.

Aos serem questionados sobre as dificuldades no processo de implementação, 3 (três) responderam que não foram realizados estudos ou coletas dessas informações ou que não possuem a informação, 4 (quatro) responderam que houve apenas problemas pontuais já superados e que o teletrabalho vem sendo desenvolvido de forma positiva e os demais apontaram como principais problemas a adaptação dos servidores ao trabalho remoto, inclusive no que se refere à disponibilização do equipamento necessário, como computadores adequados, a disponibilidade dos sistemas de intranet para acesso fora das dependências do órgão e a falta de internet com qualidade no uso doméstico.

O caráter de urgência decorrente das implicações da pandemia e a ausência de experiência na modalidade de teletrabalho, podem ter sido a causa da maioria dos problemas oriundos da adoção emergencial do teletrabalho nos ministérios. Toda medida que é implementada sem que haja planejamento, está sujeita a variáveis, controláveis ou não, que influenciam na sua execução e, conseqüentemente, no sucesso ou fracasso da sua implementação.

Embora haja o relato desses contratemplos, esses 10 (dez) ministérios que não tinham nenhum servidor em teletrabalho, passaram a ter aproximadamente 59,3% dos seus servidores executando

suas atividades remotamente. Além disso, o trabalho remoto é bem apoiado pela maioria dos servidores, que relataram melhoria da qualidade de vida após a vivência com essa forma de trabalhar.

A Secretaria Geral da Presidência da República informou que a Presidência da República não tinha nenhum servidor em teletrabalho antes da pandemia e que, considerando as medidas de proteção para enfrentamento da emergência de saúde pública, ao final do mês de abril, havia 2251 servidores em teletrabalho ou em regime de revezamento, de um total de 3367 servidores. Entretanto, considerando que não foi estratificado o número de servidores que estavam apenas em teletrabalho ou apenas em regime de revezamento, não se pode afirmar o percentual total de servidores que estavam em teletrabalho nesse período. Como dificuldade foi relatada a urgência de se implementar a medida. De acordo com a Secretaria Geral, com mais tempo, teria sido possível dar melhores orientações e treinamentos aos servidores para exercerem suas atividades nesta modalidade de trabalho e organizar adequadamente os recursos necessários ao trabalho remoto.

Para encerrar o rol de ministérios e órgãos equivalentes, o Banco Central do Brasil informou que, do total de 3589 servidores, havia 260 servidores participando do teletrabalho (Programa de Gestão) antes da pandemia. Complementaram dizendo que não há, atualmente, servidores em teletrabalho, uma vez que todos os servidores participantes do programa foram transferidos automaticamente para trabalho remoto, regime a ser utilizado enquanto durar a situação de risco à saúde pública decorrente do novo Coronavírus (Covid-19). Vale destacar que não foi informado o número total de servidores que estão em trabalho remoto. O BCB é um dos casos que trata o teletrabalho (Programa de Gestão) e trabalho remoto como instrumentos que não se confundem, visto a finalidade de cada um deles. O Programa de Gestão é regulamentado pela Portaria nº 105.092, de 21 de outubro de 2019, que estabelece, como meta, ganho de desempenho mínimo de 15% (quinze por cento) em relação à execução presencial dessas atividades. Em relação às dificuldades da adoção do trabalho remoto em virtude da pandemia, o BCB citou que possivelmente alguns servidores tiveram dificuldades quanto à utilização de novos meios de comunicação para coordenar e acompanhar trabalhos e o equilíbrio da vida profissional com a vida pessoal.

5.3 Outras experiências de teletrabalho

Os dois casos práticos de implementação de teletrabalho mais citados nas referências teóricas também foram questionados acerca do impacto da pandemia da Covid-19 em suas rotinas de trabalho: o Serviço Federal de Processamento de Dados e o Tribunal de Contas da União.

O Serpro, pioneiro na implantação do teletrabalho na administração pública federal, informou que não tem mais empregados em teletrabalho, visto que essa modalidade encerrou-se na empresa em 31 de março de 2020. Em outro questionamento, foi esclarecido que os 6.783 empregados do quadro interno encontram-se em trabalho remoto somente como medida de prevenção ao Coronavírus. Quanto aos 2.215 empregados do quadro externo, estes estão seguindo orientações dos órgãos a que estão cedidos, não sendo realizado controle pelo Serpro.

Em relação às adaptações decorrentes da necessidade de isolamento social, foi relatado que, visto o fato do Serpro ser uma empresa de tecnologia, não foram percebidas grandes dificuldades para a implementação do trabalho remoto para todos os empregados do quadro interno, embora ainda não tenham sido divulgados os dados relativos a essa questão. Outro fator que deve ter facilitado o processo de isolamento social foi a larga experiência na modalidade de teletrabalho que, embora seja tratada de forma distinta do trabalho remoto quanto à finalidade que cada uma tem, na prática acaba por abarcar os mesmos desafios.

No TCU, a Portaria nº 101, de 8 de março de 2019, dispõe sobre a realização de teletrabalho por servidores ocupantes de cargos efetivos do Quadro de Pessoal da Secretaria do Tribunal de Contas da União. Dentre os objetivos do teletrabalho, podem-se destacar: promover a cultura orientada a resultados, com foco no incremento da eficiência e da efetividade dos serviços prestados à sociedade; contribuir para a motivação e o comprometimento dos servidores com os objetivos da Instituição; ampliar a possibilidade de trabalho para servidores com dificuldades de deslocamento; propiciar melhoria da qualidade de vida dos servidores; e colaborar com as metas de sustentabilidade.

Em março de 2020, foi publicada a Portaria nº 62, estabelecendo medidas de caráter temporário para a mitigação dos riscos decorrentes da doença causada pelo Novo Coronavírus (Covid-19) no âmbito do TCU. A portaria não tem prazo definido e ficará vigente até disposição em contrário constante de ato do Presidente do TCU. Além disso, ela suspende o limite de servidores que podem realizar o teletrabalho simultaneamente, o que resultou num aumento de aproximadamente

28,22% para 70,3% de servidores executando suas atribuições fora das dependências do TCU, com o auxílio de tecnologia.

6. CONCLUSÃO

A adoção do teletrabalho pela administração pública federal como medida de enfrentamento ao estado de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) abriu precedentes nunca antes vistos em relação a essa modalidade de trabalho. Pela primeira vez na história, mais da metade dos servidores das agências reguladoras, ministérios e órgãos e equivalentes, TCU e Serpro estão desempenhando suas atribuições de forma remota. Vale destacar que, embora algumas instituições tenham diferenciado os termos teletrabalho e trabalho remoto, o primeiro utilizado para designar programas de gestão já instituídos e o segundo utilizado como medida para o enfrentamento à Covid-19, em se tratando de termos conceituais, como foi visto no levantamento teórico, eles são sinônimos. Ainda sobre essa diferenciação, um dos objetivos do estudo era verificar qual foi a evolução de servidores que estavam executando suas atividades fora do ambiente de trabalho antes e após a pandemia, portanto, neste momento, não faz diferença se estão nessa modalidade laborativa em caráter definitivo ou temporário, apenas como medida de prevenção.

Considerando todas as entidades participantes da pesquisa – exceto a Secretaria Geral da Presidência da República que, embora tenha informado que 2251 (66,9% do total) estão em teletrabalho ou regime de revezamento, não informou a estratificação por cada um desses, e o Banco Central do Brasil que, embora tenha informado que os 260 servidores que estavam em teletrabalho foram automaticamente transferidos para o trabalho remoto, não informou o número total de servidores que estão em trabalho remoto – o percentual total de servidores que estão atualmente em teletrabalho é de 64,16%, sendo que antes da pandemia esse percentual era de apenas 3,54%.

É claro que, colocar esse grande número de servidores em teletrabalho de maneira urgente e sem o devido planejamento de implantação dessa modalidade não se apresenta como tarefa fácil e muitos pontos poderiam ser mitigados se fosse executado de maneira gradual e com o devido planejamento. O curto prazo de operação para colocar grande número de servidores em teletrabalho foi a principal dificuldade relatada, mas também apontaram questões como a adaptação à nova rotina

de trabalho e atendimento, a disponibilização de computadores (notebooks) e acessibilidade remota, a existência de colaboradores com idade mais avançada, a utilização de meios de comunicação não utilizados usualmente, o equilíbrio da vida profissional com a vida pessoal, a disponibilidade dos sistemas de intranet para acesso fora das dependências dos órgãos, a falta de internet com qualidade no uso doméstico, e o estabelecimento de mecanismos de controle e aferição do trabalho dos servidores.

Cabe destacar que essas dificuldades variaram conforme a entidade e que um fator importante que pode ter facilitado a adoção do teletrabalho por alguma delas foi a experiência prévia com projetos pilotos ou programas de gestão instituídos inclusive com métricas de produtividade. Foi investigando a experiência prévia das entidades que se observou como a administração pública federal possui realidades distintas em se tratando do teletrabalho.

As agências reguladoras demonstraram um bom nível de maturidade. A maioria delas já contava com implantação efetiva, projeto piloto ou estudo de elaboração da minuta de portaria. As métricas de produtividade – presentes em 6 (seis) delas – variam de 10% a 30% em relação ao regime presencial. O percentual total dos servidores das agências reguladoras em teletrabalho passou de 6% para 75,6% após a pandemia.

Já nos ministérios e órgãos equivalentes, a realidade da modalidade de teletrabalho é bastante incipiente. Dos 16 (dezesesseis) ministérios estudados, apenas 5 (cinco) tinham servidores executando suas atribuições em teletrabalho. Em 10 (dez) ministérios não havia servidores em teletrabalho antes da pandemia e, agora, cerca de 59,3% estão executando suas atividades remotamente. Entretanto, os normativos sobre teletrabalho são temporários e limitam-se apenas ao enfrentamento da Covid-19, seguindo as orientações decorrentes do estado de emergência de saúde pública internacional, decorrente do Coronavírus.

Para finalizar os casos, tem-se os dois exemplos de implementação de teletrabalho mais citados nas referências teóricas que também sofreram impacto da pandemia da Covid-19 em suas rotinas de trabalho: o Serpro, pioneiro na implantação do teletrabalho na administração pública, informou que a modalidade encerrou-se na empresa em 31 de março de 2020 e os 6.783 empregados do quadro interno encontram-se em trabalho remoto somente como medida de prevenção ao

Coronavírus, e o TCU teve aumento de aproximadamente 28,22% para 70,3% de servidores executando suas atribuições fora das dependências, com o auxílio de tecnologia.

Ainda há muito campo a ser explorado sobre essa temática que só tende a crescer, ainda mais considerando a incerteza do cenário para os próximos meses e anos. Não se pode descartar a possibilidade de o novo coronavírus, Covid-19, sofrer mutações e ocasionar novas pandemias. Por isso, não só a administração pública, mas todo o mundo deve se preparar para a possibilidade de passar pelo isolamento social novamente e, caso isso se repita, as relações interpessoais vão continuar a sofrer profundas mudanças. Uma recomendação é que se institua grupo de estudos dentro do governo, com membros de diferentes órgãos e entidades da administração pública, para estudar essa forma de trabalho e sua aplicação na administração pública.

Por fim, alguns pontos que merecem ser aprofundados em outros estudos são: qual percentual de servidores em teletrabalho após as restrições ocasionadas pela pandemia da Covid-19; quais entidades não utilizavam essa forma de trabalho e passaram a utilizar após a pandemia; como foi a produtividade dos servidores que estavam em teletrabalho por causa da pandemia versus a produtividade em trabalho presencial e relatos de experiências bem sucedidas de adoção emergencial de teletrabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBETTA, Pedro Alberto. Estatística aplicada às ciências sociais. 2. ed. Ver. Florianópolis: Editora da UFSC, 1998.

BOONEN, Eduardo Magno. As várias faces do teletrabalho. Economia e gestão, 2,106-127, 2003.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e as Leis nos 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Disponível:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm>. Acesso: 15 abr. 2020.

CRESWELL, John W.; CLARK, Vicki L. Pesquisa de métodos mistos. Porto Alegre: Penso, 2007.

FINCATO, Denise. A Regulamentação do Teletrabalho no Brasil: indicações para uma contratação minimamente segura. RJLB, Ano 2, nº 2., 2016.

FINCATO, Denise Pires; LEMONJE, Julise Carolina. A telemática como instrumento de labor: teletrabalho e hiperconexão. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, PR, Brasil, v. 64, n. 1, p. 119-136, jan./abr. 2019. ISSN 2236-7284. Disponível: <<https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/63698>>. Acesso: 15 abr. 2020.

FLICK, U. Uma introdução à pesquisa qualitativa. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FREITAS, Silvia Rodrigues de. Teletrabalho Na Administração Pública Federal: Uma Análise Do Potencial De Implantação Na Diretoria De Marcas Do INPI. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

GIL, Antônio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOULART, Joselma Oliveira. Teletrabalho – alternativa de trabalho flexível. Brasília: SENAC, 2009.

HAZAN, Bruno Ferraz; MORATO, Amanda Duarte Pereira. Teletrabalho no direito brasileiro: fundamentos, perspectivas e alterações promovidas pela Reforma Trabalhista. Lex Humana, Universidade Católica de Petrópolis, Petrópolis.v. 10, n. 1, p. 01-23, 2018.

HERINGER, Valério Soares. Proposta de roteiro estratégico para implantação de teletrabalho em organizações públicas: um estudo de caso no Ministério Público do Trabalho. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública), Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2017.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (OIT). C 177 – Home Work Convention, 1996 (No. 177). Home Work Recommendation, 1996 (No. 184). Disponível: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-jakarta/documents/publication/wcms_223990.pdf>. Acesso: 16 abr. 2020

INTERNACIONAL LABOUR ORGANIZATION (OIT) – Conditions of Work Digest on Telework. Vol. 9, 1. 1990.

JARDIM, Gabriela Barbosa Ferraz. Teletrabalho no âmbito público: perspectivas da eficiência na gestão pública. Universidade Federal da Paraíba, Santa Rita, 2018.

MENDES, Ricardo Augusto de Oliveira; OLIVEIRA, Lúcio Carlos Dias; VEIGA, Anne Gabriela Bastos. A viabilidade do teletrabalho na administração pública brasileira. *Brazilian Journal of Development*. Vol. 6 (3), 2020.

MARTINS JUNIOR, J. Trabalhos de conclusão de curso: instruções para planejar e montar, desenvolver e concluir, redigir e apresentar trabalhos monográficos e artigos. 3a. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

MATIAS-PEREIRA, José. A adoção do teletrabalho na Administração Pública. *L & C: revista de licitações e contratos*. Referência: v. 16, n. 183, p. 16–17, set., 2013.

MICHEL, Maria Helena. Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais: um guia prático para acompanhamento da disciplina e elaboração de trabalhos monográficos. São Paulo: Atlas, 2005

MOTTA, Paulo Roberto; PIMENTA, Roberto; TAVARES, Elaine Maria. *Novas Ideias em Administração*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2006.

MROSS, Henry. Implantação de projeto-piloto de teletrabalho na coordenação-geral de informática da secretaria da previdência. 2016. Disponível: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2466/1/Henry%20Mross.pdf>>. Acesso: 15 abr. 2020.

NILLES, Jack M. *Fazendo do Teletrabalho uma realidade: um guia para telegerentes e teletrabalhadores*. São Paulo: Futura, 1997.

PINTO, Joselma Oliveira. Avaliação da viabilidade de implantação do teletrabalho no domicílio: um estudo de caso no SERPRO. 2003. 134 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

ROCHA, Cháris Telles Martins da; AMADOR, Fernanda Spanier. O teletrabalho: conceituação e questões para análise. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 16, n. 1, p. 152-162, 2018.

SACCARO JUNIOR, Nilo Luiz. *Teletrabalho no Setor Público Brasileiro: Impacto Potencial Sobre o Tráfego Urbano e as Emissões de carbono*, (Texto para Discussão, nº 2207). Brasília: Ipea, 2016.

SILVA, Gabriella Di Felício Ferreira da. *Perspectivas sobre o teletrabalho no contexto da administração pública brasileira: um anteprojeto*. 2014, 88 f. Dissertação (Mestrado), Escola



Escola Nacional de Administração Pública

Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas. Disponível: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/12928/Trabalho%20final%20de%20mestrado%20Gabriella%20Di%20Fel%c3%adcio_2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso: 15 abr. 2020.

SILVA, Aimée Mastella Sampaio. A aplicação do teletrabalho no serviço público brasileiro. p. 1-16, 2015. Disponível: <<http://coral.ufsm.br/congressodireito/anais/2015/1-2.pdf>>. Acesso: 14 abr. 2020

TERCIUS, Hermano Barros. Teletrabalho no serviço público brasileiro: propostas de evolução por metodologias ágeis de gerenciamento de projetos. 2018. 81 f. Trabalho apresentado ao curso MBA em Gerenciamento de Projetos. Fundação Getúlio Vargas, Salvador, 2018.

Juliane Zatelli de Souza

Graduada em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC (2010).

Especializada em Controladoria e Finanças Públicas pela AVM Faculdade Integrada (2015).

Analista Administrativa na Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa

Contato: juliane.souza@anvisa.gov.br ou julianezatelli@hotmail.com