

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE BRASÍLIA
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU*
MBA EM LOGÍSTICA, MOBILIZAÇÃO E MEIO AMBIENTE / GETRAM**

LUÍZA HELENA SALVIANO DOS SANTOS MONTES ALMEIDA

TELETRABALHO NO SETOR PÚBLICO: DESAFIOS E TENDÊNCIAS

**BRASÍLIA
DEZEMBRO 2015**

LUÍZA HELENA SALVIANO DOS SANTOS MONTES ALMEIDA

TELETRABALHO NO SETOR PÚBLICO: DESAFIOS E TENDÊNCIAS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Pós-Graduação – MBA em Logística, Mobilização e Meio Ambiente / GETRAM como requisito parcial para a obtenção do título de especialista em Logística, Mobilização e Meio ambiente.

Orientador: Prof Me André Jansen do Nascimento

**BRASÍLIA
DEZEMBRO 2015**

LUÍZA HELENA SALVIANO DOS SANTOS MONTES ALMEIDA

TELETRABALHO NO SETOR PÚBLICO: DESAFIOS E TENDÊNCIAS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Pós-Graduação – MBA em Logística, Mobilização e Meio Ambiente / GETRAM como requisito parcial para a obtenção do título de especialista em Logística, Mobilização e Meio ambiente.

Brasília-DF, 16 de dezembro de 2015.

Prof. Me André Jansen do Nascimento
Orientador

Prof. Dr Marcelo Augusto de Felippes
Membro da Banca Examinadora

Prof. Esp Ana Paula Motta Cardoso
Membro da Banca Examinadora

TELETRABALHO NO SETOR PÚBLICO: DESAFIOS E TENDÊNCIAS

Luíza Helena Salviano dos Santos Montes Almeida

Sumário

INTRODUÇÃO.....	5
1. O TELETRABALHO NO BRASIL.....	6
1.1. Legislação e Regulamentação.....	7
1.2. Experiências no Setor Público.....	9
2. GESTÃO E CULTURA ORGANIZACIONAL.....	11
2.1. MODELOS DE GESTÃO.....	11
2.1.1. Gestão por resultados.....	12
2.1.2. Gestão por competências.....	12
2.1.3. Gestão por projetos.....	13
2.2. Mudança Cultural no Setor Público.....	13
3. IMPACTOS DA IMPLANTAÇÃO DO TELETRABALHO NO SETOR PÚBLICO: É DESEJÁVEL E POSSÍVEL FLEXIBILIZAR MAIS?.....	14
3.1. Impactos econômicos.....	18
3.2. Impactos sociais.....	19
3.3. Impactos ambientais.....	20
CONCLUSÃO.....	20
REFERÊNCIAS.....	22

RESUMO

O teletrabalho é utilizado no Brasil desde 1997, mas ainda não é visto como opção de flexibilização amplamente aplicável pelo setor público. A legislação para os servidores federais ainda não contempla essa modalidade e os órgãos que o estão implementando têm de elaborar normativo próprio para gerar essa possibilidade aos seus funcionários. Assim, o objetivo deste artigo é identificar fatores que contribuem para estimular ou desacelerar a adoção do teletrabalho – definido como realização das atividades laborais fora do ambiente de trabalho – pelo setor público no Brasil. Quatro hipóteses foram formuladas: “as atividades do setor público não permitem a sua realização fora do ambiente de trabalho”; “os servidores não estariam aptos para essa modalidade de trabalho”; “a cultura organizacional gera restrições à implantação do teletrabalho”; e “falta regulamentação para que o teletrabalho possa ser

implantado”. Foi realizada pesquisa de opinião com trabalhadores do setor público e análise dos resultados do projeto piloto de teletrabalho no SERPRO, o que contribuiu para a conclusão de que a implantação do teletrabalho no setor público é viável, mas depende de alterações na cultura organizacional e nos modelos de gestão do setor público, rumo a uma atuação menos burocrática e mais eficaz.

Palavras-chave: teletrabalho. Setor público. Flexibilização do trabalho. Gestão por resultados. Cultura organizacional.

ABSTRACT

The telework is applied in Brazil since 1997 but it's still not viewed as an option of flexibilization widely applicable by the public sector. The law for public servants still do not contemplate this form of work and the public organizations that apply telework have to elaborate specific regulation for their employees. The objective of this article is identifying contributing factors that stimulate or slow down the adoption of telework – here understood as the execution of the labor activities outside the workplace – by the Brazilian public sector. Four hypothesis were made: “the public sector activities doesn't allow it being made outside the workplace”; “the public servants are not apt to this kind of work”; “the organizational culture generates constraints to the implantation of telework”; and “regulation is required for the telework implantation”. A survey was done with workers of the public sector and the analysis and the results of the pilot project of telework in SERPRO contributed to the conclusion that the telework implantation on the public sector is viable but depends on changes in the organizational culture and the management models of the public sector towards a less bureaucratic and more effective performance.

Keyword: telework. Telecommuting. Public sector. Work flexibilization. Management by results. Organizational culture.

RESUMEN

El teletrabajo es utilizado en Brasil desde 1997, pero todavía no es considerado como opción de flexibilización ampliamente aplicable por el sector público. La legislación de los funcionarios públicos todavía no incluye esa modalidad y las entidades públicas que la están utilizando tienen que elaborar normas propias para generar esa posibilidad a sus empleados. El objetivo de este artículo es identificar factores que contribuyen para estimular o desacelerar la adopción del teletrabajo – definido como realización de las actividades laborales fuera del ambiente de trabajo – por el sector público en Brasil. Cuatro hipótesis fueron formuladas: “las actividades del sector público no permiten su realización fuera del ambiente de trabajo”; “los empleados no están aptos para este tipo de trabajo”; “la cultura organizacional genera restricciones a la implantación del teletrabajo”; e “hace falta una regulamentación para que el teletrabajo pueda ser implantado”. Fue realizada encuesta de opinión con trabajadores del sector público y un análisis de los resultados del proyecto piloto de teletrabajo en SERPRO, lo que contribuyó para concluir que la implantación del teletrabajo en el sector público es viable, pero depende de alteraciones en la cultura organizacional y en los modelos de gestión del sector público, hacia un desempeño menos burocrático y más eficaz.

Palabras clave: teletrabajo. Sector público. Flexibilización laboral. Gestión por resultados. Cultura organizacional.

INTRODUÇÃO

O tema deste artigo é o teletrabalho, apresentando uma discussão acerca dos desafios e perspectivas da sua implementação no setor público. O problema identificado é o de que o teletrabalho ainda não é visto como opção de flexibilização amplamente aplicável pelo setor público. Quatro hipóteses foram então formuladas: “as atividades do setor público não permitem a sua realização fora do ambiente de trabalho”; “os servidores não estariam aptos para essa modalidade de trabalho”; “a cultura organizacional gera restrições à implantação do teletrabalho”; e “falta regulamentação para que o teletrabalho possa ser implantado”.

O presente artigo tem, portanto, o objetivo de identificar fatores que contribuem para estimular ou desacelerar a adoção do teletrabalho – aqui definido como realização das atividades laborais fora do ambiente de trabalho – pelo setor público no Brasil.

Como objetivos específicos, tem-se: verificar a possibilidade dessa modalidade de trabalho para atividades desenvolvidas por servidores/empregados públicos; verificar percepção de aptidão para esse tipo de trabalho; identificar necessidade de passar tempo com familiares; identificar modais de transporte mais utilizados para verificação do impacto da adoção do teletrabalho sobre o trânsito e tempo de deslocamento dos trabalhadores.

Para isso, utilizou-se as experiências relatadas na literatura para o caso da implementação do teletrabalho no Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO e se realizou uma pesquisa de opinião com trabalhadores do setor público, a fim de verificar a possibilidade de realizar remotamente as atividades que desempenham, bem como sua aptidão para isso, além de avaliar o tempo que passam em trânsito, o tipo de transporte que utilizam e utilização do horário de almoço para estar com familiares nos dias úteis. Também se faz uma discussão acerca dos impactos dessa modalidade de flexibilização do trabalho sobre o setor público.

Assim, o primeiro capítulo traz um breve histórico sobre o teletrabalho no Brasil, as tentativas de regulamentação e as experiências já realizadas no setor público, dando destaque à experiência do SERPRO. Em seguida, o segundo capítulo traz as abordagens acerca dos modelos de gestão e cultura organizacional associados ao teletrabalho. Por fim, o terceiro capítulo apresenta reflexões acerca dos principais impactos da implantação do teletrabalho no setor público e sobre as possibilidades de haver maior flexibilização.

A conclusão a que se chega é a de que a implantação do teletrabalho no setor público é viável, mas depende de alterações na cultura organizacional e nos modelos de gestão do setor público, rumo a uma atuação menos burocrática e mais eficaz.

1. O TELETRABALHO NO BRASIL

Desde 1997 o teletrabalho é utilizado no Brasil.¹ No entanto, sua utilização no setor público é um assunto que ainda necessita de discussão e amadurecimento, uma vez que a legislação para os servidores federais ainda não contempla essa modalidade e os órgãos que o estão implementando têm de elaborar normativo próprio para gerar essa possibilidade de flexibilização aos seus funcionários.

Entende-se que o Estado brasileiro está maduro para discutir e aprovar normas para promover a introdução do teletrabalho na administração pública, uma vez que já se utiliza amplamente tecnologias de informação e conhecimento em suas atividades. A adoção do teletrabalho teria, portanto, como objetivo principal a modernização da administração pública, visando a melhoria da oferta dos serviços públicos, aumento de produtividade, redução dos custos e aumento da transparência na gestão pública.²

Porém, para isso seria necessária a aprovação de “uma lei de gestão do teletrabalho, orientada para a flexibilidade, com contratos de gestão por objetivos e criação de uma nova cultura de avaliação de resultados por meio de auditorias de qualidade dos serviços prestados”³. Além disso, há a necessidade de um novo modelo de emprego público, o qual exigiria um Estatuto da Função Pública.

Assim, a adoção do teletrabalho de forma ampla na administração pública necessita que “as atividades a serem priorizadas sejam selecionadas, distribuídas e acompanhadas de forma consistente. Isso exige investimentos com *softwares* para administrar todo o processo, além de treinamento para os gestores, para sensibilizá-los”⁴. Dessa forma, é importante ter como base os resultados e a qualidade, rompendo ainda mais com o modelo burocrático no sentido de uma flexibilização da administração pública.

Há também uma discussão sobre o direito a horas extras pelo teletrabalhador, uma vez que sua jornada seria flexível e este não estaria fora do ambiente domiciliar. Sobre essa questão, argumenta-se que o controle da jornada de trabalho é possível com a utilização de tecnologias de monitoramento remoto. Desse modo, a subordinação e o controle de horário dos teletrabalhadores gerariam direito a horas extras.⁵ No entanto, nem todas as modalidades de teletrabalho intentam controlar rigorosamente os horários, como veremos a seguir.

¹ GOULART, Joselma Oliveira. Teletrabalho – alternativa de trabalho flexível. Brasília: SENAC, 2009. Pp. 27.

² MATIAS-PEREIRA, José. A adoção do teletrabalho na Administração Pública. Secom Unb. Opinião – 29/08/2013.

³ Idem.

⁴ Idem.

⁵ BERNARDI, Érica Adriana. O direito à hora extra do teletrabalhador. Mogi Mirim: 2014. Pp. 9; 56-58.

O teletrabalho pode ser um atrativo para profissionais permanecerem em determinado emprego, uma vez que muitos preferem trabalhar em casa para fugir do congestionamento no trânsito, poder ficar mais tempo com a família e ter mais tempo para atividades de lazer, indicando que as pessoas tendem a valorizar mais a qualidade de vida. Também para as empresas há vantagens, como redução dos custos e aumento da produtividade. Os benefícios à sociedade incluem redução da frota de automóveis trafegando nas ruas, redução da poluição atmosférica e do congestionamento.⁶

Ao trânsito congestionado é conferida grande parte da responsabilidade do estresse dos trabalhadores, que acabam tendo menor produtividade. Ademais, a manutenção dos imóveis tem custos elevados e reduzir as estações de trabalho facilita ocupar menos espaço e pagar menos.⁷

Assim, o teletrabalho tende a fornecer maior flexibilidade para que o trabalhador que possui perfil para isso possa administrar seu trabalho e suas responsabilidades pessoais.⁸ O maior desafio para o teletrabalho, então, não seriam as tecnologias a serem utilizadas, mas a implementação de mudanças na cultura e estrutura organizacionais.⁹

1.1. LEGISLAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO

No Brasil, mais especificamente no Direito do Trabalho, não há legislação específica sobre o teletrabalho. O que dá respaldo à aplicação dessa modalidade de flexibilização do trabalho foi a publicação da Lei nº 12.551/2011, a qual modificou o artigo 6º da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT a fim de equiparar os locais de trabalho, não diferenciando o trabalho realizado no ambiente corporativo daquele realizado em casa, desde que caracterizados os pressupostos da relação de emprego.

Na Câmara dos Deputados, foram apresentados Projetos de Lei com o intuito de regulamentar o teletrabalho no Brasil. No entanto, há um longo caminho a ser trilhado e ainda não se conseguiu chegar a um projeto que gere consenso.

Um dos projetos que mais chegou perto de ser aprovado foi o PL nº 4505/2008, que visou regulamentar o trabalho à distância, conceituar e disciplinar as relações de teletrabalho. Ele teria sido aprovado por unanimidade em apreciação conclusiva¹⁰ das comissões, se em 16

⁶ GOULART, Joselma Oliveira. *Op. Cit.* 2009. Pp. 18.

⁷ *Idem.* Pp. 18-19.

⁸ *Idem.* Pp. 17.

⁹ *Idem.* Pp.16.

¹⁰ Apreciação conclusiva: poder conferido às comissões para deliberar sobre determinadas matérias, dispensada a

de dezembro de 2010 não tivesse sido apresentado em Plenário o Recurso nº 473/2010 que solicitou o encaminhamento da proposição ao Plenário, devido à importância do tema. Assim, até novembro de 2015 o recurso ainda está pendente de deliberação.

Segundo esse projeto, “o teletrabalho deve servir como instrumento para o aumento dos índices de emprego”¹¹, servindo também como facilitador da inserção no mercado de pessoas com capacidade física reduzida e como estimulador do crescimento econômico eco-compatível. Chama atenção o fato de que não é contemplado o direito a horas extras, não devendo a carga-horária ultrapassar ao previsto na CLT, sendo permitido o trabalho aos finais de semana. Nos casos de trabalho transnacional, o projeto estabelece a aplicação da lei do local da prestação do serviço, a não ser que o contrato disponha em contrário.

Já o PL 4494/2008 (apensado ao PL 7287/2006) inclui artigo na CLT para garantir a reserva de “pelo menos, vinte por cento da oferta de postos de trabalho para deficientes, no caso de contratação pela modalidade trabalho em domicílio ou teletrabalho”¹², reduzindo a alíquota do FGTS de oito para dois por cento para esse tipo de trabalho, no intuito de incentivar a contratação de trabalhadores portadores de deficiência. A proposição no entanto, estava apensada a outro projeto que está arquivado e foi declarado prejudicado em face da aprovação da Subemenda Substitutiva Global apresentada ao Projeto de Lei n. 7.699/2006¹³, na Sessão Deliberativa Ordinária de 5 de março de 2015.

Voltado ao setor público, o PL nº 2723/2015 busca autorizar a “implantação do sistema de escritório remoto (“home-office”) no serviço público”¹⁴. O projeto atualmente aguarda parecer do relator na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) da Câmara dos Deputados e está sujeito à apreciação conclusiva pelas comissões (CTASP e Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC).

Este projeto define teletrabalho como atividade ou “conjunto de atividades realizadas fora das dependências físicas do órgão ou entidade, quando os resultados puderem ser

manifestação do plenário (<http://www2.camara.leg.br/glossario/a.html>). Ver Constituição de 1988, art. 58 e Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 58. Acesso em novembro de 2015.

¹¹ Ver inteiro teor do PL 4505/2008, disponível em <<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=420890>>. Acesso em novembro de 2015.

¹² Ver inteiro teor do PL 4494/2008, disponível em <<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=420481>>. Acesso em novembro de 2015.

¹³ Que se transformou na Lei nº 13.146/2015, que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

¹⁴ Ver inteiro teor do PL 2723/2015, disponível em <<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1672572>>. Acesso em novembro de 2015.

efetivamente mensuráveis”¹⁵. A definição desse projeto permite que o trabalhador possa exercer suas atividades de qualquer lugar onde se encontre, não precisando ser necessariamente na residência do trabalhador.

Em agosto de 2013 a Câmara dos Deputados realizou seminário sobre o Teletrabalho no Brasil, no qual indicou que seria interessante que a consultoria legislativa tivesse acesso a essa modalidade, uma vez que o espaço físico não mais comporta o contingente de trabalhadores proporcionando a concentração de que necessitam.¹⁶

Na prática, o teletrabalho tem maior adesão nas empresas privadas. Porém, sua utilização pelo setor público pode se basear em instrumentos como os que a Organização Internacional do Trabalho – OIT emitiu em 1996: a Convenção nº 177, juntamente com a recomendação nº 184, que serviram de base para a construção do programa de teletrabalho do SERPRO.¹⁷

1.2.Experiências no Setor Público

O SERPRO foi o primeiro a adotar o teletrabalho no Setor Público, em 2006. Após essa experiência, quatro anos depois o Tribunal de Contas da União – TCU aderiu à modalidade e nos anos subsequentes a Receita Federal e o Tribunal Superior do Trabalho – TST também implantaram esse tipo de flexibilização.

O caso da implantação do teletrabalho no SERPRO, empresa pública de serviços de tecnologia de informação, traz três modalidades de flexibilização: trabalho no domicílio (com flexibilidade de local e horário), no Centro-satélite de teleserviços (flexibilidade de horário) e na Central de Serviços do SERPRO (flexibilidade de local).¹⁸

No SERPRO, os trabalhadores foram submetidos a processo de recrutamento e seleção, aplicado de forma voluntária. Goulart (2009) afirma que a efetivação da implantação do teletrabalho nessa empresa pública ocorreu por meio de mudanças na cultura e estrutura organizacional da mesma.¹⁹

O projeto piloto de teletrabalho no SERPRO utilizou quatro indicadores: produtividade, economia de logística (recursos), qualidade de vida e conformidade

¹⁵ Idem.

¹⁶ Ver CLP. Teletrabalho no Brasil. Brasília: Edições Câmara, 2014.

¹⁷ GOULART, Joselma Oliveira. *Op. Cit.* 2009. Pp. 31.

¹⁸ Idem. Pp. 36.

¹⁹ Idem. Pp. 173.

profissional²⁰. Este foi avaliado em quatro fases: uma anterior ao início do projeto e três posteriores com periodicidade bimestral.²¹

Os resultados dessa avaliação foram: a produtividade superou a meta (80%) em 9,6%; houve economia de 47,41% para a empresa e de 50% para o teletrabalhador, quando a meta era uma redução de 30%; o índice de qualidade de vida cresceu 33,06%, sendo que a meta era um crescimento de 25%; e, por fim, o índice de conformidade profissional superou a meta (70%) em 16,15%.²² O resultado da implantação do projeto piloto de teletrabalho no SERPRO foi bastante positivo, evidenciando a viabilidade da sua utilização pelo setor público.

No TCU, o teletrabalho teve adesão de aproximadamente 10% dos servidores em 2009. O objetivo era reduzir o estoque de processos e alcançou-se uma redução de 45%. Após essa experiência, a Lei nº 12.776/2012 estabeleceu que o Tribunal de Contas da União poderia regulamentar o cumprimento da jornada de trabalho fora de suas dependências, em observância ao princípio constitucional da eficiência, no interesse do serviço, para atividades compatíveis e mensuráveis por indicadores, desde que não houvesse prejuízo ao funcionamento regular da instituição e ao atendimento ao público.²³ Também o Ministério Público analisou as portarias nº 139/2009 e nº 99/2010 do TCU e concluiu que elas não violam os princípios de isonomia e moralidade ao criar direitos a determinados servidores do tribunal, que desempenhariam suas atividades fora do órgão.²⁴

No caso do TST, este emitiu a Resolução Administrativa nº 1.499/2012, na qual estabeleceu uma meta de produtividade 15% maior para os teletrabalhadores e que estes só poderiam desempenhar atribuições que pudessem ser objetivamente mensuráveis. O teletrabalho no TST é facultativo, cabendo ao gestor de cada unidade a sua aplicação a até 30% dos servidores. Há prioridade para os portadores de deficiência, sendo vedado aos servidores em estágio probatório, aos que têm subordinados e aos que tiveram aplicação de

²⁰ Este indicador foi criado pelo projeto piloto do SERPRO e apresentou a adequação do relacionamento do empregado com a equipe de trabalho na nova modalidade.

²¹ Idem. Pp. 179.

²² Também foram medidos a integração familiar, que não superou a meta (20%), crescendo 18,89%; o conforto físico, que superou a meta (20%) em 33%; o nível de estresse, que reduziu 15%, não alcançando a meta de redução de 20%; a integração profissional, que superou a meta (70%) em 19,85%; a administração do tempo, que também superou a meta (70%) em 14%; e a adaptação ao teletrabalho, que cresceu 14,47% em relação à meta (70%).

²³ Ver Lei nº 12.776/2012, art. 28-A. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12776.htm>. Acesso em novembro de 2015.

²⁴ SOBRATT. Estudo de estratégias de gestão de mobilidade via teletrabalho e teleatividades no Estado de São Paulo. 2013. Pp. 80.

penalidades disciplinares. A Receita Federal seguiu o mesmo modelo do TST.²⁵

2. GESTÃO E CULTURA ORGANIZACIONAL

A prática da gestão por competências e por projetos é apontada como um dos benefícios da implantação do teletrabalho, sendo fundamental que o gerente imediato saiba gerenciar por resultados.²⁶

Falar em cultura “implica falar sobre a capacidade de adaptação do indivíduo à realidade do grupo no qual está inserido”²⁷. Assim, a cultura pode fazer com que um grupo se fortaleça ou se desintegre, uma vez que expressa os valores e as crenças que os membros desse grupo partilham, fazendo com que os grupos se diferenciem devido às diferentes soluções que dão para os problemas que enfrentam.²⁸

Nesse capítulo serão abordados os modelos de gestão, abordando três vertentes: gestão por resultado, por competência e por projetos, bem como a mudança cultural no setor público.

2.1. Modelos de Gestão

Um modelo de gestão é um conjunto de normas e princípios que orientam os gestores para eleger os melhores meios de levar uma organização ao cumprimento da sua missão de forma eficaz. Por sua vez, a cultura organizacional é diretamente influenciada pelo modelo de gestão devido ao poder que os gestores principais da organização exercem sobre ela.²⁹

As características principais de um modelo de gestão giram em torno do fato de que ele é o principal formador da cultura organizacional, determina as linhas de poder, estabelece os formatos de ação e os critérios para analisar o desempenho, determinando, assim, a ordem de importância dos fatores.³⁰

Veremos a seguir os principais modelos de gestão apontados como sendo importantes para a implantação do teletrabalho em uma organização. Não se pretende aqui

²⁵ Idem. Pp. 76; 78.

²⁶ GOULART, Joselma Oliveira. *Op. Cit.* 2009. Pp. 38-40.

²⁷ PIRES, José. MACÊDO, Kátia. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. In Revista de Administração Pública – RAP. Rio de Janeiro: Jan/Fev, 2006. Pp. 83-84.

²⁸ Idem. Ibidem.

²⁹ CROZATTI, Jaime. Modelo de gestão e cultura organizacional: conceitos e interações. Caderno de Estudos n. 18, pp. 1-20. São Paulo: Ago, 1998.

³⁰ Idem.

aprofundar em cada um dos modelos, mas apresentar elementos que podem servir para uma reflexão sobre a relação entre sua utilização e a implantação do teletrabalho no setor público.

2.1.1 Gestão por resultados

O modelo de gestão por resultados propõe uma flexibilização dos meios e uma orientação para o alcance de resultados. Surge a partir de uma crítica ao modelo burocrático, apegado às regras e aos procedimentos. Esse modelo busca proporcionar maior eficiência e *accountability*, dando maior autonomia aos executores.³¹

Esse modelo pode ser descrito como um ciclo que se inicia com a definição dos resultados desejados, baseados nos objetivos, e segue com o monitoramento e avaliação do desempenho, que verifica o alcance dos resultados e possibilita correções ao longo do percurso, num processo de melhoria contínua.³²

2.1.2. Gestão por competências

A gestão por competências tem em seu escopo três dimensões: conhecimentos, habilidades e atitudes. De acordo com esse modelo, a gestão estratégica dos recursos humanos da organização é capaz de gerar vantagem competitiva de forma sustentável, uma vez que o resultado representa a competência de quem o alcançou.³³

As avaliações de desempenho nesse modelo podem ser realizadas em diversos níveis: corporativo, relativo à missão, visão e objetivos macro; funcional, visando a eficácia organizacional, focando nos objetivos e metas de cada unidade gerencial; grupal, cuja avaliação concentra-se sobre os projetos e processos de trabalho das equipes; e individual, onde é avaliado o comportamento e o resultado do trabalho do indivíduo.³⁴

É nesses dois últimos níveis que se buscam a qualidade dos serviços da organização, a qual deve oferecer oportunidades de crescimento aos seus membros, assegurando certa autonomia às pessoas, contrapondo-se ao controle social³⁵. Para que seja implementado, o

³¹ GOMES, Eduardo Granha Magalhães. Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais. São Paulo: EAESP/FGV, 2009. Pp. 7.

³² Idem. Pp. 69.

³³ BRANDÃO, Hugo. GUIMARÃES, Tomás. Gestão de competências e gestão de desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo construto? RAE – Revista de Administração de Empresas v. 41. São Paulo: Jan/Mar 2001. Pp. 10; 13.

³⁴ Idem. Pp. 12.

³⁵ Entendido como objetivação e individualização do trabalho, mecanismos de controle psicossocial sobre os empregados, que os acaba submetendo a ritmos de trabalho mais intensos. Ver BRANDÃO, Hugo.

modelo de gestão por competências necessita de mecanismos de avaliação que permitam identificar as necessidades de desenvolvimento de competências, a fim de desenvolver as pessoas em sentido mais amplo, não apenas com o objetivo de melhorar a performance, mas utilizando e aproveitando melhor o potencial dos trabalhadores.

2.1.3. Gestão por projetos

A gestão por projetos pode significar avanços rumo à flexibilização organizacional, uma vez que contribui para a sedimentação da gestão por resultados, visando maior eficácia organizacional, considerando custo, tempo e qualidade.³⁶

Os projetos são geradores de mudanças, avanços e melhorias numa organização, sendo sua gestão definida pelo planejamento, programação e controle das tarefas de forma integrada, com administração horizontal e fluxo de comunicação contínuo, com a finalidade de atingir os objetivos de forma produtiva, eficiente e eficaz.³⁷

2.2. Mudança Cultural no Setor Público

Como vimos, a cultura da organização influencia e é influenciada pelo modelo de gestão. A cultura que orienta a gestão das organizações públicas no Brasil é caracterizada pela interferência política e administrativa, regida por um “governo de poucas pessoas e patrimonialista e, também, burocrática e corporativa”³⁸.

O desenho organizacional público brasileiro, em geral, gera um “alto controle de movimentação de pessoal e da distribuição de empregos, cargos e comissões dentro da lógica dos interesses políticos dominantes”³⁹. Ademais, é interessante notar que essas estruturas são altamente estáveis e resistem a “mudanças de procedimentos e implantação de novas tecnologias”⁴⁰.

Verifica-se, com esse cenário, que os valores da sociedade industrial permanecem nos ambientes de trabalho, mesmo com as mudanças trazidas pelas inovações da sociedade da

GUIMARÃES, Tomás. *Op. cit.* 2001. Pp. 13; 15.

³⁶ CHAVES, Maria Candida Ribeiro. *Gestão de projetos em uma empresa pública, uma prática rumo à flexibilização: discurso ou realidade?* Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: FGV. 2003. Pp. 25.

³⁷ Pp.19-20.

³⁸ Idem. Pp. 100.

³⁹ Idem. Ibidem.

⁴⁰ Idem. Ibidem.

informação.⁴¹ Um desafio para as organizações na implantação de novas dinâmicas de trabalho é a gestão do conhecimento, uma vez que as diferentes formas de integração entre os indivíduos pode gerar perda ou ganho de conhecimento tácito e explícito da organização.⁴²

Assim, para a implementação de um modelo de gestão menos burocrático, é necessária uma mudança cultural no setor público, rumo a uma maior racionalidade na gestão da coisa pública e aumento da confiança na utilização das tecnologias de informação e comunicação para suprir as necessidades dos trabalhadores e atingir os objetivos confiados às organizações.

Isso é possível com gerentes que tenham liderança para atuar como agentes de mudança na organização. Também é necessário educar o pessoal e fornecer treinamento para aplicação e prática dos conhecimentos adquiridos.⁴³ Dessa forma, a flexibilização não implicaria em menor responsividade, mas em melhor aproveitamento das características e habilidades dos trabalhadores, bem como do espaço físico e ambiente da organização, desde que as relações de confiança sejam desenvolvidas e mantidas entre os trabalhadores e teletrabalhadores.

3. IMPACTOS DA IMPLANTAÇÃO DO TELETRABALHO NO SETOR PÚBLICO: É DESEJÁVEL E POSSÍVEL FLEXIBILIZAR MAIS?

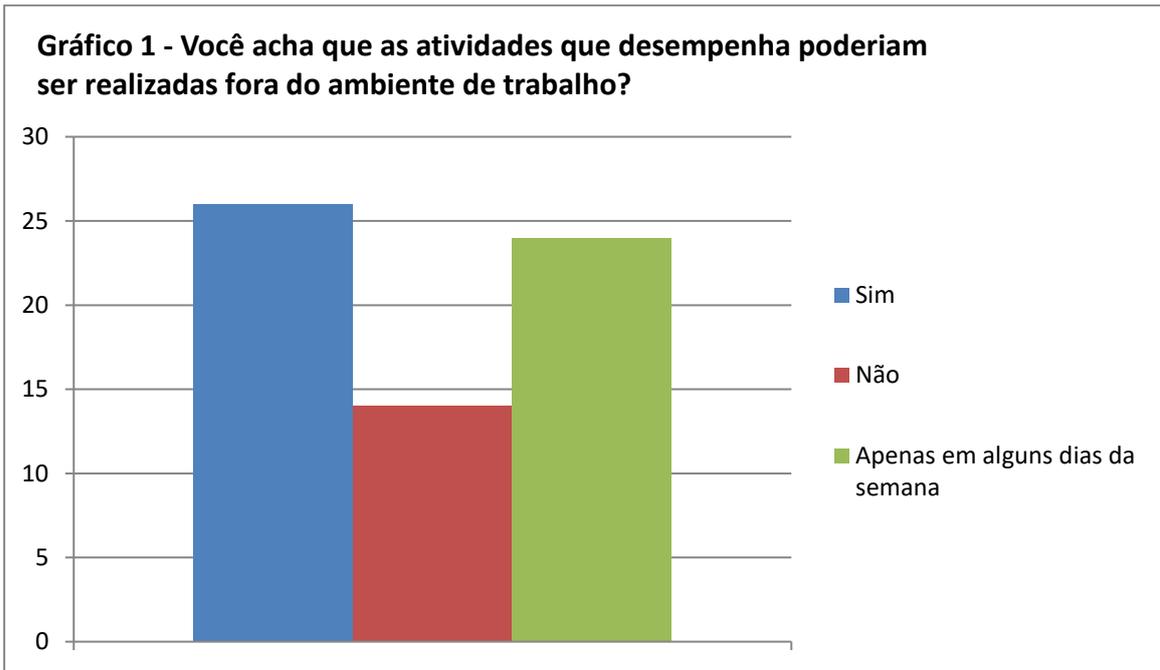
Neste capítulo, apresentam-se os resultados da pesquisa de opinião realizada em novembro de 2015, por meio do SurveyMonkey, com respostas pela internet por meio de link divulgado e repassado via e-mail e Whatsapp, disponível por cinco dias, 64 trabalhadores do setor público responderam. Destes, 72,58% eram servidores públicos (submetidos ao regime único – Lei nº 8.112/1990), a maioria cumprindo jornada de 40h semanas (86,44%).

Foi questionado se o trabalhador considera que as atividades que desempenha poderiam ser realizadas fora do ambiente de trabalho. 40,63% responderam que sim e 37,50% responderam que isso seria possível apenas em alguns dias da semana. Apenas 21,88% responderam que não seria possível desenvolver suas atividades fora do ambiente de trabalho. A maioria deles leva entre 15 e 30 minutos para chegar ao trabalho (53,13%).

⁴¹ SAKUDA, Luiz. VASCONCELOS, Flávio. Teletrabalho: desafios e perspectivas. O&S v. 12 n. 33. Abril/Junho. 2005. Pp. 43.

⁴² Idem. Pp. 44.

⁴³ CAMPOS, Vicente Falconi. Gerenciamento da rotina do trabalho do dia a dia. 9.ed. Nova Lima: FALCONI, 2013. Pp. 36-37.

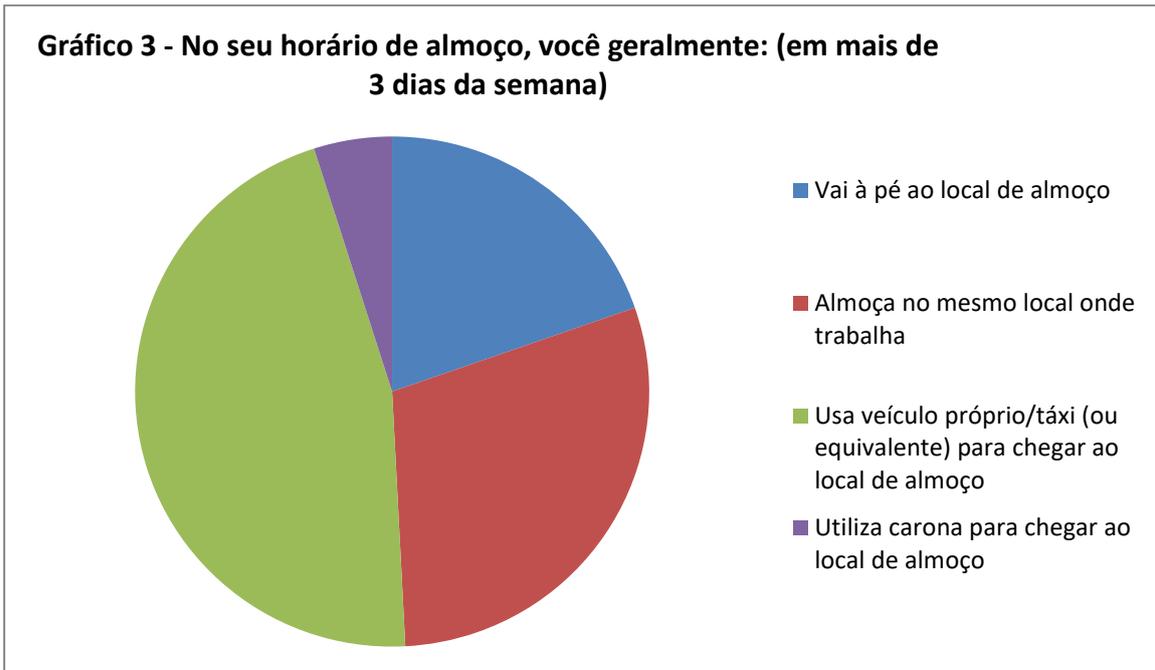


Fonte: elaboração própria.



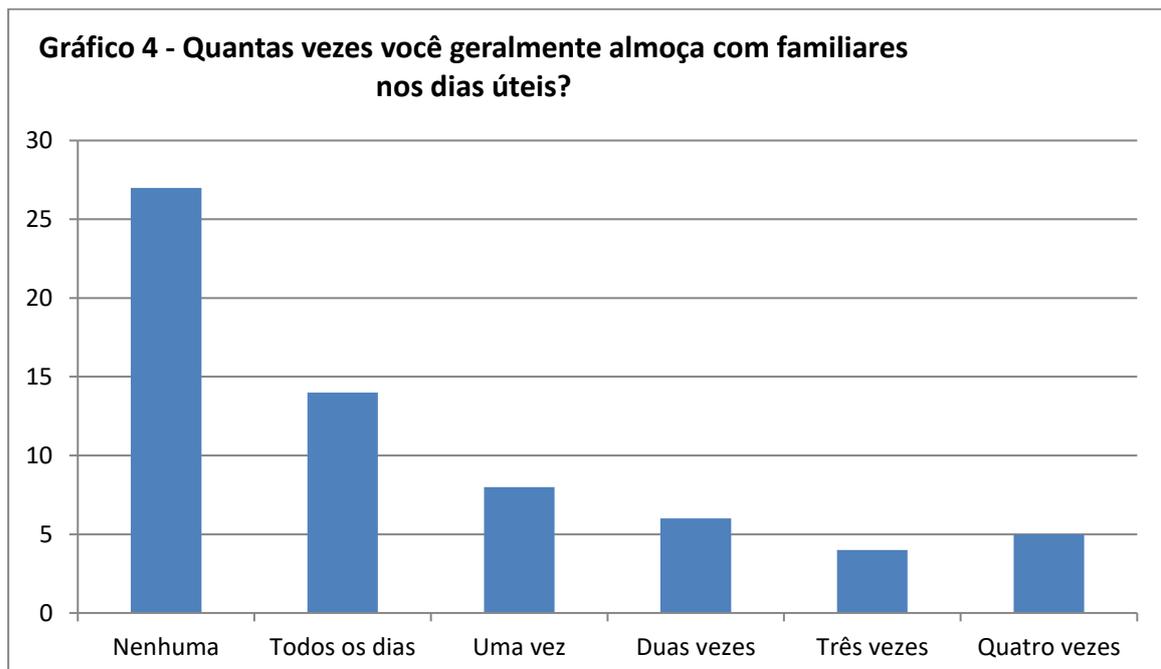
Fonte: elaboração própria.

Quanto ao horário de almoço, 20,31% fazem turno ininterrupto, 31,25% têm até uma hora de almoço e a maioria (43,75%) tem entre uma e duas horas de almoço. Para chegar ao local de almoço, 45,16% utiliza veículo próprio, táxi ou equivalente e 19,35% vão à pé. Chama a atenção que 29,03% almoçam no mesmo local de trabalho.



Fonte: elaboração própria.

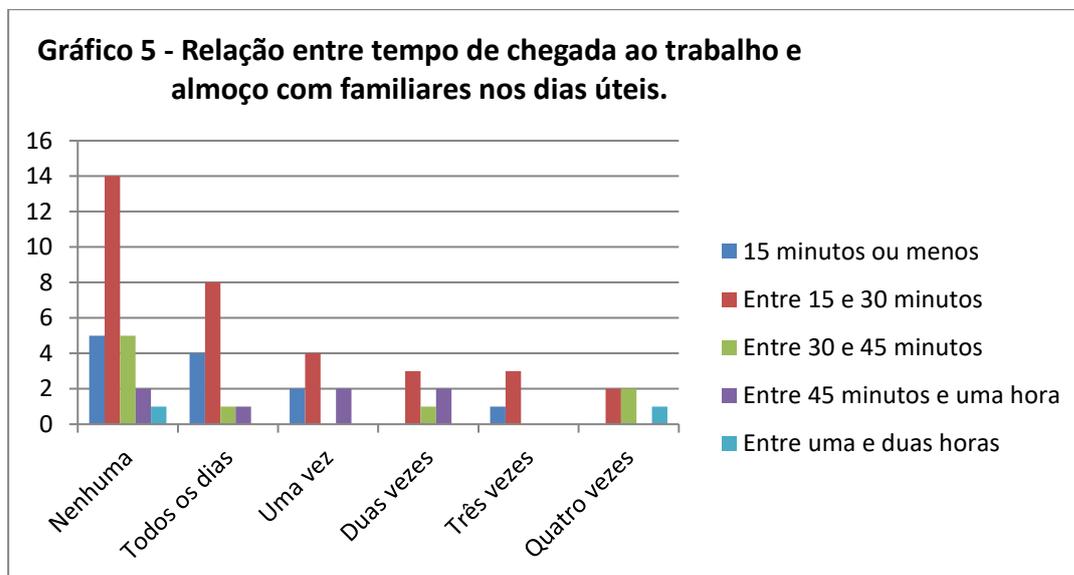
Quando perguntados quantas vezes almoçam com familiares nos dias úteis, 42,19% responderam que não almoçam nenhuma vez durante a semana, mas 21,88% almoçam todos os dias.



Fonte: elaboração própria.

Em um primeiro momento, pensou-se haver correspondência entre os que levam 15 minutos ou menos para se locomover de casa até o trabalho e os que almoçam todos os dias

com familiares. Porém, a maioria dos que almoçam com familiares nos dias úteis levam entre 15 e 30 minutos para ir da casa até o trabalho. Aproximadamente metade dos que levam 15 minutos ou menos para chegar ao trabalho almoça com familiares nos dias úteis, como se pode verificar no Gráfico 5. Há de se ressaltar que muitos funcionários públicos não moram na mesma cidade de seus familiares, o que explica o alto índice de pessoas que não almoçam com familiares nenhuma vez nos dias úteis, mesmo morando perto do trabalho. Essa questão é mais complexa devido também ao local de trabalho dos familiares e a proximidade entre eles. Há também os que fazem turno ininterrupto e têm de almoçar antes do horário em que os familiares geralmente conseguem almoçar. No entanto, verifica-se que há esforços para estar com familiares durante o horário de almoço, mesmo entre os que levam mais tempo para se locomover entre casa e trabalho.



Fonte: elaboração própria.

A última pergunta se referiu ao modal de transporte utilizado para a locomoção ao local de trabalho, sendo possível marcar mais de uma opção. 95,24% responderam que utilizam carro, sendo que o segundo e terceiro meios de transporte mais utilizados foram ônibus e bicicleta, ambos com 12,70%.



Fonte: elaboração própria.

Para os objetivos desta pesquisa, não se buscou traçar um perfil dos entrevistados, nem se realizou um recorte baseado no fato de o trabalhador ser homem ou mulher, uma vez que se considerou a percepção dos trabalhadores sobre as atividades desempenhadas. Em estudos posteriores, no entanto, pode ser interessante traçar um perfil dos profissionais considerando essa questão, uma vez que há literatura indicando que a maioria dos teletrabalhadores são homens, mas quando se verifica os teletrabalhadores em tempo integral, as mulheres acabam sendo maioria⁴⁴.

A pesquisa de opinião realizada teve como limitações a utilização da ferramenta gratuita do survey monkey, que permite a utilização máxima de 10 perguntas. A distribuição da amostra não é conhecida devido ao *link* da pesquisa ter sido enviado e repassado por e-mail, sem determinação geográfica.

3.1. Impactos econômicos

Para a empresa, a principal redução é nos custos tradicionais, como aluguel, energia elétrica, gás, água, café, auxílio para transporte/combustível e estacionamento. Com a diminuição da quantidade de pessoas circulando pelas ruas, tendem a diminuir os acidentes de

⁴⁴ TREMBLAY, Diane-Gabrielle. Organização e satisfação no contexto do teletrabalho. RAE – Revista de Administração de Empresas v. 42. São Paulo: Jul/Set 2002.

no trânsito e os custos com indenização por acidente de trabalho.⁴⁵

Pode ocorrer também redução da reposição de funcionários, devido à tendência dos teletrabalhadores a respeitar e serem mais fieis às organizações pela confiança conferida e pela oportunidade de ter maior qualidade de vida ao trabalhar em seus lares, uma vez que esta é uma aspiração de muitos trabalhadores com perfil para o teletrabalho. Também se tem observado aumento na produtividade e redução no absenteísmo.⁴⁶

Como o trabalhador gastará menos com deslocamento, o salário relativo será mais alto. Em um contexto de crise econômica, a economia com aluguéis pelo setor público também pode ser benéfica para o equilíbrio financeiro das contas públicas.

3.2. Impactos sociais

Os principais impactos sociais ocorrem sobre a qualidade de vida dos trabalhadores e também sobre a qualidade da trafegabilidade na cidade. Aspectos como o aumento de oportunidades para pessoas com problemas de locomoção ou de visão, para mães com filhos pequenos, para pessoas que cuidam de pais idosos, dentre outros.⁴⁷

Além disso, os meios eletrônicos permitem que se conheça os colegas por seu produto e capacidade de trabalho, o que minimiza atitudes preconceituosas em relação à aparência ou comportamento.⁴⁸

O teletrabalho também pode proporcionar mais tempo de sono, menor estresse devido ao trânsito, alimentação mais saudável, passar mais tempo com familiares, ter mais disposição para participar de eventos sociais e culturais, menos custos com alimentação e vestuário, redução da necessidade de manutenção e abastecimento dos veículos particulares.⁴⁹

Aliados a esses fatores estão uma melhor saúde física e mental e a redução na utilização de medicamentos e realização de tratamentos médicos, uma vez que a poluição atmosférica causa problemas cardio-respiratórios e o contato diário com pessoas em transporte público e escritório aumenta as possibilidades de contágio por vírus e bactérias. Isso pode resultar em aumento do poder aquisitivo das famílias e redução de custos do empregador com licenças e atestados médicos, além de fazer com que haja menos gente

⁴⁵ SOBRATT. *Op. cit.* 2013. Pp. 23.

⁴⁶ Idem. *Ibidem.*

⁴⁷ Idem. Pp. 43.

⁴⁸ Idem. *Ibidem.*

⁴⁹ Idem. *Ibidem.*

circulando pelas ruas, o que tende a reduzir a ocorrência de assaltos e sequestros-relâmpago.⁵⁰

3.3. Impactos ambientais

A redução das emissões atmosféricas de gases do efeito estufa e de poluentes é um grande ganho ambiental. A principal redução seria na utilização de veículos individuais em horários de pico, possibilitando a utilização de outros modais, como metrô e bicicleta, em horários alternativos, aproveitando melhor a utilidade destes em horários nos quais há baixa demanda.

De acordo com a Empresa de Pesquisa Energética – EPE, a estrutura do consumo total de energia está cada vez mais dependente de petróleo e gás, que vem substituindo a utilização de lenha e de energia hidráulica. Entre 2010 em 2012 houve aumento de 6% no consumo de energia gerada por gasolina automotiva.⁵¹

Aliado a isso, as emissões de gases de efeito estufa gerados pelo setor de energia aumentaram 35,9% entre 2005 e 2012, apesar de ter havido redução nas emissões gerais no Brasil, considerando todos os setores.⁵² Assim, a implantação do teletrabalho pode contribuir ainda mais para essa redução, ao reduzir a necessidade de utilização de combustíveis fósseis.

Assim, os impactos do teletrabalho podem ser sentidos pela sociedade como um todo, mostrando que sua implantação mais ampla poderia ser objeto de política pública social a fim de contribuir para práticas mais sustentáveis.

CONCLUSÃO

Como abordado no presente artigo, o teletrabalho é uma realidade no setor público, mas necessita de suporte institucional para sua efetivação como modalidade de flexibilização. A questão da regulamentação ainda é controversa e depende de debates mais amplos.

Em relação à primeira hipótese “as atividades do setor público não permitem a sua realização fora do ambiente de trabalho”, verificou-se que grande parte das atividades do setor público podem ser realizadas fora do ambientes de trabalho. Os cargos de chefia foram os principais a identificarem empecilhos em relação ao desempenho de suas funções, não em

⁵⁰ Idem. Pp. 30;43.

⁵¹ EPE. Nota Técnica DEA 10/14. Consumo de Energia no Brasil – Análises Setoriais. Série Estudos da Eficiência Energética. Rio de Janeiro: Jun/2014. Pp. 98.

⁵² Ver MCTI. Estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa no Brasil. 2.ed. 2014. Pp. 17.

relação às atividades, porém.

Da mesma forma, não se confirmou a segunda hipótese “os servidores não estariam aptos para essa modalidade de trabalho”, uma vez que a maioria dos entrevistados respondeu sentir-se apto a atuar nessa modalidade. Considera-se no entanto que deve haver uma avaliação realizada por profissional qualificado, não bastando a auto-avaliação nesse caso.

Já a terceira hipótese “a cultura organizacional gera restrições à implantação do teletrabalho”, esta se confirmou, sendo necessário mudar a cultura organizacional a fim de implementar ferramentas de gestão mais modernas e adaptadas às inovações tecnológicas das quais dispomos atualmente.

Quanto à quarta hipótese “falta regulamentação para que o teletrabalho possa ser implantado”, verificou-se que há formas de implementá-lo mesmo antes da regulamentação; porém, a regulamentação traria maior segurança para os trabalhadores e possibilitaria uma ampliação dessa modalidade de flexibilização do trabalho no setor público.

Dessa forma, duas hipóteses foram refutadas e duas foram confirmadas, concluindo-se que o principal problema para a implantação do teletrabalho no setor público é a cultura organizacional que ainda está muito atrelada a modelos pós-industriais e necessita de lideranças no gerenciamento dos setores para implementar modelos de gestão que possibilitem a implantação do teletrabalho.

Como fatores de estímulo, temos os exemplos que já estão em implantação e os resultados das avaliações dos projetos piloto podem contribuir para que outros órgãos passem a ver os benefícios dessa modalidade de flexibilização do trabalho.

Ademais, devido aos impactos que o teletrabalho pode gerar, torna-se cada vez mais importante vê-lo como política pública social que pode beneficiar a sociedade como um todo e não apenas aos teletrabalhadores.

Em pesquisas futuras, seria interessante abordar o teletrabalho como política pública e verificar os aspectos e implicações sócio-culturais da implantação do teletrabalho de forma mais ampla no setor público.

REFERÊNCIAS

BERNARDI, Érica Adriana. O direito à hora extra do teletrabalhador. Mogi Mirim: 2014. Disponível em <http://www.sobratt.org.br/site2015/wp-content/uploads/2015/08/070815_ERICA_monografia-TELETRABALHO.pdf> Acesso em Novembro de 2015.

BRANDÃO, Hugo. GUIMARÃES, Tomás. Gestão de competências e gestão de desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo construto? RAE – Revista de Administração de Empresas v. 41. São Paulo: Jan/Mar 2001. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v41n1/v41n1a02.pdf>>. Acesso em novembro de 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas constitucionais nºs 1/1992 a 90/2015, pelo Decreto legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas constitucionais de revisão nºs 1 a 6/1994. 48. ed. Brasília: Edições Câmara, 2015.

BRASIL. Regimento interno da Câmara dos Deputados. 15. ed. Brasília: Edições Câmara, 2015.

CHAVES, Maria Candida Ribeiro. Gestão de projetos em uma empresa pública, uma prática rumo à flexibilização: discurso ou realidade? Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: FGV. 2003.

CLP. Teletrabalho no Brasil. Brasília: Edições Câmara, 2014. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/edicoes/paginas-individuais-dos-livros/teletrabalho-no-brasil>>. Acesso em novembro de 2015.

CROZATTI, Jaime. Modelo de gestão e cultura organizacional: conceitos e interações. Caderno de Estudos n. 18, pp. 1-20. São Paulo: Ago, 1998. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-92511998000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em novembro de 2015.

EPE. Nota Técnica DEA 10/14. Consumo de Energia no Brasil – Análises Setoriais. Série Estudos da Eficiência Energética. Rio de Janeiro: Jun/2014. Disponível em <<http://www.epe.gov.br/mercado/Documents/S%C3%A9rie%20Estudos%20de%20Energia/DEA%2010-14%20Consumo%20de%20Energia%20no%20Brasil.pdf>>. Acesso em novembro de 2015.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais. São Paulo: EAESP/FGV, 2009. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/eppgg/producaoacademica/tese_eduardogranha.pdf>. Acesso em novembro de 2015.

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

MATIAS-PEREIRA, José. A adoção do teletrabalho na Administração Pública. Secom Unb. Opinião – 29/08/2013. Disponível em <<http://www.unb.br/noticias/unbagencia/artigo.php?id=638>> Acesso em novembro de 2015.

MCTI. Estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa no Brasil. 2.ed. 2014.

Disponível em < http://www.mct.gov.br/upd_blob/0235/235580.pdf>. Acesso em novembro de 2015.

PIRES, José. MACÊDO, Kátia. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. RAP – Revista de Administração Pública 40(1): 81-105. Rio de Janeiro: Jan/Fev. 2006. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n1/v40n1a05.pdf>> Acesso em novembro de 2015.

SAKUDA, Luiz. VASCONCELOS, Flávio. Teletrabalho: desafios e perspectivas. O&S v. 12 n. 33. Abril/Junho. 2005. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/osoc/v12n33/a02v12n33.pdf>>. Acesso em novembro de 2015.

SINGH, Yngrid Nicoletti de Azevedo. Brasileiros e trabalho em casa: perfil e escolhas do trabalhador. Dissertação de mestrado. São Paulo: USP. 2014.

SOBRATT. Estudo de estratégias de gestão de mobilidade via teletrabalho e teleatividades no Estado de São Paulo. 2013. Disponível em <http://www.sobratt.org.br/site2015/wp-content/uploads/2015/03/Teletrabalho_e_Teleatividades_SMA_Ago20131.pdf>. Acesso em novembro de 2015.

TREMBLAY, Diane-Gabrielle. Organização e satisfação no contexto do teletrabalho. RAE – Revista de Administração de Empresas v. 42. São Paulo: Jul/Set 2002.

Referência digitais:

Base de dados da Câmara dos Deputados – busca de projetos de lei: <www.camara.leg.br>

Glossário da Câmara dos Deputados: <<http://www2.camara.leg.br/glossario/a.html>>